



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação - FACE
Departamento de Economia

Brasil e Tigres Asiáticos: desenvolvimento econômico comparado à luz da Nova Economia das Instituições

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Aluno: Diego Cota Pacheco

Orientadora: Daniela Freddo

Brasília

Julho de 2021

Diego Cota Pacheco

Brasil e Tigres Asiáticos: desenvolvimento econômico comparado à luz da Nova
Economia das Instituições

Dissertação de mestrado
apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Economia do Setor
Público da Faculdade de
Economia, Administração,
Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação da
Universidade de Brasília.

Professora Doutora Daniela Freddo
Universidade de Brasília
Orientadora

Professora Doutora Adriana Moreira Amado
Universidade de Brasília
Examinadora Interna

Doutor Oliveira Alves Pereira Filho
Universidade de Brasília
Examinador Externo

Data da banca: 20 de julho de 2021

AGRADECIMENTOS

Na vida devemos ter sabedoria para usufruir dos bons momentos e força e fé para superar os desafios que nos são colocados. Agradeço inicialmente a Deus pela força e pela fé, que permitiram conciliar as responsabilidades familiares, sociais, profissionais e acadêmicas durante esta empreitada.

Se no plano espiritual a ajuda divina é indispensável, no plano terreno sempre temos a sorte e a alegria de contarmos com pessoas essenciais em nossa jornada: à minha família, em especial minha esposa Andréa, que além da paciência e companheirismo, presenteou-me com nossa maior conquista vinda justamente nesse período, nosso filho Rafael, e minha mãe, sempre incentivadora dos novos projetos, meu profundo agradecimento.

Aos professores e amigos, a gratidão de sempre.

Por fim, que venham novas alegrias e novos desafios! Com muita sabedoria, força e fé!

RESUMO

Este trabalho objetiva fazer um estudo comparativo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro e dos chamados Tigres Asiáticos de Segunda Geração, com destaque para a Coreia do Sul, desde o imediato pós Segunda Guerra Mundial até o final da década de 80, aplicando-lhe o instrumental teórico da chamada Nova Economia das Instituições. Para dar cabo a esse estudo comparativo, são integradas tanto as linhas de pesquisa com ênfase nas políticas horizontais quanto aquelas cuja ênfase recai sobre as ditas políticas verticais ou intervencionistas no estudo do desenvolvimento econômico do Brasil e do leste asiático. Não menos relevante, também são agregadas análises nas quais o contexto regional e geopolítico da inserção produtiva das duas regiões oferece qualificações relevantes para a análise. As evidências sugerem que, embora Brasil e Coreia do Sul tenham passado parte relevante do período sob regimes políticos autoritários, as instituições econômicas do último tinham caráter claramente inclusivo, ou seja, com elevada capacidade de adaptação a mudanças no cenário econômico, ao contrário das brasileiras. Dada a forte discrepância que se observa na trajetória de crescimento econômico dos dois países a partir da década de 80, conclui-se que a incapacidade do arcabouço institucional brasileiro vigente em contemplar as exportações como um vetor adicional de desenvolvimento em concomitância ao desenvolvimento do capital humano foi o principal fator para o fracasso do Brasil em sustentar de forma continuada seu processo de desenvolvimento na década de 80.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, desenvolvimento econômico brasileiro, desenvolvimento econômico asiático, economia das instituições.

ABSTRACT

This paper aims to do a comparative study of the Brazilian and the so-called Asian Tigers of the Second Generation, especially the South-Korean economic development process, since the Second World War until the end of the 80's, using the theoretical instrumentality of the so-called New Institutional Economics. To realize this comparative study, research lines which emphasize horizontal and vertical or interventionist policies on the study of the economic development process of Brazil and the Asian East are integrated. Last but not least, it also integrates analysis in which the regional and the geopolitical context of the productive insertion of both regions offers additional qualifications to the study. The evidences suggest that, although Brazil and South-Korea stayed part of the period under authoritarian political regimes, the South-Korean economic institutions were clearly inclusive, in other words, they had high adaptability to changes to the economic scenario, which was not the case of the Brazilian ones. Given the strong discrepancies on the economic growth path of the two countries since the 80's, it concludes that the incapacity of the so-existing Brazilian institutional framework to include the exports as an additional vector of development in conjunction with the human capital growth was the main reason for the failure in Brazil steadily sustaining its development process during the 80's.

Key-words: economic development, Brazilian economic development, Asian economic development, institutional economics.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	08
2. Nova Economia das Instituições e o desenvolvimento econômico brasileiro.....	10
2.1. A Nova Economia das Instituições (NEI) e seus conceitos básicos.....	10
2.2. O conjunto ideal de crenças e instituições para o desenvolvimento econômico.....	11
2.3. O arcabouço da NEI aplicado ao caso brasileiro	13
2.4. Aprofundamento ao estudo de caso do Brasil.....	15
3. A ascensão econômica dos Tigres Asiáticos.....	33
3.1. Contexto histórico da emergência dos Tigres Asiáticos.....	34
3.2. Política macroeconômica e comércio externo.....	35
3.3. Aspectos institucionais.....	38
3.4. Acumulação de capital físico e humano.....	41
3.5. Eficiência na alocação dos fatores.....	53
4. Comparativo Tigres Asiático e Brasil.....	57
4.1. Abordagem crítica das diferenças entre o processo de desenvolvimento do Brasil e dos Tigres Asiáticos.....	57
4.2. Considerações adicionais à luz da NEI.....	65
5. Considerações finais.....	68
Referências Bibliográficas.....	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Produto Interno Bruto <i>per capita</i> : Brasil x Tigres Asiáticos.....	9
Gráfico 2: Gasto público médio em educação (% do PIB).....	42
Gráfico 3: Variação real acumulada do PIB (% no período).....	43
Gráfico 4: Crescimento demográfico (% no período).....	44
Gráfico 5: Razão de Dependência.....	44
Gráfico 6: Grau de escolarização (%)......	46
Gráfico 7: Anos médios de escolaridade.....	46
Gráfico 8: Percentual da população acima de 15 anos com pelo menos ensino secundário completo (%)......	47
Gráfico 9: Taxa de Poupança (% do PIB)......	49
Gráfico 10: Taxa de Investimento (% do PIB)......	50

1. INTRODUÇÃO

A maior parte da desigualdade atual observada no estágio de desenvolvimento econômico dos países foi resultado de um processo de divergência acentuado após a Segunda Grande Guerra Mundial. Contudo, também nesse período, um pequeno grupo de países situado no leste asiático logrou êxito em atingir elevadas taxas de crescimento econômico e alçar ao patamar de alta renda *per capita*, quais sejam: Japão, Coreia do Sul¹, Singapura, Hong Kong e Taiwan. Ainda nesse mesmo período, um segundo grupo de países alçou o patamar de renda *per capita* média, dentre os quais podemos citar, entre os maiores, Brasil, Índia, China, Rússia e México (Bingwen, 2013; Canêdo-Pinheiro, 2013; Ferreira, Pessoa, e Veloso, 2013; Rodrik, 2013)

Se, para a geração atual dos estudiosos do desenvolvimento econômico a China tem sido destaque desse segundo grupo de países nos últimos 30 anos, assim como, no início da década de 90, Coreia do Sul, Singapura, Hong Kong e Taiwan já figuravam como expoentes do milagre asiático ao consolidarem o patamar de países de alta renda *per capita*, há que se ressaltar que o crescimento econômico observado no Brasil passou claramente por duas etapas distintas no período, sendo o grande destaque positivo dentre as nações em desenvolvimento desde o imediato pós-Segunda Guerra Mundial até o início da década de 80 (Ferreira e Veloso, 2013; Gremaud et al., 2007, Cap. 12; Klein e Luna, 2016; Marques et al., 2003, Parte 3).

O período que se inicia com a década de 80 marca o início de um ciclo de deterioração de indicadores de crescimento e produtividade da economia brasileira, parcialmente revertidos pela aceleração econômica observada entre 2003 e 2010, quando, diferentemente dos períodos de forte crescimento anteriores, são observados ganhos relevantes inclusive em indicadores sociais. Contudo, a partir de 2011 há a desaceleração do crescimento, culminando com o biênio recessivo de 2015-2016, desde quando a economia brasileira ainda não logrou êxito em retomar o padrão de crescimento observado na década anterior (Ibid).

Nesse contexto, este trabalho objetiva revisitar o processo de desenvolvimento econômico brasileiro nesse período crítico do imediato pós Segunda Guerra Mundial, até o final da década de 80, aplicando-lhe o instrumental teórico da chamada Nova Economia das Instituições (Alston, Mueller e Nonnemacher, 2014; Mueller 2014; Acemoglu e Robinson, 2012), assim como compará-lo ao processo de ascensão econômica desse grupo de países do leste asiático comumente denominado “Tigres Asiáticos de segunda geração” ou simplesmente “Tigres Asiáticos”², com ênfase no caso sul-coreano.

Para dar cabo a esse estudo comparativo, procuramos integrar tanto as linhas de pesquisa com ênfase nas políticas horizontais quanto aquelas cuja ênfase recai sobre as ditas políticas verticais ou intervencionistas no estudo do desenvolvimento econômico do Brasil e do leste asiático. Não menos relevante, também são agregadas análises nas quais o contexto regional e geopolítico da inserção produtiva das duas regiões oferece qualificações relevantes para entendimento dos distintos processos de desenvolvimento trilhados pelo Brasil e pelos Tigres Asiático, em especial a Coreia do Sul.

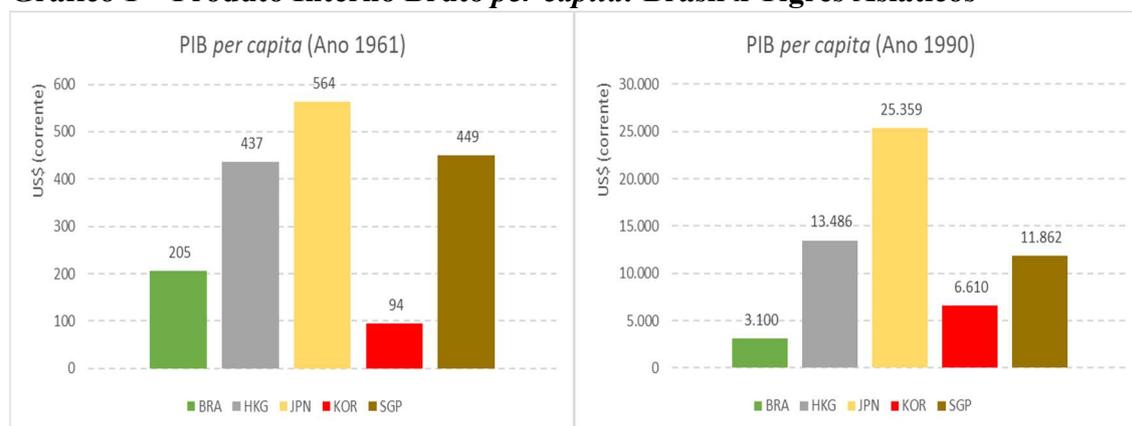
¹ Eventuais menções à Coreia neste trabalho, salvo menção explícita em contrário, sempre irão se referir à Coreia do Sul.

² Quais sejam: Singapura, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul.

Por fim, conforme se evidenciará, a detalhada análise do caso asiático permitirá tecer conclusões mais qualificadas acerca das causas da crise econômica estrutural por que passa o Brasil desde a década de 80, especialmente no que tange ao diagnóstico da Nova Economia das Instituições.

O enfoque no exemplo sul-coreano se deve ao fato de o país ser o maior e mais populoso dentre os Tigres Asiáticos de segunda geração, o que torna mais plausível qualquer tipo de comparação de políticas com o caso brasileiro, país de proporções continentais. Não menos relevante, a Coreia do Sul é o país que obteve o maior salto relativo em seu Produto per capita no período, sendo o único que partiu de um patamar de renda inferior ao do Brasil no início da década de 60, conforme se observa no **Gráfico 1** abaixo.

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto per capita: Brasil x Tigres Asiáticos



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; SGP: Singapura. Obs: dados não disponíveis para Taiwan.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração: Autor.

Por seu turno, a escolha do final de década de oitenta como marco final do estudo proposto é oriunda da mencionada discrepância do comportamento econômico entre o Brasil (em realidade, a própria América Latina) que se observa a partir daquela década em relação aos Tigres Asiáticos, especialmente em relação à Coreia do Sul, cuja dinâmica econômica na década de oitenta foi determinante para a definitiva superação de renda em relação ao Brasil. Desse modo, cremos que um estudo de desenvolvimento econômico comparativo que se estendesse para além da década de oitenta abarcaria tamanha diversidade de cenários e questões a serem tratadas que justificaria um trabalho à parte. Ressaltamos, portanto, que o presente trabalho foca na análise das origens da discrepância econômica entre Brasil e Tigres Asiáticos.

Nesse contexto, dividimos o trabalho em três capítulos além desta Introdução. No Capítulo 2, apresentamos o arcabouço teórico da chamada Nova Economia das Instituições (NEI) aplicado na análise do desenvolvimento econômico e apresentamos uma interpretação do desenvolvimento econômico brasileiro pós 1964 com base nesse ferramental. Encerramos o Capítulo com um aprofundamento da análise do caso brasileiro desde o pós Segunda Grande Guerra até o final da década de oitenta, período objeto de nosso estudo. No Capítulo 3, analisamos o desenvolvimento econômico dos Tigres Asiáticos com ênfase na Coreia do Sul também para o período do pós-Segunda Guerra até 1990. No Capítulo 4, fazemos uma abordagem crítica das principais diferenças entre os dois processos de desenvolvimento estudados (asiático, com enfoque na Coreia

do Sul e o brasileiro), assim como tecemos nossas conclusões à luz do arcabouço teórico da NEI. No Capítulo 5 constam as considerações finais.

2. NOVA ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Nas duas primeiras Seções deste Capítulo (2.1 e 2.2) apresentamos o arcabouço teórico da chamada Nova Economia das Instituições (NEI) na análise do desenvolvimento econômico. Na Seção seguintes (2.3), descrevemos a aplicação pioneira desse ferramental teórico proposto por Alston, Melo, Mueller e Pereira (2013) na análise do desenvolvimento econômico brasileiro a partir de 1964. A última Seção (2.4) realiza um aprofundamento dessa análise a partir da avaliação do desenvolvimento nacional desde o imediato pós-Guerra, retomando suas origens e destacando os principais achados que serão utilizados na identificação das fontes da discrepância em relação à experiência econômica dos Tigres Asiáticos no período.

2.1. A Nova Economia das Instituições (NEI) e seus conceitos básicos ³

A Nova Economia das Instituições (NEI) possui instrumental teórico com aplicabilidade a temas e escopos diversos, variando desde o enfoque microeconômico até a abordagens de caráter macro. Por exemplo, podemos citar desde estudos relacionados à interligação entre custos de transação e direitos de propriedade, quanto desenhos de contratos ótimos, ou mesmo características dos poderes legislativos e judiciários e seus efeitos econômicos. Neste trabalho, especificamente, vamos considerar a vertente da NEI voltada para a avaliação da dinâmica de mudanças institucionais nas sociedades com vistas ao seu desenvolvimento econômico sustentável.

O papel das instituições no desenvolvimento econômico dos países tem sido objeto de estudo de renomados economistas, desde antes da consagração do que veio a se chamar de Nova Economia das Instituições. Dentre os pioneiros, podemos citar: Douglas North (2009; 1990) e Ronald Coase. Mais recentemente, Daron Acemoglu e James Robinson (2012; 2006) também realizaram contribuições relevantes para essa área do conhecimento econômico.

A Nova Economia das Instituições opera, conforme o próprio nome sugere, um arcabouço teórico no qual as instituições exercem o papel central. Entende-se que as instituições refletem as crenças dos grupos de poder a respeito de como o mundo funciona. Por exemplo, o arcabouço legal de um país reflete, em tese, a forma como os seus legisladores – e, indiretamente, seus eleitores – creem que a sociedade se interage à luz dessas leis.

Desse modo, o fator essencial para a continuidade das instituições, assim como das crenças que as fundamentam, é a convergência entre os resultados esperados com a vigência do aparato institucional existente e aqueles resultados efetivamente observados. Eventuais divergências entre esses dois campos abrem a possibilidade de mudanças institucionais e, conseqüentemente, de mudanças nas crenças que as sustentam. Em

³ Esta seção é baseada em Alston, Mueller e Nonnemacher (2014) e em Mueller (2014).

realidade, a NEI aponta que, para tanto, é necessário que das divergências resultem uma janela de oportunidade, a qual, por seu turno, deva ser utilizada para concretizar a mudança.

Interessante notar que o processo de mudança institucional, tal como defendido pela NEI, pode ter duração curta ou mesmo se estender por vários anos. Ou seja, trata-se de uma dinâmica na qual tanto a ocorrência de divergências entre os resultados esperados e aqueles observados, quanto o eventual surgimento de janelas de oportunidade, podem durar os mais variados períodos. A história mundial é repleta de exemplos onde mudanças institucionais ocorreram após longos períodos de divergências – no caso das revoluções, por exemplo – e também de forma abrupta – como quando da derrota de um país em uma guerra. Esses exemplos genéricos evidenciam a importância do devido aproveitamento da janela de oportunidade, quando da sua ocorrência. É nessa etapa que a figura de um líder pode significar a concretização do processo de mudança.

Quanto à figura do líder, muito embora nem toda transição conte com a sua presença, nos casos em que ele existe, seu papel é não menos relevante, na medida em que ele próprio identifica a janela de oportunidade e coordena esforços para que as novas crenças se estabeleçam. Nesse sentido, a liderança é composta de três elementos básicos: cognição para identificar a janela de oportunidade e definir objetivamente as novas crenças a serem estabelecidas; coordenação de esforços mediante considerável poder de persuasão; e autoridade moral para o exercício da liderança, o que lhe incute maior eficiência.

Por fim, a última etapa do processo de mudança institucional – denominado de transição crítica – é caracterizado pelo aprofundamento das novas crenças que embasaram todo o processo. Nessa etapa, é comum a sensação, por parte dos agentes envolvidos no processo de mudança, de que alguns resultados observados ainda não reflitam as novas crenças. A NEI aponta que, muito embora possa, de fato, haver resultados incoerentes com as novas crenças nessa etapa, isso não deve ser considerado evidência de que o processo de mudança institucional não ocorreu. Em realidade, tratar-se-ia de uma característica esperada dessa etapa, sendo geralmente consequência de as novas crenças gerarem resultados efetivos ou mesmo perceptíveis aos agentes apenas no longo prazo.

2.2. O conjunto ideal de crenças e instituições para o desenvolvimento econômico

Com base nos conceitos expostos na seção anterior, dois pontos remanescentes são de especial interesse para os objetivos deste trabalho: i) a caracterização de um arcabouço institucional e de crenças ideal para a promoção do desenvolvimento econômico de longo prazo e, em havendo esse arcabouço, ii) a razão devida à qual a maior parte dos países não conseguem atingi-lo.

Quanto ao primeiro ponto, a revisão de literatura exposta em Mueller (2014) aponta que, muito embora a literatura econômica elenque diversos fatores que guardam estreita relação com o desenvolvimento econômico – tais como, por exemplo, especialização, tamanho do mercado interno, dotação de recursos naturais, geografia, capital humano, além das próprias instituições – o fato de o atingimento e, principalmente, a manutenção do desenvolvimento requerer constante adaptação da economia a circunstâncias novas, indica que essa seja a característica fundamental dos sistemas econômicos para a

promoção do seu desenvolvimento. A essa adaptabilidade da economia deu-se o nome de robustez do sistema, daí a conclusão do “desenvolvimento como uma propriedade emergente de um Sistema Complexo Adaptável” (Ibid).

Mas o que determina o grau de adaptabilidade de uma economia? Segundo a NEI, o principal fator são as suas instituições, que, por seu turno, são determinadas pelas crenças daquela sociedade. Assim, as crenças mais adequadas para a promoção do desenvolvimento são aquelas que geram instituições que mais favorecem a adaptação do sistema econômico a mudanças. No limite, tais crenças geram instituições que são elas próprias mais facilmente adaptáveis a novas crenças.

Contudo, como bem aponta a literatura econômica (Bingwen, 2013; Canêdo-Pinheiro, 2013 (Cap. 13); Ferreira, Pessoa, e Veloso, 2013 (Cap. 1); Rodrik, 2013) pouquíssimos países lograram êxito em realizar a transição para o estágio de desenvolvimento avançado. E apenas um número ligeiramente maior de países - mas também de baixa representatividade - conseguiu atingir o patamar de renda média associado a uma infraestrutura social e econômica de complexidade um pouco maior. Especificamente, a maior parte dessas raras transições ocorreram em um período relativamente recente, a partir dos anos 40/50. Esse cenário nos remete ao segundo ponto elencado no início desta seção, qual seja: o da identificação das razões devidas às quais - à luz da NEI - a transição para crenças e instituições promotoras do desenvolvimento é tão rara.

De acordo com instrumental teórico defendido por essa teoria, a pressão contrária às mudanças das elites beneficiadas pelo *status quo* é a principal causa de a maioria dos países não ter conseguido sequer iniciar um processo de mudança institucional voltado para o desenvolvimento. Aqui, a NEI faz uso do Teorema de Coase para diagnosticar que a existência de custos de transação, ou mesmo a impossibilidade de se firmar acordos críveis para que o atual grupo continue sendo beneficiado, fazem com o que os agentes do *status quo* optem pela continuidade do arranjo vigente mesmo em face da possibilidade de auferir ganhos maiores quando da instalação de novos arcabouços institucionais. Em outras palavras, tais países possuem crenças que geram instituições com pouquíssima capacidade de adaptação.

Já em relação a um segundo grupo de países que já possui alguns indicadores socioeconômicos de maior relevo e atingiu o *status* de renda *per capita* média, como é o caso de Brasil, Índia, China e Rússia, a avaliação é de que o atingimento de crenças que geram instituições com elevada capacidade de adequação dos respectivos sistemas econômicos será o principal fator para que eles completem a transição para elevados padrões de vida.

Por fim, é relevante ressaltar nesta etapa da discussão, que diferentes hipóteses podem ser assumidas quanto às características de instituições com elevada adequabilidade. A hipótese assumida por Mueller (2014), com base em diversos trabalhos da NEI – por exemplo, North, Wallis e Weingast (2009) e Acemoglu e Robinson (2006; 2012) – é a de que instituições com caráter inclusivo do ponto de vista econômico e político têm maior capacidade de adequação que as demais, sendo, portanto, a principal característica institucional ensejadora do desenvolvimento econômico.

2.3. O arcabouço da NEI aplicado ao caso brasileiro ⁴

Com base no arcabouço teórico da Nova Economia das Instituições, brevemente apresentado nas seções anteriores, o trabalho de Alston, Melo, Mueller e Pereira (2013) apresenta, de forma pioneira, uma proposta de divisão da história econômica brasileira em três períodos distintos, desde o ano de 1964 até a atualidade. Essa proposta consiste na identificação de diferentes crenças, instituições e resultados políticos e econômicos para cada período. Para os propósitos do presente estudo, o primeiro e o segundo períodos (respectivamente, de 1964 a 1985 e de 1985 a 1994) constituem o foco principal do nosso interesse, uma vez que suas crenças, instituições e produtos serão o objeto principal de nossa avaliação. De todo modo, para melhor entendimento do arcabouço teórico utilizado, faremos um breve resumo também do último período (de 1995 até a atualidade, ou 2014, ano em que o trabalho foi concluído), assim como das perspectivas para o desenvolvimento brasileiro defendidas pelos autores.

É relevante notar que as crenças reinantes em cada etapa estudada constituíram verdadeiros contratos sociais, na medida em que refletiram o entendimento (ou o consentimento) de boa parte da população – inclusive das elites – em torno de seu conteúdo. Desse modo, os autores procuraram identificar em cada intervalo temporal todos os elementos que compõe a dinâmica de mudança institucional explicada pela teoria da Nova Economia das Instituições.

Dessa forma, cada crença e suas respectivas instituições tiveram seu predomínio enquanto os resultados esperados daquele arranjo eram corroborados pela realidade dos fatos. A emergência de divergências entre esses dois polos resultou invariavelmente na adoção de novas crenças, a qual não necessariamente contou com a figura de um líder ou mesmo de uma janela de oportunidade. Quanto à manifestação formal de cada contrato social, elas não se deram necessariamente através de novas Cartas Constitucionais, conforme ocorreu em 1988.

Alston, Melo, Mueller e Pereira (Ibid) defendem que o primeiro período se inicia com a Revolução de 1964, estendendo-se ao longo dos anos do regime militar até a eleição (indireta) do primeiro governo civil após a ditadura, em 1985. Nessa etapa, a crença reinante foi o chamado Desenvolvimentismo. Nela, os objetivos econômicos se sobrepunham claramente a temas de cunho social, tais como inclusão social, redução da desigualdade, redução da pobreza e participação política. As principais características das instituições econômicas eram a forte presença do estado através do planejamento tecnocrático e substituição de importações. Politicamente, a suspensão dos direitos civis foi a tônica. O resultado dessa crença, formadora de instituições de caráter eminentemente excludente, foram um elevado crescimento econômico inicial (o chamado “Milagre Brasileiro”) seguido de um crescimento cada vez mais desacelerado. Do ponto de vista político, tem-se como produtos o autoritarismo, a censura e a opressão.

As divergências do período desenvolvimentista se aguçaram na medida em que seu principal pilar, o crescimento econômico, declinou. A visão de funcionamento da sociedade do Desenvolvimentismo se baseava na ideia de que ela operaria sem maiores tensões sociais e políticas em um arcabouço institucional de caráter fortemente

⁴ Esta seção é baseada em Alston, Melo, Mueller e Pereira. (2013)

excludente, desde que do crescimento econômico resultassem benefícios compensatórios. A transição desse contrato social para novas instituições e crenças, contudo, não foi acompanhada de uma janela de oportunidade específica, tampouco da presença de um líder, no sentido explicitado pela NEI. O que se vislumbrou foi uma transição planejada, mas caracterizada pela emergência de um novo grupo de poder com a eleição de um presidente civil em 1985 e pela manifestação formal das novas crenças através da promulgação da nova Carta Constitucional de 1988.

Apontam os autores que o período que se inicia em 1985 e se estende até 1994 foi de tal sorte marcado pela crença em valores como inclusão social, abertura política, transparência, cidadania, igualdade social, proteção dos fracos e desamparados, além de outros valores relacionados, que nem mesmo a grave crise econômica por que passou o país foi suficiente para removê-la. O contrato social desta etapa foi sugestivamente denominado de Inclusão Social. As principais instituições políticas desse período foram a nova “Constituição Cidadã” e o voto universal, ou seja: ambas de caráter fortemente inclusivo. Do ponto de vista econômico, não houve grandes mudanças, observando-se menor papel da tecnocracia, mas com fortes subsídios para as elites nacionais, acompanhados da continuidade da política de substituição de importações. Os principais resultados econômicos dessa crença (então reinante) foram desastrosos: hiperinflação e incerteza generalizada dos agentes econômicos. Do ponto de vista político, alcançou-se o tão sonhado regime democrático, com seus sistemas de freios e contrapesos, reforma agrária, justiça trabalhista, dentre outros.

O terceiro e último conjunto de crenças e instituições identificado na história recente brasileira no trabalho Alston, Melo, Mueller e Pereira (Ibid) teve começo em 1994 com a edição do Plano Real. Ao contrário da transição crítica ocorrida em 1985, a nova crença iniciada em 1994 não se contrapôs por completo à crença anterior. Em realidade, ela significou a reiteração do contrato social baseado na inclusão social, mas com o diferencial de conjugá-lo com a sustentabilidade fiscal.⁵

Esse novo contrato social, denominado Inclusão Social Sustentável, emergiu do esgotamento do modelo anterior, baseado na substituição de importações e no descontrole inflacionário. Tal esgotamento resultou na desestruturação do conjunto de crenças então reinantes junto às elites e aos cidadãos comuns, abrindo uma janela de oportunidade competentemente aproveitada pela nova configuração de poder liderada pelo então futuro presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em suma, a janela de oportunidade aberta permitiu a instalação de novas crenças econômicas baseadas em três componentes básicos do Plano Real: i) ajuste fiscal; ii) reforma monetária e iii) forte abertura econômica baseada na liberalização comercial e no novo regime cambial. As instituições econômicas se caracterizaram pela ortodoxia fiscal e monetária, enquanto que politicamente, as restrições fiscais aos governos regionais implicaram maior centralização do poder no governo federal. Os principais resultados econômicos do novo arcabouço institucional foram a estabilidade de preços e o baixo

⁵ Chama a atenção os autores o fato curioso de que as conquistas sociais oriundas do período anterior e consubstanciadas na Constituição Federal de 1988 apenas começaram a se materializar, de fato, quando da adoção da nova crença em 1994.

crescimento. Já do ponto de vista político, temos a própria inclusão social com responsabilidade fiscal.

Para Alston, Mueller e Nonnemacher (2014), nos vinte anos decorridos desde a implementação do Plano Real, observa-se um processo de aprofundamento das novas crenças e instituições implementadas em 1994. Esse processo de consolidação do novo arcabouço institucional⁶ tem se evidenciado através da manutenção do equilíbrio fiscal e monetário *vis-à-vis* a ampliação de políticas redistributivas e de acesso a serviços básicos de saúde e educação. Adicionalmente, também tem se verificado, até o momento, a consolidação da grande maioria das crenças acessórias que nortearam o novo contrato social do país - abertura política, transparência, cidadania, igualdade social, proteção dos fracos e desamparados, etc. Em suma, tanto do ponto de vista econômico, quanto político, as evidências apontam para a consolidação de instituições cada vez mais inclusivas desde 1994.

É justamente pelo fato de o atual contrato social brasileiro estar alicerçado em crenças que geram instituições de caráter inclusivo, que Alston, Mueller e Nonnemacher (2014) e Mueller (2014) concluem que o país é o que possui melhores condições para realizar a transição para o clube das nações desenvolvidas⁷ dentre diversas outras de renda média que, tal como o Brasil, ainda não lograram êxito em atingir tal objetivo. Ainda de acordo com tais autores, o fato de o Brasil ter apresentado baixo crescimento no período não seria incoerente com a conclusão exposta, já que refletiria apenas a usual demora que mudanças institucionais levam para afetar indicadores como o Produto Interno Bruto. Por outro lado, alegam que diversos outros indicadores de caráter não econômico tiveram melhora no período, evidenciando, assim, que já haveria um processo de convergência em andamento⁸.

2.4. Aprofundamento ao estudo de caso do Brasil

Realizamos, a seguir, um aprofundamento da análise realizada na seção anterior a partir da avaliação do desenvolvimento nacional desde o imediato pós-Guerra, retomando suas origens e destacando os principais achados que identificamos como fonte da discrepância em relação à experiência econômica dos Tigres Asiáticos no período estendido até o final da década de oitenta.

⁶ Reveja as etapas e características do processo de mudança de crenças e instituições na Seção 2.1.

⁷ Relembre o argumento da maior capacidade de adequação das instituições inclusivas na parte final da Seção 2.2.

⁸ Embora o caso Chinês não se inclua no escopo do presente trabalho, merece atenção a decorrência lógica do argumento apresentado para a China: pelo fato de o país ter instituições predominantemente baseadas em crenças de caráter excludente, não reuniria os principais elementos para o desenvolvimento de longo prazo, a despeito dos enormes avanços obtidos nas últimas décadas, já que a capacidade de adequação de suas instituições seria muito limitada. Trata-se da mesma conclusão a que chegou Pritchett e Summers (2014), os quais citam que o caráter excludente das instituições chinesas reforçará a esperada desaceleração econômica daquele país.

Inicialmente, cabe destacar que o desenvolvimento econômico brasileiro durante todo o período que se estende desde a Revolução de 1930 até a década de 80 é caracterizado majoritariamente pelo comumente denominado “Processo de Substituição de Importações” (PSI) ou “Industrialização por Substituição de Importações” (ISI). Portanto, a análise do período que se estende desde o imediato pós-Segunda Guerra Mundial até o início da década de 80 deve levar em conta esse contexto histórico. Não se trata de um período homogêneo, uma vez que políticas econômicas diversas foram adotadas no período, principalmente em decorrência das recorrentes crises de balanço de pagamento (as quais usualmente resultaram em crises cambiais) e da persistência inflacionária no período. Contudo, mesmo nos momentos de forte ajuste na política econômica, como durante o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964 a 1967, durante o governo de Castello Branco, ou nas tentativas de ajuste inacabadas observadas anteriormente em 1961, no ajuste ortodoxo do curto governo de Jânio Quadros, ou no Plano Trienal de 1962-1963 do governo João Goulart (apenas para citar alguns exemplos), o cerne do Processo de Substituição de Importações se manteve, assim como o cerne do pensamento dito desenvolvimentista que lhe era subjacente (Gremaud et al, 2007, Cap. 14-16; Marques e Rêgo, 2003, Cap. 5; Singer, 2014).⁹

A consagrada leitura de Furtado (1986, em Gremaud et al, 2007; 1970 em Villela, 2013) aponta o período iniciado com a Revolução de 1930 como o início do deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira da demanda externa (via a até então reinante atividade agrário-exportadora consubstanciada na produção cafeeira) para o consumo e investimento internos como principais elementos na determinação do nível de renda do país (Ibid). De forma concomitante a esse gradual deslocamento da força motriz da atividade econômica, é de amplo conhecimento a emergência na agenda do estado de grupos sociais até então pouco contemplados na atuação estatal (ou, para alguns autores e grupos, sequer eram objeto de políticas públicas), quais sejam, os trabalhadores urbanos, que ganhavam crescente importância com a industrialização e a urbanização do país. Nessa seara procuraremos evidenciar que, apesar dos avanços observados na transformação de uma sociedade rural, agroexportadora e com atuação estatal limitada aos interesses das elites oligárquicas proeminentes para uma sociedade urbana, industrializada e com um aparato e atuação estatal de maior complexidade, a qual passou a incorporar as demandas dos grupos sociais urbanos em ascensão (principalmente nos dois governos Vargas), há uma avaliação quase unânime na literatura de que os indicadores sociais relacionados a capital humano e desigualdade de renda tiveram uma evolução muito aquém do necessário para estruturar o desenvolvimento de longo prazo do país (Barbosa Filho e Pessôa, 2013; Canêdo-Pinheiro, 2013; Ferreira e Veloso, 2013; Gremaud et al, 2007, Cap. 14-16; Marques e Rêgo, 2003, Cap. 5; Singer, 2014).

⁹ Assim como as políticas econômicas adotadas no período formaram uma diversidade com uma essência em comum, qual seja, o Processo de Substituição de Importações (PSI), há que se ressaltar que o pensamento econômico subjacente conhecido como Desenvolvimentismo também é plural. Para uma leitura mais aprofundada sobre as diversas correntes desenvolvimentistas no Brasil, assim como sobre as origens históricas desse pensamento econômico no mundo, consultar Gennari e Oliveira (2009, Cap. 22-25) e Souza (1999, Cap. 7).

O período se inicia com o fim do primeiro governo Vargas (1930-1945) e a eleição do general **Gaspar Dutra (1946-1951)**, o qual, em contraponto ao antecessor, procurou implementar uma política econômica de cunho liberal, principalmente em relação ao câmbio, alinhada aos princípios liberais do Acordo de Bretton Woods (1944), que preconizava a reconstrução dos países devastados pela guerra em um arranjo internacional de livres investimentos estrangeiros, livre comércio e livre conversibilidade cambial. Essa política também se amparou no que se convencionou denominar de “ilusão de divisas”, ou seja, no volume de reservas internacionais que o Brasil dispunha naquele momento, o qual se julgava bastante confortável, mas que tinha parcela significativa atrelada em divisas não conversíveis obtidas anteriormente junto aos países beligerantes, principalmente Grã-Bretanha. A não concretização do esperado elevado afluxo de investimentos externos no país, tampouco do governo norte-americano, aliada às despesas com importação de produtos dos Estados Unidos em moeda conversível, implicaram na reversão, a partir de 1947, da política liberal até então adotada sob contexto de mais uma crise de balanço de pagamentos. Ou seja, os controles cambiais foram reintroduzidos. (Vianna, 1990A).

Para os objetivos do presente trabalho, destacamos dois aspectos do período do governo Dutra. Primeiro, o de que, a partir de 1947 se consolidou uma relevante mudança na política externa norte-americana em relação aos países diretamente afetados pelo conflito mundial, especificamente Europa e Japão: face à ameaça comunista que se avizinhava nesses países, os Estados Unidos decidem assumir uma postura ativa (e menos liberal) de apoio financeiro, comercial e de investimentos para o rápido soerguimento econômico das duas regiões. A expectativa até então prevalente de uma reconstrução econômica de cunho eminentemente liberal sofre um novo retrocesso quando o governo americano anui com o arranjo da União Europeia de Pagamentos (UEP, embrião da futura União Europeia), no qual se concebia uma lenta transição (entre 1950 e 1958) rumo às trocas multilaterais e conversibilidade geral. A Doutrina Truman consubstanciou-se através do Plano Marshall de auxílio à Europa e ao Japão. Foi nesse contexto que os Estados Unidos permitiriam, inclusive, que seus produtos sofressem proteção comercial por parte da Europa e do Japão sem adotar medidas retaliatórias (Ibid).

Fator de agravamento da crise cambial por que atravessava o Brasil, tal redirecionamento na política externa norte-americana não se deu de imediato em benefício da América Latina na segunda metade dos anos 40 e, quando se iniciou, foi em volume bem menos vultoso. Evidência clara dessa postura foram as conclusões da Comissão Técnica Mista Brasil - Estados Unidos (Missão Abbink) de 1948, as quais focalizaram na necessidade de reformas para atração de capitais privados internacionais como forma de alavancar o desenvolvimento do Brasil. Apenas ao final da década, a partir das lições tiradas com a eclosão da Guerra da Coreia (1950), é que o governo americano passou a contemplar outras regiões do globo com auxílios mais efetivos para o seu desenvolvimento. No caso do Brasil, essa mudança de postura se deu a partir da constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) em 1951, que mapearia projetos de investimento a serem apoiados pelo Banco Mundial e pelo EXIMBANK americano (Ibid).

O segundo aspecto refere-se ao uso do regime cambial enquanto mecanismo de política industrial. Muito embora, conforme bem apontado por Baer (2002, p. 72 em Klein e Luna,

2016, p. 145), tal uso tenha ocorrido de forma mais consciente e planejada para fins de desenvolvimento industrial apenas a partir da década de 50, há que se destacar o fato de que o controle de importações, voltado principalmente para bens de consumo duráveis, atrelado ao regime cambial que mantinha a taxa de câmbio sobrevalorizada e adotado entre 1947 e 1952¹⁰, implicou em um novo salto no Processo de Substituição de Importações desses bens (Tavares, 1972, p. 71 em Vianna, 1990B, p. 115). A esse respeito, convém destacar as três formas de incentivo ao PSI didaticamente explicitadas por Vianna (Ibid), uma vez que serão recorrentes daquele momento em diante: (i) efeito subsídio, a partir de preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital e intermediários importados; (ii) efeito protecionista, por meio das restrições às importações de bens competitivos e (iii) efeito lucratividade, já que o câmbio sobrevalorizado altera a estrutura de rentabilidades relativas, estimulando a produção para o mercado doméstico em relação à produção para exportação.¹¹

Embora não houvesse um plano integrado com metas e fontes de financiamento claramente definidos, o **segundo governo Vargas (1951-1954)** é tido com o propósito de aprofundar o Processo de Substituição de Importações no país principalmente através da implantação da indústria pesada, em particular a de bens intermediários, a qual constituía um dos principais gargalos para o aprofundamento do PSI à época. Contudo, à necessidade de ajuste fiscal e monetário por conta da aceleração da inflação desde o final do governo anterior se seguiram mudanças econômicas conjunturais e medidas adotadas pelo próprio governo com vistas à sua sustentação política que resultaram em crise cambial e aceleração da inflação, requerendo ajustes no curto prazo. Não menos relevante, mais uma mudança no direcionamento da política externa americana em relação à América Latina pôs em cheque a finalização do projeto de aprofundamento industrial pretendido (Klein e Luna, 2016, Cap. 3; Vianna, 1990B).

Vianna (1990B) aponta que as diferentes políticas econômicas do segundo governo Vargas devem ser entendidas como duas fases distintas de uma mesma estratégia. Na primeira fase seria realizada a estabilização da economia via ajuste ortodoxo (recessivo) para, em seguida, se inaugurar a segunda fase de investimentos através do afluxo de capitais estrangeiros e, principalmente, via financiamentos do EXIMBANK e do Banco Mundial a projetos mapeados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), já em funcionamento em 1951.

Contudo, a expectativa de um novo período de dificuldades de importação por conta da então recém conflagrada Guerra da Coreia e a demanda reprimida de importações desde

¹⁰ Esse regime cambial foi mantido até o segundo ano do governo Vargas, sendo alterado a partir de 1953 (Vianna, 1990B).

¹¹ Esses dois aspectos serão retomados ao analisarmos em detalhes, adiante, os diferentes caminhos percorridos por Brasil e Tigres Asiáticos (especialmente Coreia do Sul) nos respectivos processos de desenvolvimento econômico do pós-guerra. Adiantamos que o auxílio norte-americano ao Japão, tanto em termos de investimento, quanto em termos de reserva de mercado para os produtos ali produzidos foi fundamental para a posterior ascensão econômica da Coreia do Sul e demais Tigres Asiáticos. Já o uso da política cambial para promoção industrial, mesmo que de forma consciente e planejada somente a partir da década de 50, evidencia que o Brasil começou a adotar políticas cambiais para promoção de sua indústria antes mesmo do seu intenso uso pela Coreia do Sul, a qual, na segunda metade da década de 50 ainda se encontrava em seu esforço de reconstrução pós-guerra.

a segunda metade do governo Dutra, aliadas a uma postura menos rigorosa do governo devido à perspectiva favorável para os preços do café, além de uma situação cambial temporariamente favorável e a própria persistência inflacionária, a qual ensejava a liberação de importações para alívio da demanda reprimida¹², resultaram em uma elevação acima do esperado nas importações no início do governo, traduzida em um relaxamento nas concessões de licenças de importações. Esse relaxamento foi ao encontro de cenários conjunturais adversos no ano seguinte, dos quais se destacam a forte queda na receita com exportações de algodão e a redução no influxo de capitais no país, gerando mais uma crise cambial em 1952. Do ponto de vista fiscal, o reajuste de 100% do salário mínimo concedido em meio à crise de sustentação política do governo, o déficit fiscal dos estados e a falta de contenção da expansão da carteira de créditos do Banco do Brasil (dessa vez financiando principalmente os estados), implicou na continuidade da crise fiscal e inflacionária (Klein e Luna, 2016, Cap. 3; Vianna, 1990B).

Não menos relevante, a política externa americana sofreu nova guinada com a eleição de Dwight Eisenhower para a presidência daquele país (1953-1961): uma vez mais a ajuda americana destinada ao desenvolvimento da América Latina é retirada das suas prioridades, representando, na prática, o fim dos financiamentos de projetos no âmbito do esquema CMBEU, Banco Mundial e EXIMBANK. A partir daquele momento, o foco do auxílio americano se redobrou com vistas ao combate do comunismo, sendo que Ásia e Oriente médio passaram a receber maiores auxílios em detrimento da América Latina (e parcialmente em detrimento inclusive da Europa), o que representou o golpe final no projeto de aprofundamento industrial pretendido pelo segundo governo Vargas, que restou inconcluso (Ibid).¹³

O segundo Governo Vargas evidenciou as dificuldades de se avançar no aprofundamento do setor industrial do país por meio do Processo de Substituição de Importações. Sob certo aspecto, tratam-se dos mesmos problemas que observaremos no estudo da evolução econômica brasileira até o final da década de oitenta nesta seção. Grosso modo, no governo **Juscelino Kubitschek (1956-1960)** o modelo é levado ao seu ápice, tendo o forte desenvolvimento econômico do período resultado também na exacerbação de suas distorções. Em 1964, as reformas implementadas no âmbito do PAEG (1964-1967) amenizam ou corrigem diversas dessas distorções, dando novo fôlego ao PSI e criando as bases para o chamado “milagre econômico” no período subsequente (1968-1973). Na maior parte do restante da década de 70, o novo aprofundamento do PSI do Governo **Geisel (1974-1978)** gerou como efeito colateral, uma vez mais, forte crise fiscal, cambial e, por conseguinte, inflacionária na década de 80, resultando no seu abandono definitivo, em que pesem os avanços obtidos para industrialização do país. Desse modo, quando tratamos do período Vargas, mesmo sendo evidente que outros aspectos também

¹² Vianna (1990B) ressalta que parcela relevante das importações foram voltadas para a aquisição de bens de capital, dados os fortes incentivos conjunturais para tanto, gerando uma nova onda de investimentos na capacidade produtiva nacional. A esse respeito, é interessante notar que, dada a oferta interna inelástica de bens de capital, o prosseguimento do PSI requeria, necessariamente, a importação desses bens.

¹³ Também aqui, destacamos a peculiar postura geopolítica do governo americano em relação à Ásia (leia-se: Japão e, em um segundo momento, Coreia do Sul e demais Tigres, conforme veremos no Capítulo 3).

contribuíram para a crescente crise política do seu segundo governo¹⁴, não se podem minorar as contradições e limites que o próprio Processo de Substituição de Importações refletia naquele momento e que se repetiriam nas décadas seguintes, apesar dos aperfeiçoamentos observados em vários aspectos da política que deram sobrevida ao processo no período. Aprofundemos esse debate antes de avançarmos nossa análise ao governo **Café Filho (1953-1954)**.

Conforme bem aponta Gremaud et al (2007, Cap. 14), o Processo de Substituição de Importações continha uma inerente tendência ao desequilíbrio externo: a política cambial invariavelmente mantinha o câmbio sobrevalorizado, inibindo as exportações, ao passo que o próprio avanço do PSI para novos setores, com a consequente necessidade de importação adicional de bens intermediários e de capital não disponíveis internamente, juntamente à elevação da renda interna que acompanhava a própria dinâmica do processo, pressionavam a pauta de importações. Como o ritmo de crescimento das exportações geralmente não acompanhava o aumento das importações, a tendência ao desequilíbrio externo era permanente. Nesse sentido, “o motor dinâmico do PSI era o próprio estrangulamento externo”.

Características institucionais e econômicas do país à época tornavam a implementação do PSI no Brasil mais complexa. A ausência de um mercado financeiro interno que permitisse tanto ao setor público quanto ao privado se financiarem de forma adequada, aliada a um sistema tributário primitivo, ainda centrado em impostos sobre o comércio exterior, resultavam na maior dependência das receitas oriundas da própria escassez de divisas e de recursos externos, sejam na forma de endividamento ou investimento, para financiamento de empresas, famílias e governo. No limite, o expediente do financiamento inflacionário era comumente utilizado. A falta de recursos ao setor privado implicava, por seu turno, na necessária maior participação do setor público no fornecimento de infraestrutura e insumos básicos (Ibid).¹⁵

A estratégia de desenvolvimento adotada não contemplou mudanças estruturais nas relações de trabalho e de estrutura de propriedade no meio rural. A forte concentração agrária em grandes propriedades e a não inclusão dos trabalhadores do campo nas reformas trabalhistas implicaram em um extraordinário deslocamento de mão de obra

¹⁴ Por exemplo, são conhecidas as denúncias de corrupção do governo Vargas proferidas pelo seu principal opositor, o jornalista e político Carlos Lacerda. Para uma leitura detalhada das tensões políticas do segundo governo Vargas, ver Neto (2014).

¹⁵ A institucionalidade por trás da ausência de um mercado de títulos (públicos e privados) desenvolvido se devia em grande parte à Lei da Usura (Decreto-Lei nº 22.626/1933) e à ausência de mecanismos de correção monetária desses títulos em um contexto inflacionário. Do ponto de vista da inflação propriamente dita, a política monetária não dispunha dos principais instrumentos para sua consecução: além da ausência de um mercado de títulos públicos, o Banco do Brasil acumulava três funções incompatíveis: agente financeiro do Tesouro Nacional, sendo autorizado a fazer operações de crédito em seu nome, depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais e, ele próprio, o maior banco comercial do país e o único com carteira rural. Desse modo, qualquer operação de crédito do Banco do Brasil gerava expansão da base monetária. A maior parte desses problemas foi equacionada com as reformas implementadas no âmbito do PAEG (1964-1967) (Orenstein e Sochaczewski, 1990; Resende, 1990).

para o meio urbano, gerando um excedente que pressionava para baixo os salários, o que era agravado pelo caráter capital intensivo da indústria em expansão (Ibid). Nessa seara, embora o primeiro e segundo governo Vargas tivesse logrado êxito na implementação de um amplo programa de educação industrial e comercial no país, consolidado através da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), observou-se apenas um modesto avanço na oferta da educação primária (Luna e Klein, 2016, Cap. 2, Seção 2.3.1). Tais aspectos impactariam negativamente a distribuição de renda e a evolução do capital humano do país, constituindo em limitadores ao próprio PSI (Barbosa Filho e Pessôa, 2013; Canêdo-Pinheiro, 2013; Ferreira e Veloso, 2013; Gremaud et al, 2007, Cap. 14-16; Marques e Rêgo, 2003, Cap. 5; Singer, 2014).

Também há que se destacar que a opção pela ênfase no mercado interno em detrimento de uma política exportadora, juntamente à proteção da indústria para fins do PSI, implicou desde sempre em um crônico problema de eficiência e, por conseguinte, na fraca competitividade do parque industrial do país, constituindo-se em um limitador adicional à sua própria expansão (Gremaud et al, 2007, Cap. 14).

Por seu turno, as dificuldades junto aos diversos segmentos sociais de sustentação do governo Vargas face às adversidades econômicas típicas do Processo de Substituição de Importações, as quais, como vimos, eram exacerbadas em decorrência de características institucionais e econômicas do país, resultaram em uma crise política com o trágico desfecho do suicídio do Presidente. A esse respeito, Vianna (1990B, p.149) e Marques e Rego (2003, p. 87) elencam, didaticamente, a crise junto aos principais segmentos sociais: os trabalhadores, ansiosos por auferirem uma participação maior nos ganhos de produtividade obtidos com o avanço da industrialização, ainda não constituíam um movimento organizado o suficiente para formar a principal base de apoio do governo, mesmo tendo sido beneficiados pelo reajuste de 100% no salário mínimo em 1954; as camadas médias urbanas, afetadas pela aceleração inflacionária, eram particularmente sensíveis às denúncias de corrupção e de falta de moralidade do governo; os principais segmentos capitalistas eram afetados pela política cambial de restrição às importações e, em um segundo momento, pelas desvalorizações cambiais a elas impostas com a reforma cambial implementada pela Lei 1.807/1953 (“Lei do Mercado Livre”) e pela Instrução nº 70/1953 da SUMOC; no caso específico do segmento industrial, além da nova política cambial, as restrições à carteira de crédito do Banco do Brasil também lhes eram caras. Para esse último segmento, contudo, o reajuste salarial foi o estopim e demarcou o início de uma posição deliberadamente hostil ao governo. Por fim, o setor cafeeiro tinha uma expectativa favorável no início do governo, mas passou a lhe creditar até a crise no preço internacional da commodity.

A tônica do reduzido mandato de **Café Filho (1954-1955)**, que assumiu após o suicídio de Vargas, foi implementar o necessário processo de ajustamento econômico. Sempre na vertente ortodoxa, o ajuste foi inicialmente capitaneado pelo então ministro da Fazenda, Eugênio Gudín, quando se implementou uma reforma bancária voltada para garantir maior efetividade da política monetária (elevando taxas de redesconto e compulsório e com maior controle sobre as carteiras comerciais do Banco do Brasil), com ligeiros ajustes em relação à política cambial anterior (mantendo, todavia, a política de “confisco”

cambial das exportações de café, ao pagar uma taxa reduzida de câmbio para as receitas de exportações do setor e gerando importante fonte de recursos para o estado), mas com uma forte contração fiscal para frear o processo inflacionário. Além de frear os investimentos do governo, a política gerou uma crise de liquidez no sistema bancário, resultando em uma corrida bancária em pequenas e médias instituições e o protesto da oligarquia cafeeira, que julgava excessivo o confisco cambial vigente (Marques e Rêgo, 2003, Cap. 6; Pinho Neto, 1990).

No período Café Filho outra proposta de ajuste, também de caráter ortodoxo, foi defendida pelo novo ministro da Fazenda, José Maria Whitaker. Para fins deste trabalho, essa proposta merece nossa atenção não pelo seu êxito, uma vez que não foi apoiada pelo Parlamento e tampouco pelos candidatos à Presidência da República à época, mas pelo valor histórico do posicionamento da elite política em relação ao seu conteúdo. Grosso modo, o projeto consistia na instituição de um mercado livre de câmbio através da unificação cambial com taxa flutuante (para o setor cafeeiro, a transição seria mais gradual) e consequente eliminação dos ágios cambiais. A proteção da indústria se daria pela revisão do sistema tarifário com a instituição de tarifas *ad valorem* no lugar de tarifas específicas. Tratava-se, pois, de uma reforma destinada a atacar a principal crítica do Fundo Monetário Internacional e dos setores liberais da sociedade brasileira ao PSI, qual seja, o desestímulo às exportações por conta da sobrevalorização do câmbio e os recorrentes desequilíbrios no balanço de pagamento daí decorrentes. Ou seja, na prática, o projeto consistia na eliminação de um dos principais mecanismos até então utilizados para promoção do PSI: a política cambial. Por se encontrar no final de seu mandato, Café Filho submeteu a proposta aos candidatos à presidência e ao Parlamento. Não obtendo apoio de ambos, abandonou o projeto (Pinho Neto, 1990; Marques e Rego, 2003, Cap. 6).

Também merece destaque a relevante inovação trazida pela Instrução 113/1955 da SUMOC¹⁶, a qual autorizava a emissão de licença para importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à “complementação de conjuntos já existentes” e para aqueles financiados no exterior com prazo superior a cinco anos. Trata-se de um avanço no PSI, já que representou um claro aprimoramento no mecanismo de importação de equipamentos destinados a compor a capacidade produtiva industrial do país ao dissociar tais investimentos da necessidade de obtenção de divisas. Conforme detalharemos adiante, esse mecanismo, que é uma das regulamentações da já mencionada Lei 1.807/1953 (“Lei do Mercado Livre”), foi largamente utilizado no Governo de Juscelino Kubitschek (Ibid).¹⁷

No governo **Juscelino Kubitschek (1956-1960)** houve aperfeiçoamento dos principais mecanismos promotores do Processo de Substituição de Importações e a introdução explícita de um planejamento estatal voltado ao avanço desse processo, o qual fez uso das

¹⁶ SUMOC é a Superintendência da Moeda e do Crédito, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda criado em 1945 com a finalidade de exercer o controle monetário no Brasil. Foi a autoridade monetária do país no período anterior à criação do Banco Central do Brasil, em 1964, no âmbito do PAEG.

¹⁷ A principal crítica a esse mecanismo é o fato de ele restringir a possibilidade de investimento apenas às empresas multinacionais, e detrimento das empresas de capital nacional (Ibid). Conforme veremos nos capítulos seguintes, trata-se de um padrão distinto de associação com o capital estrangeiro daquele observado nos Tigres Asiáticos, em particular na Coreia do Sul.

técnicas mais avançadas de planejamento naquele momento. Nesse contexto, houve notável avanço para etapas mais avançadas da substituição de importações, com a consolidação da indústria de bens de consumo duráveis (com destaque para bens mais complexos, como a implantação da indústria automotiva leve no país) e sensíveis avanços na oferta de infraestrutura básica e de bens de consumo intermediários. Dada a escassez de divisas observada em todo o mandato em decorrência, majoritariamente, dos baixos preços internacionais do café, a política cambial e tarifária, enquanto principais mecanismos do PSI foram aperfeiçoadas: a mencionada Instrução 113/1955 foi longamente utilizada como um dos principais instrumentos de investimento das empresas multinacionais instaladas no país, e a reforma promovida pela Lei 3.244/1957 logrou êxito em acelerar a substituição de bens de capital, modernizando as regras de substituição de importações, simplificando o sistema de taxas múltipla de câmbio e fazendo maior uso de tarifas *ad valorem* na implementação do PSI (Gremaud et al, 2007, Cap. 14; Marques e Rego, 2003, Cap.7; Klein e Luna, 2016, Cap. 3; Orenstein e Sochaczewski, 1990).

Do ponto de vista do planejamento da atuação estatal, o Plano de Metas valeu-se da experiência angariada nos anos anteriores, principalmente através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e do Grupo Misto Cepal-BNDE, para traçar o que é tido como “a mais coerente e bem desenvolvida política de apoio industrial até aquele momento” (Klein e Luna, 2016, p. 155) ou, nas palavras de Lessa (1981 em Marques e Rego, 2003, p. 96-97): “constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”, apesar da notória falha em não apontar fontes de financiamento realistas para sua consecução. O Plano fez uso de técnicas de planejamento como a matriz insumo-produto para a identificação de “pontos de estrangulamento” na oferta de infraestrutura básica e de insumos intermediários necessários para fomentar os chamados “pontos de germinação”, que eram os setores cuja implantação geraria as maiores repercussões na malha industrial, como era o caso da indústria automobilística leve. O setor público tinha papel ativo no Plano, ao ser responsável pelos avanços na oferta de infraestrutura básica subsidiada (energia, transportes e comunicações)¹⁸ e de bens intermediários básicos. Ao capital externo caberiam a consolidação da implementação do setor de bens de consumo duráveis (principalmente o de maior complexidade como o automobilístico), fazendo-se largo uso da Instrução 113/1955 SUMOC para importação de bens de capital não disponíveis internamente, e a oferta de empréstimos para auxiliar na equalização do balanço de pagamentos¹⁹, embora mesmo com o elevado influxo observado ainda tivessem ocorrido déficits externos (Marques e Rego, 2003, Cap.7; Klein e Luna, 2016, Cap. 3).

¹⁸ Há que se destacar que o setor público atuou tanto no investimento para criação quanto no subsídio para oferta a custos menores da infraestrutura básica, principalmente no setor de transportes (Orenstein e Sochaczewski, 1990, p. 182-184).

¹⁹ Há uma divergência na historiografia econômica quanto à aparente postura nacionalista do segundo governo Vargas (1951-1953) comparativamente ao governo JK (1955-1961) no que se refere ao capital estrangeiro, pois o primeiro, ao defender um projeto de desenvolvimento “nacionalista”, teria imposto dificuldades ao capital externo. Luna e Klein (2016, Cap. 3) e Marques e Rego (2003, Cap. 6 e 7) defendem esse ponto de vista. Contudo, Vianna (1990B) rechaça tal avaliação ao concluir que a reforma cambial promovida pela Lei do Mercado Livre (Lei 1.807/1953) tornou a legislação quanto à movimentação de capitais estrangeiros brasileira uma das menos restritivas da América Latina na época.

O avanço do Plano e o financiamento inflacionário à luz da ausência de fontes de financiamento suficientes para a crescente demanda de recursos pelo setor público resultaram na aceleração inflacionária a partir de 1958.²⁰ A tentativa de ajuste do governo se deu através do Plano de Estabilização Monetária (PEM), um plano gradual de ajuste monetário e fiscal, mas ambíguo, na medida em que subordinava o ajuste à construção de Brasília, meta para qual a fonte de financiamento seria majoritariamente inflacionária. A associação do PEM ao ajuste ortodoxo defendido pelo FMI e a demora do FMI em apoiar o plano de ajuste, dado seu caráter mais gradual do que era defendido pelo Fundo, resultaram no rompimento de JK com o FMI e no abandono do PEM. Todas as tentativas subsequentes de estabilização no governo não lograram êxito, iniciando uma crise com repercussões até 1967 (Orenstein e Sochaczewski, 1990).

O **período de 1961-1964** é marcado por forte instabilidade política e econômica. Há diversas visões sobre as razões da crise do início da década de sessenta. Gremaud et al (2007, p. 372-375) apresentam um resumo bastante elucidativo das diversas correntes interpretativas e conclui pela confluência de todas elas para a crise. Do ponto de vista conjuntural, a instabilidade política do período impedia a manutenção de uma política econômica de ajustamento consistente ao longo do tempo, além de afetar negativamente os projetos de longo prazo dos agentes, diminuindo os investimentos (tanto internos quanto externos) e o crescimento econômico. Tal visão também enseja a avaliação de que, estruturalmente, a instabilidade política tinha sua raiz na incerteza quanto à capacidade de os governos populistas de então em continuarem a incorporar as massas urbanas como base de apoio político sem que as concessões realizadas fossem consideradas exageradas sob o ponto de vista do setor patronal²¹. Do ponto de vista da conjuntura econômica, é destacada a política econômica restritiva que se adotou em geral até 1967²². Por fim, quando se avalia a crise econômica sob ponto de vista estrutural, resumem-se em três vertentes principais. A visão estagnacionista reputa a crise ao esgotamento de dinamismo próprio do Processo de Substituição de Importações após o ápice de crescimento induzido pela Plano de Metas, no qual chega-se a um estágio em que a demanda interindustrial dos setores de bens de consumo já instalados não é suficiente para instalar o setor de bens de capital, tampouco ampliar o setor de bens intermediários. Isso se deve ao caráter concentrador típico do PSI, no qual o crescimento do mercado não se dá a taxas suficientes para viabilizar novos investimentos. A visão da crise cíclica endógena identifica a crise como sendo de uma típica crise de excesso de capacidade produtiva de economias industriais oriunda do Plano de Metas, resultando na diminuição de novos investimentos no setor de bens de capital e se alastrando a todos setores da economia. Por fim, tem-se a avaliação da inadequação institucional, segundo a qual havia a necessidade de reformas institucionais para a retomada do investimento, principalmente focadas na estruturação de mecanismos adequados para financiamento do setor público e privado; na expansão do mercado consumidor interno, seja através reforma da estrutura fundiária do país, seja no acesso à educação ou mesmo no desenvolvimento

²⁰ A institucionalidade da época resultava que até o financiamento privado pelo Banco do Brasil (maior banco comercial da época) impactava a inflação. A esse respeito, veja a nota de rodapé nº 14.

²¹ O pacto populista no Brasil também incluía em não estender essas concessões ao campo, tampouco alterar a estrutura agrária do país (Ibid).

²² O Plano Trienal (1963) do governo João Goulart (1961-1964) é visto como o de maior impacto negativo na atividade econômica, e é criticado por sua falta de gradualismo (Marques e Rego, 2003, p. 108-109).

de um mercado de crédito ao consumidor no país; e na falta de efetividade ou mesmo ausência de instrumentos adequados de política monetária-fiscal.

Duas tentativas de estabilização são usualmente destacadas no período: a do curto governo **Jânio Quadros (1961)** e o Plano Trienal (1963) do governo **João Goulart (1961-1964)**. A primeira, de cunho ortodoxo, promoveu uma reforma cambial destinada a desvalorizar e simplificar as taxas múltiplas de câmbio, abolindo, inclusive, a famosa conta de ágios e bonificações cambiais. Procurou-se, dessa forma, diminuir ao máximo possível a venda de câmbio por taxa subsidiada, vista como forte ensejadora de emissão de moeda. No setor externo, o governo logrou êxito nas negociações com os credores internacionais, obtendo um alívio momentâneo no balanço de pagamentos naquele ano. Contudo, com a renúncia de Quadros, o programa de estabilização foi abandonado, mas ainda surtiu efeitos positivos em 1961. O Plano Trienal (1963), também de caráter ortodoxo, focou no combate à inflação através do déficit público. Para tanto, procurou corrigir políticas que pressionavam o equilíbrio fiscal do estado tanto direta quanto indiretamente, como através da correção de preços administrados, corte de gastos públicos e contenção do crédito ao setor privado. O Plano resultou em forte aceleração da inflação e queda do PIB, além de deterioração da posição externa em face da interrupção do afluxo de capitais externos, tendo sido abandonado ainda no primeiro semestre de 1963 (Abreu, 1990).

O sucesso na estabilização econômica após o Plano de Metas só veio a ocorrer no governo **Castello Branco (1964-1967)**, em uma ditadura militar, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Se o Plano de Metas é tido como o ápice do processo de planejamento público para fins do PSI até aquele momento, o PAEG é visto como “o mais abrangente plano de estabilização implantado no país até então” (Cardoso, 2013, p. 171). A estratégia do PAEG pode ser sintetizada em três objetivos principais: equacionamento da restrição do balanço de pagamentos, redução gradual da inflação para minimizar o impacto do ajuste no crescimento econômico e reformas institucionais para retomada do crescimento econômico após a queda da inflação. Por seu turno, para combate da inflação, fez-se um diagnóstico já conhecido: necessidade de redução de déficit público, realinhamento de preços administrados e controle de crédito (Ibid, p. 171-172).

As principais distorções surgidas com o avanço do PSI no Brasil e levadas ao seu estopim com o Plano de Metas já foram explicitadas nas passagens anteriores. Logo, não as elencaremos novamente para descrever o ambiente econômico quando do início da implementação do PAEG. Contudo, há que se destacar três fatores para o seu sucesso: o ambiente externo favorável para o equacionamento do desajuste no balanço de pagamentos através de empréstimos e investimentos diretos, dada a crescente liquidez externa, a emergência do processo de transnacionalização das empresas multinacionais e do chamado Euromercado e a política externa norte-americana da Aliança para o Progresso; o contexto de um regime político não democrático, que em muito contribuiu para o êxito na implementação dos pontos mais sensíveis das reformas, como a política de forte contenção salarial; e, por fim, o uso de mecanismos e estratégias inovadoras nas reformas, especialmente no trato com a inflação, onde se optou por uma estratégia gradualista de forma a atenuar o impacto do ajuste no crescimento econômico: a

introdução da correção monetária viabilizou a captação de poupança em diversos mercados mesmo em um ambiente com certo nível de inflação (dívida pública, financiamento habitacional, crédito para bens de consumo duráveis, operações de mercado aberto). Adicionalmente, o gradualismo também refletia um diagnóstico mais aprofundado da inflação brasileira, no qual haveria que se conferir tempo para que as reformas permitissem o alinhamento dos principais preços relativos da economia (câmbio, salários, juros, preços administrados) e no qual a expansão monetária não era vista como um fator autônomo da pressão inflacionária (o que justificou ou “tratamento de choque” aplicado em diversas tentativas de estabilização anteriores), mas sim um veículo de propagação de conflitos distributivos presentes na economia do país, em particular relacionados ao dispêndio governamental superior à capacidade de retirada do poder de compra do setor privado e à incompatibilidade entre a propensão a consumir decorrente da política salarial e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito das empresas (Resende, 1990).

Nesse contexto, o PAEG implementou uma reforma tributária que aumentou sensivelmente a capacidade arrecadatória do estado e diminuiu as distorções do sistema na economia. Foi feita a redistribuição das competências tributárias entre os entes federados, a centralização de decisões sobre a legislação tributária de forma a eliminar a “guerra fiscal” entre os entes subnacionais, a introdução de impostos do tipo valor adicionado (ICM, IPI, ISS) no lugar dos impostos em cascata, o que, além de diminuir as distorções do sistema também permitiu o seu uso como política de incentivo a etapas da cadeia produtiva específicas. Do ponto de vista da arrecadação de forma mais ampla, a nova política de realismo tarifário aplicado às empresas estatais estancou um relevante canal de saída recursos ao permitir que essas empresas passassem a gerar resultados positivos (Gremaud et al, Cap. 15).

A reforma monetário-financeira, por meio da introdução da correção monetária, viabilizou a criação de *funding* para diversos mercados (como o da dívida pública, financiamento habitacional, crédito para bens de consumo duráveis, crédito para empresas e operações de mercado aberto, para citar os principais), sendo necessária a estruturação de cada um deles. Para tanto, foram criados o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central (BACEN) para que a política monetária tivesse instrumentos de atuação efetivos e independentes²³, além do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). A estruturação do sistema financeiro se deu através da “Lei do Mercado de Capitais” (Lei 4728/1965), com a definição dos segmentos de atuação dos diversos agentes financeiros (bancos, Bolsa de Valores, corretoras e distribuidoras). O crédito agrícola foi estruturado através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (Ibid).

No âmbito da política externa, adotaram-se fortes incentivos para atração do capital estrangeiro. Inicialmente houve o alinhamento com a política externa americana adotada

²³ Conforme se verá adiante, embora tenham ocorrido notáveis avanços nessa seara, o novo arranjo ainda possuía deficiências importantes. As principais se referiam à subordinação do BACEN ao CMN, à existência da chamada “Conta Movimento”, que permitia ao Banco do Brasil burlar a política monetária vigente e o denominado “Orçamento Monetário”, que passou a ser responsável por diversas despesas de cunho fiscal (Ibid).

ao longo da década de 60 denominada “Aliança para o Progresso”, a qual previa apoio para o desenvolvimento econômico e social da América Latina para contenção da ameaça socialista no continente.²⁴ Apesar da crítica do FMI quanto ao gradualismo no ajuste do PAEG, o plano foi bem recebido na comunidade financeira internacional, obtendo o governo êxito na renegociação da dívida externa, firmando, inclusive, um Acordo de Garantias para o capital estrangeiro. Também foi flexibilizada a remessa de lucros ao exterior. O sistema cambial foi simplificado e unificado, sendo seu uso como política do PSI foi mitigado, de forma atenuar a forma errática como era conduzida, facilitando o planejamento dos agentes. O foco no controle das importações migrou dos limites quantitativos para a política tarifária.

Destacamos, por fim, duas relevantes mudanças estruturais na política econômica externa do país até então. Primeiro, através de mudanças na Lei 4.131/1962 e da edição da Resolução 63/1967, passou-se a possibilitar a empresas e bancos brasileiros o acesso direto à captação de recursos externos. Tratou-se do início do processo de internacionalização financeira do país²⁵. Segundo, o estímulo às exportações passou a ser tratado como diretriz estratégica do governo com vistas a mitigar o crônico desajuste no balanço de pagamentos. Para tanto, foram instituídos diversos incentivos fiscais e modernizados os órgãos públicos ligados ao comércio internacional (Ibid).

O mercado de trabalho também sofreu mudanças relevantes. O poder de barganha dos sindicatos tornou-se praticamente nulo, e as negociações diretas entre patrões e empregados para definição do salário foram substituídas pela fórmula de reajuste fornecida pelo governo. O resultado foi um dos mais contundentes arrochos salariais já observados: o salário mínimo real médio sofreu redução de 34% com os “reajustes” feitos entre 1965 e 1967 (Resende, 1990, p. 217). Paralelamente, flexibilizou-se a legislação trabalhista ao se instituir o saldo dos depósitos no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) como alternativa ao instituto da estabilidade no emprego após 10 anos de serviço. Esse direito, oriundo da década de 30, gerava elevados custos de capital humano às empresas, pois era usual demitir o funcionário às vésperas de se completar os 10 anos, perdendo-se anos de investimento em formação profissional (Cardoso, 1990, p. 176 e 183).

Dessa forma, ao mesmo tempo que o PAEG controlou a inflação (o IGP-DI caiu de 91,8% em 1964 para 30,4% em 1967 e 22% em 1968) e equilibrou o balanço de pagamentos (houve superávit no balanço de pagamentos em todo o período, exceto em 1967), ele também impôs uma forte desaceleração no crescimento da renda, aumentando a capacidade produtiva ociosa (ou hiato entre o produto observado e o produto potencial) e com um fortíssimo arrocho salarial, o qual impactaria de forma estrutural a desigualdade de renda do país nos anos seguintes (Gremaud et al, 2007, Cap. 15; Resende, 1990).

²⁴ Resende (1990, p. 219) aponta que os Estados Unidos concederam importantes empréstimos ao Brasil entre 1964 e 1967, sendo o país o quarto maior receptor mundial de ajuda líquida, atrás somente de Índia, Paquistão e Vietnã do Sul.

²⁵ Em que pese, conforme bem aponta Resende (1990, p. 223), o uso desses mecanismos terem sido fortemente concentrados nas empresas multinacionais e estatais: em 1966, por exemplo, 44,2% dos empréstimos externos foram contratados por empresas de propriedade estrangeira e 46,4% por empresas públicas.

O denominado período do “**milagre brasileiro**” (1968-1973) compreendeu dois governos militares: **Costa e Silva (1967-1969)** e **Médici (1969-1974)**. Trata-se de um período em que coexistiram acelerado crescimento do PIB (taxa média de 11,2% ao ano, atingindo 14% em 1973), inflação em patamar menor que nos anos anteriores (taxa média de 19,1% ao ano) e equilíbrio no balanço de pagamentos. Esse extraordinário desempenho foi possibilitado pela conjunção das reformas promovidas pelo PAEG com a capacidade industrial ociosa herdada daquele período, além de um contexto externo favorável, com crescimento econômico mundial, ampla liquidez e termos de troca favoráveis (Gremaud et al, 2007, Cap. 15; Cardoso, 2013).

Há que se ressaltar a clara mudança no diagnóstico da inflação no período. Se durante os anos de ajuste econômico do PAEG a inflação era vista como essencialmente de demanda, agora via-se o problema inflacionário como um risco a médio prazo, já que no curto prazo havia capacidade produtiva ociosa. O diagnóstico era de que o problema seria inflação de custos, o que requereria o aprofundamento do PSI e investimentos para estímulo de setores estratégicos de modo a superar os gargalos ainda existentes.²⁶ Nesse processo, o controle de preços voltou a ser uma ferramenta ativamente utilizada pelo governo (Lago, 1990). O novo diagnóstico da inflação, a falta de legitimidade do regime e o entendimento de que a indexação promovida no PAEG para salários, tarifas públicas e instrumentos financeiros teria a capacidade de neutralizar as distorções causadas pela inflação, levaram as autoridades a optarem por uma retomada do crescimento, reduzindo a ênfase dada no período anterior para a queda na inflação (Cardoso, 2013, p. 185).

Nesse contexto, o setor público, também beneficiado pela reforma fiscal e pelos mecanismos de endividamento interno (financiamento não inflacionário) e externo (acesso direto ao sistema financeiro internacional, principalmente por meio das empresas estatais) implementados pelo PAEG, retoma seus investimentos em infraestrutura, na construção civil e via estatais, constituindo-se em um dos principais vetores do crescimento econômico do período. Outro importante vetor foi a demanda por bens de consumo duráveis, a qual foi beneficiada pela expansão do crédito às famílias viabilizada pelas reformas do PAEG (esse setor cresceu à taxa média anual de 23,6% no período). Por fim, o crescimento das exportações foi destaque: tal como os demais, foi beneficiado pelas reformas do PAEG e pelo crescimento do comércio mundial aliado à melhora nos termos de troca. O setor de bens de capital teve forte desempenho a partir de 1971, quando a utilização da capacidade ociosa se esgotou e a passou-se a investir no aumento da capacidade instalada, aumentando, portanto, a demanda do setor. Na média, seu crescimento foi de 18,1% ao ano no período. Por fim, embora o setor agrícola tivesse crescido apenas 4,5% ao ano, cabe registrar o início do processo de modernização do setor nesse período, implicando na diversificação de produtos agrícolas exportados em detrimento do café (Ibid).

²⁶ O novo diagnóstico da inflação, a falta de legitimidade do regime e o entendimento de que a indexação promovida no PAEG para salários, tarifas públicas e instrumentos financeiros teria a capacidade de neutralizar as distorções causadas pela inflação, levaram as autoridades a optarem por uma retomada do crescimento, reduzindo a ênfase dada no período anterior para a queda na inflação (Cardoso, 2013, p. 185).

A receita de exportações cresceu à taxa média de 24,6% nos anos de 1968 a 1973, permitindo o aumento na capacidade de importar da economia e auxiliando no resultado superavitário do balanço de pagamento que se observou em todos os anos do “milagre”²⁷. É de relevo observar o aumento da participação de produtos manufaturados na receita do comércio externo: de 20,7% em 1967 para 31,3% em 1973, tendência essa favorecida pela atuação das multinacionais (Gremaud et al, 2007, Cap. 15; Lago, 1990). Em que pese a relevância das exportações para o balanço de pagamentos, não se pode dizer que elas tiveram a mesma importância para o PIB, o qual continuou sendo majoritariamente guiado pelo investimento e consumos internos.

As maiores críticas às características do modelo de crescimento econômico observado no período do “milagre brasileiro” são relacionadas à política de arrocho salarial e ao excesso de endividamento adotados. Conforme vimos, tratam-se de dois aspectos cuja base remonta às reformas introduzidas pelo PAEG.

A dívida externa bruta saltou de US\$3,8 bilhões para US\$12,6 bilhões entre 1968 e 1973, sendo que as reservas externas totalizavam, em 1973, US\$6,5 bilhões. O forte aumento do endividamento externo observado no período foi capitaneado pelas empresas estatais e pelas empresas e bancos multinacionais²⁸. A abundante liquidez externa no chamado “Euromercado”, com juros reduzidos e condições facilitadas para empréstimos de médio e longo prazos foram ao encontro do acesso a esse mercado viabilizado pelas já mencionadas mudanças na Lei 4.131/1962 e pela edição da Resolução 63/1967 no âmbito do PAEG. Parte da literatura avalia que o endividamento externo no período se justifica à luz da real necessidade estratégica de acumulação de divisas (Lago, 1990, p. 276). Para outros autores, contudo, o financiamento externo desses anos é tido como uma conveniência financeira aos tomadores dos empréstimos, os quais foram “capturados” pelas condições facilitadas desses recursos (Marque e Rego, 2003, p. 119-121). De toda sorte, há relativo consenso acerca do maior risco financeiro envolvido na captação desses recursos, uma vez que tiveram como origem fontes externas privadas cujos contratos estabeleciam juros flutuantes para pagamento da dívida. Dessa forma, o patamar e, em especial, as características desse endividamento, impactariam de forma estrutural a economia do país. Os juros e a rolagem da dívida externa passariam a constituir em fator autônomo de grande relevância para as restrições do balanço de pagamentos a partir daquele momento (Gremaud et al, 2007, Cap. 15; Marques e Rego, 2003, Cap. 9; Lago, 1990).

Quanto à política salarial, conforme já discutido anteriormente, ela constituía parte integrante da estratégia de combate à inflação da época. De toda forma, poderia se esperar que o forte crescimento econômico do período resultasse em um aumento proporcional dos salários, dada a maior demanda por trabalho. Mesmo tendo a fórmula de reajuste do

²⁷ Os superávits no balanço de pagamentos no período também foram resultado do influxo de capitais oriundos de empréstimos/financiamentos externos e dos investimentos externos diretos, conforme se verá adiante.

²⁸ Cruz (1984 em Gremaud et al, 2007, p. 391) mostra que, em 1973, do total de recursos externos para empresas tomados sob o bojo da Lei 4.131/1962, 37,3% beneficiaram as empresas multinacionais instaladas no país, 39,7% foram direcionados ao setor público (principalmente às empresas estatais) e 23% ao setor privado nacional.

salário sido alterada em 1968 de modo a incorporar a diferença entre a inflação prevista e a realizada nos 12 meses anteriores, o que se observou foi uma queda (ou, no melhor das hipóteses, uma estagnação) no salário mínimo real entre 1967 e 1973 (Lago, 1990, p. 286)²⁹. Embora tivesse ocorrido uma redução no número de trabalhadores que recebessem o salário mínimo, o patamar elevado desses trabalhadores³⁰ justifica a queda na participação da massa salarial no PIB, muito embora tenha se constatado um aumento no salário médio real dos trabalhadores de maior qualificação (Ibid, p. 286-291). O resultado final foi uma brutal concentração de renda. Os dados disponíveis indicam que os 5% mais ricos aumentaram seu quinhão na renda total de 28,3% em 1960 para 39,8% em 1972. No caso do 1% mais rico da população, esse salto foi de 11,9% para 19,1%. Com comportamento diametralmente oposto, tem-se que os 50% mais pobres tiveram sua participação na renda total reduzida de 17,4% para 11,3% no mesmo período (Ibid, p. 290).

Após os anos do “milagre brasileiro”, as decisões de política econômica adotadas no restante da década de 70 em resposta às crises externas ocasionadas pelos dois choques do petróleo (1974 e 1979) são peças chave para o entendimento do desempenho econômico no período e na década seguinte. Na resposta ao primeiro choque do petróleo (1974), situada no governo de **Ernesto Geisel (1974-1978)**, o Brasil divergiu da maioria dos países em desenvolvimento ao optar por uma política de não ajustamento de curto prazo ao choque. Tivesse optado por internalizar a brusca mudança no preço relativo do insumo, far-se-ia necessária a adoção de uma política fiscal, salarial e monetária restritiva para acomodar o efeito inflacionário daí resultante, o que afetaria o crescimento do PIB em um crucial momento de transição política do país, no qual o grupo político do presidente recém-eleito necessitava de legitimidade para a conduzir o processo de redemocratização. O caminho escolhido por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), contudo, foi a união da conveniência política do não ajustamento ortodoxo interno com o diagnóstico econômico de que a crise externa ocasionada pelo choque teria efeitos suficientemente limitados no tempo para que fosse possível, com base no endividamento externo e em novo avanço no Processo de Substituição de Importações, diminuir o nível de dependência de insumos básicos e de bens de capital da economia, resultando em uma nova onda de crescimento do PIB e de saldos comerciais favoráveis que permitissem acomodar os custos do maior nível de endividamento. Tratava-se de um ajuste na estrutura de oferta de longo prazo, simultaneamente à manutenção de crescimento econômico. Por certo, a decisão também foi influenciada pelo cenário de elevada liquidez externa de um mercado financeiro internacional robustecido pela maciça disponibilidade de “Petrodólares”, divisas oriundas dos ganhos dos países exportadores de petróleo com a brusca elevação de seu principal produto de exportação (Gremaud et al, Cap. 16; Carneiro, 1990; Luna e Klein, 2016, Cap. 4; Cardoso, 2013).

²⁹ O cálculo mais crítico é o do DIEESE, que aponta queda no salário mínimo real de 15,1% entre 1967 e 1973. Se estendermos a conta para o decênio de 1964 até 1974, a queda acumulada seria de incríveis 42% (DIEESE em Lago, 1990, p. 286).

³⁰ Em 1972, por exemplo, 52,5% dos trabalhadores recebiam um salário mínimo e 75,3% até dois salários mínimos (Langoni, 1973 em Marques e Rego, 2003, p. 122).

Embora a meta do II PND fosse manter o crescimento do PIB em torno de 10% ao ano e o do setor industrial em torno de 12% ao ano, o crescimento observado de 6,3% e 6,2%, respectivamente, entre 1975 e 1979, embora menor que o do período do “milagre”, é considerado satisfatório. Houve considerável avanço no PSI, com avanço rumo à consolidação de um setor de bens de capital e de insumos básicos que permitiram, inclusive, expandir a exportação de produtos manufaturados. O volume total exportado praticamente dobrou, saindo de US\$7,9 bilhões em 1974 para US\$15,2 bilhões em 1979³¹. Por outro lado, a inflação medida pelo IGP-DI, que registrou 15,5% em 1973, no final do “milagre”, registra 34,5% em 1974 e chega a 40,5% em 1978, atingindo 77,2% no último ano do II PND. O aumento do endividamento externo, centrado principalmente nas empresas estatais, salta de US\$12,6 bilhões em 1973 para R\$49,9 bilhões em 1979. Apesar da ampliação do déficit em transações correntes em decorrência do aumento da despesa com o serviço da dívida, o saldo do balanço de pagamento permanece sob controle até 1979, quando do segundo choque do petróleo (Gremaud et al, 2007, Cap. 15-16).

Há que se destacar que diversas tentativas de ajuste fiscal e monetário foram adotadas ao longo do governo Geisel. Contudo, as reiteradas tentativas, características do estilo “*stop and go*” adotado, não surtiram todo o efeito desejado, mesmo antes da forte crise iniciada com a segunda crise do petróleo. Parte relevante desses desajustes é reflexo do exaurimento dos próprios mecanismos utilizados para viabilizar o PSI no período. Conforme bem aponta Carneiro (1990), o “pessimismo quanto às elasticidades” fez com que as autoridades econômicas não utilizassem a política cambial enquanto mecanismo indutor do PSI e promotor de exportações. O resultado foi um amplo uso de diversos outros mecanismos pelo estado para intervir na economia, como instrumentos de política comercial, incentivos fiscais, subsídios e compressão dos preços praticados pelas estatais. Embora tais mecanismos promovam uma intervenção mais focalizada no mercado, o seu uso em demasia também resultou em uma redução da carga tributária, a qual saiu de um patamar de 16,8% do PIB em 1973 e chegou a atingir o piso de 8,67% do PIB em 1983. Por seu turno, a redução da carga tributária impactou no aumento da dívida interna no período. Do ponto de vista monetário, a generalizada indexação da economia dificultava o controle da inflação. Por fim, o orçamento monetário era contaminado por operações fiscais e apresentava profundos déficits (Carneiro, 1990).

A segunda crise do petróleo (1979) deu início a quase uma década e meia de graves desequilíbrios internos e externos no Brasil. Ao desafio inflacionário emergente ao final do II PND, a segunda crise do petróleo iniciou um período de grave desajuste externo. Ao contrário do primeiro choque do petróleo, o cenário financeiro internacional era de escassez de divisas oriunda da política monetária norte-americana restritiva a partir de então. No ano seguinte (1980), o aperto monetário norte-americano aumentou fortemente, impactando diretamente os países através da quase cessação do influxo de capitais e, principalmente, através da elevação dos juros devidos por esses países. Não menos relevante, inicia-se um período de franco declínio do comércio internacional e dos termos

³¹ Parcela dos investimentos setoriais previstos no II PND apenas foi finalizada na primeira metade da década de oitenta, a partir de quando começou a incrementar a pauta exportadora (Marques e Rego, 2003, p. 135).

de troca em desfavor dos países em desenvolvimento. Esse cenário externo impactou sobremaneira o Brasil, o qual, como vimos, havia elevado substancialmente sua dívida externa ao longo da década, além de tê-la atrelado a juros pós-fixados.

Nesse contexto, **João Figueiredo (1979-1984)** inicia seu governo dando continuidade às tentativas de ajuste do governo anterior. Contudo, abandona a estratégia já nos primeiros meses de mandato, quando decide protelar o ajuste para estimular o crescimento econômico com a volta de Delfim Neto ao Ministério da Fazenda. A eclosão do segundo choque do petróleo impõe desafios adicionais ao projeto e a malfadada tentativa do novo Ministro da Fazenda em ludibriar as expectativas inflacionárias dos agentes através de mudanças de regras no reajuste dos salários, câmbio e controle de juros resulta em uma explosão inflacionária de 110,2% do IGP-DI em 1980. O governo passa então a adotar políticas de caráter mais ortodoxo via controle da demanda interna para atacar a inflação e o estrangulamento externo. A forte contenção da absorção interna resulta em saldos comerciais favoráveis nos anos seguintes, chegando mesmo a um superávit em transações correntes em 1984, quando as exportações se recuperaram em decorrência da recuperação da economia americana e da maturação dos projetos do II PND. Contudo, a economia passa por duas grandes recessões no período (o PIB caiu 3,1% e 2,8% em 1981 e 1983, respectivamente) e, mais grave, as causas estruturais da inflação não foram atacadas, chegando a atingir 223,8% em 1984 (Carneiro e Modiano, 1990; Gremaud et al, 2007, cap. 16).

A tônica da política econômica do governo de **José Sarney (1985-1989)** foram as inúmeras tentativas de controle inflacionário. Elas oscilaram entre a ortodoxia e a heterodoxia e entre o gradualismo e o tratamento de choque. O diagnóstico de inflação inercial, agravada pela indexação e pelo conflito distributivo da economia adquirem predomínio e as duas principais linhas de solução são a chamada “Moeda Indexada” de Arida e Resende (1985) e o “Choque Heterodoxo” de Lopes (1986). Entre os diferentes planos e equipes econômicas do período, enumeramos mais de sete tentativas e nenhuma logrou êxito de forma permanente no combate à aceleração inflacionária. Em realidade, o país chegou a vivenciar a chamada hiperinflação, superando o patamar de 1.000% ao ano entre 1988 e 1990 (Carneiro e Modiano, 1990; Gremaud et al, 2007, Cap. 16). Foge do escopo deste trabalho a avaliação detalhada de cada plano de contenção inflacionária da segunda metade da década de oitenta. O que nos cabe destacar é o gradual abandono das discussões industrializantes e de desenvolvimento no período, sendo o debate econômico majoritariamente voltado para o encaminhamento dos ajustes internos e externos da economia brasileira durante a chamada “década perdida”.

A década de oitenta não foi “perdida” apenas para o Brasil. Em realidade, todo o mundo em desenvolvimento passou por penosos ajustes econômicos após uma década de setenta em que o avanço do comércio internacional e dos investimentos externos, assim como a melhoria dos termos de troca, possibilitaram algum avanço no nível de desenvolvimento dos países pobres, com o estreitamento de renda observada em relação aos países ricos. A crise da década de oitenta foi um divisor de águas nesse sentido, uma vez que, ao longo daquela década, o estreitamento do *gap* de renda entre países ricos e pobres foi revertido para a maioria dos países do último grupo. A notória exceção dessa tendência foram os Tigres Asiáticos de segunda geração (Singapura, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul),

os quais lograram êxito na continuidade da redução desse *gap*, como apontamos na Introdução deste trabalho. Por outro lado, é notório o destaque brasileiro no debate de desenvolvimento econômico até o início da década de 1980. Arrighi (1997, p. 63) assim compara as duas experiências:

“(...) Até bem o início da década de 80, entretanto, o estreitamento da diferença de renda entre os países pobres e ricos não apareceu como um fenômeno especificamente leste asiático, como ocorreria depois de 1982. (...) O mais importante desses outros casos foi o Brasil, cujo PNB per capita, enquanto porcentagem do PNB per capita do núcleo orgânico, aumentou apenas um pouco menos que o do Grupo dos Quatro enquanto grupo (de 12,7% para 17,5%), mas cuja ascensão envolveu uma massa demográfica muito maior (quase duas vezes maior do que a do Grupo do Quatro como um todo). Foi essa ascensão, mais do que a do leste da Ásia, que se tornou o foco do discurso desenvolvimentista na década de 70. De modo geral, a ascensão do Leste Asiático foi considerada como um exemplo importante, mas de modo algum excepcional, de um processo geral de “equiparação”, dentro do qual o milagre econômico brasileiro eclipsou todos os outros.”³²

Conforme procuramos expor nesta Seção, o estudo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro até o final da década de oitenta requer a análise de suas origens desde o imediato pós-Segunda Guerra, ou mesmo desde a Revolução Vargas de 1930, para seu mais adequado entendimento. As palavras de Arrighi mostram a relevância do estudo do caso brasileiro ao tratarmos de desenvolvimento econômico da segunda metade do século XX. Nesse contexto, a crise da década de oitenta marcou o início do fim do protagonismo brasileiro nessa seara, assim como a consolidação do leste asiático, inicialmente através do desempenho dos Tigres de Segunda Geração e, em um segundo momento, por meio da forte ascensão Chinesa. No Capítulo 3 a seguir, procederemos ao estudo dos Tigres Asiáticos da Segunda Geração.

3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS TIGRES ASIÁTICOS DO PÓS-GUERRA ATÉ A DÉCADA DE 90

No Capítulo anterior apresentamos o arcabouço teórico da chamada Nova Economia das Instituições (NEI) na análise do desenvolvimento econômico e descrevemos as principais características do desenvolvimento econômico brasileiro no período pós Segunda Guerra Mundial até o final da década de 80. Neste Capítulo analisaremos o desenvolvimento econômico dos Tigres Asiáticos com ênfase na Coreia do Sul. A referência básica utilizada é o extenso trabalho de Banco Mundial (1993) sobre o tema. No Capítulo 4, faremos uma abordagem crítica das principais diferenças entre os dois processos de desenvolvimento estudados (asiático, com enfoque na Coreia do Sul e o brasileiro), assim como teceremos nossas conclusões à luz do arcabouço teórico da NEI.

³² O “Grupo dos Quatro” a que se refere Arrighi são os já mencionados Tigres Asiáticos de segunda geração (Singapura, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul), os quais denominamos em diversas passagens deste trabalho, de forma simplificada, apenas Tigres Asiáticos.

3.1. Contexto histórico da emergência dos Tigres Asiáticos

Após o reconhecido caso de sucesso do Japão no pós-guerra, já no início dos anos 90 o mundo se deparava com a consolidação da emergência da chamada “segunda geração” de tigres asiáticos³³. Essa “segunda geração” de Tigres Asiáticos, ou, simplesmente Tigres Asiáticos refere-se ao grupo composto por Singapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan.

De acordo com Banco Mundial (1993), as políticas públicas intervencionistas adotadas no Leste da Ásia (particularmente nos “Tigres” do norte, quais sejam: Japão, Coreia do Sul, Taiwan) foram benéficas para o crescimento daqueles países sob condições muito específicas.

Para explicar o sucesso há duas visões econômicas principais: a neoclássica e a revisionista. A primeira foca em políticas de caráter horizontal, das quais é destacado o êxito na implementação de quatro delas, especificamente: (i) investimento adequado em pessoal/capital humano; (ii) ambiente favorável para a competição privada; (iii) abertura para o comércio internacional e (iv) estabilidade macroeconômica.

Já os revisionistas apontam políticas ditas verticais ou intervencionistas adotadas por esses países. Eles apontam que os primeiros a se desenvolverem: Japão (primeiro), depois, Coreia do Sul e Taiwan (Norte Asiático) adotaram políticas mais intervencionistas, abrindo espaço para que o segundo grupo, Hong-Kong, Malásia, e, por último, Indonésia e Tailândia (Sul Asiático)³⁴, adotasse um caminho com menos incentivos direcionados.

A avaliação de Banco Mundial (1993) aponta a mistura dessas políticas, em particular, a “flexibilidade pragmática” na adoção das diferentes vertentes de medidas, para justificar o exemplo de sucesso desses países, já reconhecido naquele início da década de noventa. Contudo, é ressaltado que determinadas políticas de caráter intervencionista inauguradas pelo Japão e depois copiadas por Coreia do Sul e Taiwan, claramente não lograram o mesmo êxito quando da ascensão da “terceira geração” dos Tigres Asiáticos.

Nas seções seguintes abordaremos de forma mais detalhada a experiência econômica dos mencionados Tigres Asiáticos de “segunda geração”, desde os anos cinquenta até o final da década de oitenta, com enfoque especial sobre a Coreia do Sul.

Tal delimitação se deve ao fato de esses países terem consolidado seu acelerado crescimento econômico na década de setenta, quando o Brasil vivia o período conhecido como “milagre econômico”, guardando, portanto, similaridade entre os períodos históricos de ascensão econômica. Por seu turno, o Japão se constituía em um caso já consolidado de sucesso nesse período, ao passo que os Tigres de terceira geração ainda se encontravam em estágios anteriores de desenvolvimento.

³³ Para alguns autores o Japão, por ter sido o primeiro país da região a alcançar, de forma isolada, elevada renda *per capita*, não é considerado a primeira geração de Tigres Asiáticos. Neste trabalho não adotaremos essa abordagem, considerando-o o “Tigre Asiático de primeira geração” por excelência.

³⁴ Lembrando que os assim denominados HPAEs ou “High Performing East Asian Economies” são em número de oito. Além dos sete mencionados, acrescenta-se a cidade-estado de Singapura (situada ao sul da Malásia).

3.2 Política Macroeconômica e Comércio Externo

De modo geral, a inflação e o déficit fiscal controlados foram pontos em comum nesses países. A elevada taxa de poupança permitiu rápido crescimento com investimentos sem financiamento inflacionário, ao mesmo tempo que o crescimento das exportações e do próprio Produto Interno Bruto (PIB) permitiram bom gerenciamento do serviço da dívida externa. Desse modo, esses países conseguiram manter seus principais indicadores macroeconômicos (déficit fiscal, inflação, dívida externa e taxa de câmbio) em patamares que não afetaram a sua estabilidade macroeconômica, mesmo nos períodos de forte crescimento econômico dos anos 60 e 70, quando comparados aos demais países em desenvolvimento. Grosso modo, ao incorrerem em déficits fiscais financiáveis sem a adoção de mecanismos inflacionários, também a inflação permaneceu em patamares substancialmente menores que os seus congêneres latino-americanos. Por conseguinte, as taxas de juros reais permaneceram relativamente estáveis, o que torna o ambiente econômico mais favorável ao investimento privado. (Banco Mundial, p.105-113)

Outro relevante efeito da maior estabilidade macroeconômica dos Tigres Asiáticos está no comportamento do investimento público desses países, onde não se observou forte oscilação por conta de recorrentes crises de endividamento em comparação à América Latina. (Ibid)

Em relação ao endividamento externo, interessante notar que nem todos os Tigres Asiáticos adotaram a estratégia de endividamento externo para implementação de sua estratégia de crescimento. Exemplos desse grupo são Hong Kong, Singapura e Taiwan. Já a Coreia do Sul teve patamares elevados de dívida externa ao longo da década de 80 em relação aos países em desenvolvimento da América Latina. Contudo, mesmo nesses casos, não tiveram maiores sobressaltos macroeconômicos naquele período, uma vez que o maior nível de exportações desses países garantia os recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida externa. Não menos relevante, o bom desempenho do PIB gravava o retorno ao investimento suficiente para pagamento dos juros. (Ibid)

O caso Coreano foi o típico caso de sucesso. A conhecida avaliação do Banco Mundial (Ibid) é de que, tendo adotado uma política de forte endividamento externo nos anos 70 para financiar investimentos no setor privado e acumular um nível satisfatório de reservas, o país conseguiu passar sem maiores sobressaltos pela crise da dívida externa dos países em desenvolvimento da primeira metade da década de 80. Em 1985, o país tinha uma razão dívida/PIB acima de 50%, mas também apresentava elevada razão exportações/PIB, além de apresentar alto crescimento do PIB. Mesmo assim, a “ortodoxia pragmática” do país se fez presente mais uma vez quando, a partir da segunda metade dos anos 80, o governo implementou uma forte política de redução da dívida externa, tendo atingido o patamar de 14% do PIB em 1990.

A política cambial dos Tigres também se mostrou bastante distinta dos seus congêneres latino-americanos. Durante o período de vigência do sistema de Bretton Woods, que compreende o período do pós-Segunda Guerra até 1974, no bojo da Primeira crise do Petróleo, esses países seguiram o sistema vigente com taxas de câmbio fixas. Nos anos

seguintes, contudo, ao contrário da maior parte da América Latina, os Tigres Asiáticos adotaram taxas de câmbio desvalorizadas em relação ao dólar, promovendo, para tanto, desvalorizações mais fortes de forma pontual quando necessário. Eram regimes cambiais “fixos-mas-ajustáveis”, os quais tiveram, de modo geral, considerável estabilidade nas suas taxas cambiais em comparação com a América Latina nos anos 70 e 80. Por outro lado, no caso dos países Latino Americanos, as recorrentes instabilidades macroeconômicas os levaram a constantemente perseguir regimes cambiais puramente fixos e com sua moeda valorizada. Além de diminuir a sua competitividade no mercado internacional, a dificuldade de manutenção dessa política, a qual, diga-se de passagem, em muito reflete a própria fragilidade macroeconômica desses países, gerou, paradoxalmente, forte instabilidade na taxa de câmbio, fator inibidor do investimento privado (Ibid, p. 114-115).

Outra característica refere-se à relativa rapidez com que as economias do leste asiático conseguiram responder aos choques macroeconômicos por que passaram nos anos 70 e 80. Na Coreia, os choques externos foram se acumulando desde a segunda metade dos anos 70, com a segunda crise do petróleo, queda das exportações com a recessão mundial da segunda crise do petróleo (1979) e aumento da taxa de juros internacionais. Contudo, já no início dos anos 80 o país fechou um acordo de estabilização com o FMI e abandonou o regime de câmbio fixo vigente ao longo da maior parte da década anterior, desvalorizou sua moeda e adotou política fiscal e monetária restritiva. A crise foi superada ainda na primeira metade dos anos 80 (Ibid, p. 115-121).

Os Tigres Asiáticos, de forma geral, adotaram políticas comerciais com ênfase na substituição de importações nas duas primeiras décadas do pós-guerra (anos 50 e 60) para, em seguida (a partir dos anos 60 e 70) começarem a adotar medidas de flexibilização comercial (flexibilização de importações utilizadas na cadeia exportadora e incentivo de exportações). Importante notar que a etapa de flexibilização comercial desses países foi acompanhada de ajustes macroeconômicos (desvalorização cambial, reforma fiscal e, para alguns, empréstimos externos) de modo a minimizar o impacto da flexibilização das importações no saldo em transações correntes e na própria indústria doméstica. Nesse contexto, nenhum dos Tigres impôs restrições generalizadas às importações para tratar do déficit no Balanço de Pagamentos (nem a Coreia, que teve desajustes mais fortes no Balanço de Conta Corrente no período). Esse último aspecto é da maior relevância na medida em que as importações de insumos e de bens intermediários destinados à indústria exportadora foi preservada e constituiu relevante elemento na estratégia exportadora desses países. Conclui-se, portanto, que o sucesso na estabilidade macroeconômica desses países foi, em grande medida, condição chave para seu êxito na transição para uma economia exportadora (Ibid, p. 123-125).

Os incentivos às exportações variaram ao longo do tempo e entre os países. De toda forma, lograram êxito em promover quatro características identificadas como essenciais para esse tipo de estratégia (pp. 143-147): (i) acesso a importações a preços praticados internacionalmente; (ii) acesso a financiamento de curto e longo prazos; (iii) auxílio do governo para entrada em novos mercados e (iv) flexibilidade do governo em ajustar as políticas públicas, especialmente quando deparado a choques exógenos.

Em relação ao primeiro item, por exemplo, chama a atenção que os países inicialmente protegeram seu mercado interno da concorrência internacional ao mesmo tempo em que procuraram garantir livre comércio para as importações utilizadas na cadeia produtiva dos setores exportadores, o que requereu elevada competência burocrática do estado para implementação e acompanhamento de regimes como zonas de livre comércio, zonas de processamento de exportações, entrepostos aduaneiros, regimes de *drawback*, isenções tarifárias, entre outros³⁵. Por outro lado, a gradual adoção da liberalização comercial no âmbito do mercado doméstico a partir dos anos 80 também revela a flexibilidade desses governos na adoção de novas políticas públicas de que trata o item (iv) do parágrafo anterior.

Conforme se explicita em Banco Mundial (Ibid, p. 127-130), no caso específico da Coreia do Sul, diferentemente da maioria dos demais tigres do leste asiático, não se partiu de um estágio da economia com maior protecionismo e foco no mercado interno para, apenas em seguida, promover reformas em direção à abertura econômica e na promoção de exportações. O tamanho relativamente pequeno de seu mercado doméstico implicou, assim que o país superou a etapa de construção de sua infraestrutura no pós-guerra³⁶, na adoção de uma estratégia de crescimento econômico sempre voltada para constituir uma base de processamento de exportações em detrimento da experiência de outros países da região, os quais passaram, em algum momento do período, por políticas econômicas com foco no mercado interno. Certamente o fato de quando da divisão da Coreia ao fim do conflito mundial, a porção norte da península ser bem mais desenvolvida industrialmente que a do sul, a qual era caracterizada por sua vocação agrícola, também foi um fator relevante para o direcionamento externo do país.

O período entre 1961 e 1973 foi caracterizado pelo início do fortalecimento das exportações na Coreia. Embora tenha havido, no âmbito do mercado doméstico, proteção em relação aos bens importados, a ênfase dada ao setor exportador era nítida: a política cambial favorecia o setor, concedendo-lhe taxas cambiais diferenciadas na remuneração de suas exportações e também para a importação de bens intermediários utilizados na cadeia produtiva exportadora. A política comercial seguia a mesma diretriz. Não menos relevante, a política creditícia também priorizou o setor: os bancos públicos ofereciam *funding* a taxas de juros menores para o setor financeiro ofertar crédito ao setor produtivo privado. Os bancos, por seu turno, a partir das diretrizes governamentais, adotavam o critério de desempenho nas exportações como parâmetro de análise da capacidade de crédito dos postulantes. Conforme podemos observar, as medidas de incentivo ao setor exportador adotadas nesse período tinham caráter neutro em relação à diversas indústrias que adentravam no comércio exterior, não havendo direcionamento para empresas ou setores exportadores específicos (Ibid). Esse padrão de atuação será abandonado no restante dos anos 70, conforme descrito a seguir.

Entre 1973 e 1979 a estratégia de crescimento da Coreia do Sul sofreu uma mudança sensível. Ao invés de políticas horizontais para incentivo ao setor exportador aliada a uma proteção no mercado interno em relação aos bens importados, foram eleitas indústrias

³⁵ O aspecto institucional da competência burocrática estatal será avaliado em detalhes na Seção 2.3.

³⁶ Referimo-nos tanto ao fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quanto ao conturbado período que se iniciou a seguir, culminando com a Guerra das Coreias entre 1950 e 1953.

específicas, quais sejam, a indústria pesada, química e eletrônica, para constituírem os principais vetores de crescimento econômico. Especificamente, o país investiu na autossuficiência interna da indústria de aço, petroquímica e de metais não ferrosos, além da competição externa nas indústrias de construção naval, eletrônica e de máquinas. Dado o encadeamento entre os setores selecionados, todos foram incentivados tendo como o propósito maior de serem internacionalmente competitivos, o que constituiu no principal diferencial das políticas adotadas nesta fase em relação a outros países que, de forma análoga, visavam promover rápidas mudanças na sua estrutura industrial através de indústrias específicas. Ao final do período, no contexto das duas crises do petróleo, o modelo apresentou sinais de esgotamento, com aumento do endividamento externo, inflação, falta de crédito para as indústrias intensivas em trabalho, valorização cambial e queda nas exportações. Nesse contexto, a estratégia de crescimento sofre novas mudanças na década de 80 (Ibid).

Nos anos 80, observa-se a reversão da política adotada no período anterior com o abandono da estratégia de suporte seletivo a indústrias ditas estratégicas e a desvalorização do câmbio. Nesse período ocorre a liberalização financeira e de importações, com o retorno de incentivos de caráter horizontal e com maior ênfase nos mecanismos de mercado. Já o início da década de 90 apontava a continuidade das reformas iniciadas dez anos antes, mas com ênfase na reforma do setor financeiro, o qual se encontrava fragilizado por conta das políticas adotadas na década de 70 (Ibid).

3.3 Aspectos Institucionais

Conforme bem aponta Banco Mundial (1993, p. 157-160), após a Segunda Guerra Mundial, a maior parte dos atuais Tigres Asiáticos teve em comum um contexto de crise de legitimidade dos seus governos. Trata-se de um período em que as fissuras econômico-sociais da Segunda Guerra, assim como de conflitos regionais que eclodiram logo em seguida (como a Guerra da Coreia) geraram um ambiente de fortes questionamentos e pressão dessas populações sobre seus governantes. Não menos relevante, o próprio contexto da Guerra Fria e a constante ameaça de países vizinhos alinhados ao regime comunista acirraram ainda mais essa crise de legitimidade.

Nesse contexto, esses governantes adotaram o princípio do crescimento econômico compartilhado como diretriz básica para angariar legitimidade aos seus regimes de governo.

Em Taiwan, os dirigentes identificaram as falhas até então ocorridas na China no que tange às políticas redistributivas. Além disso, por questões geopolíticas, houve pressão do EUA para reestruturação econômica e social do país. Na Coreia do Sul, principalmente após a guerra que acabou por dividir o país em dois na primeira metade da década de cinquenta, as políticas adotadas para reerguer o país explicitavam o princípio. No Japão, o efeito da segunda guerra na destruição de ativos agrícolas facilitou a introdução do crescimento compartilhado, muito embora seus dirigentes tivessem essa preocupação desde o início do período. Em Singapura, a inexistência de uma elite agrícola, assim como de um próprio setor agrícola relevante facilitou a adoção do princípio, muito embora, tal como no Japão, os dirigentes já tivessem essa orientação.

Diferentemente dos outros países, esse princípio não se consubstanciou em mera “carta de intenções” ou em medidas isoladas adotadas pelos governantes. Ao contrário, os tigres asiáticos implementaram mecanismos específicos para atingimento desse objetivo, sendo os principais: (i) Programas de compartilhamento de riqueza (“crescimento compartilhado”), para inclusão das não-elites no processo de crescimento econômico, principalmente através de políticas inclusivas nas áreas de: educação (todos), reforma agrária, suporte a pequenas e médias indústrias (Japão, Coreia, Taiwan) e oferta de programas sociais de moradia e saúde (Hong Kong e Singapura). Contudo, essa abordagem também foi acompanhada da limitação dos poderes dos sindicatos e introdução de um clima cooperativo nas relações de trabalho para que aumentos de produtividade fossem recompensados. Nessa seara, é interessante notar que as medidas adotadas pelos Tigres Asiáticos em muito diferem da ênfase dada pela maioria dos países em desenvolvimento a políticas de transferência de renda e de subsídios a itens específicos da cesta de consumo popular (como comida e combustíveis). De forma diversa, as ditas políticas redistributivas do leste asiático focaram em bens e serviços que aumentavam a oportunidade de mobilidade social dos beneficiários, em detrimento da mera transferência de renda. (ii) Um quadro de excelência de tecnocratas da área econômica, devidamente blindados de interferência política; (iii) Compartilhamento de informações com a sociedade, para obter apoio das elites para o objetivo posto (Ibid).

Em relação aos mecanismos de que trata o primeiro grupo, os investimentos em educação foram provavelmente o de maior relevância para viabilizar a implementação do princípio do compartilhamento da riqueza. Ele atuou em duas vertentes: do ponto de vista político e social, aumentou a legitimidade dos governos e o apoio nas políticas voltadas para concorrência de mercado na medida em que sinalizava a possibilidade de ascensão social às não-elites. Do ponto de vista econômico, viabilizou a implementação das indústrias exportadoras, as quais demandaram mão-de-obra qualificada. Na Coreia do Sul, por exemplo, houve fortes investimentos na expansão da educação primária e secundária logo após a Guerra das Coreias, de modo que a política exportadora do presidente Park Chung-hee (1961-1979) se beneficiou largamente desses investimentos em capital humano (Ibid, p. 160).³⁷

A distribuição da posse de terra de forma equitativa também foi outro diferencial dos países do leste asiático que tinham um setor agrícola relevante, como era o caso de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, os quais implementaram ambiciosos projetos de reforma agrária com esse objetivo. Nessa seara, os governos ditatoriais tanto de Taiwan, quanto da Coreia do Sul, face às ameaças comunistas dos países vizinhos, foram compelidos pelo seu importante aliado, os Estados Unidos, a adotarem políticas de posse mais equitativa da terra. Na Coreia do Sul, a reforma agrária se deu em dois momentos críticos da história do país: logo após a Segunda Grande Guerra, iniciada pelas tropas norte americanas, com a distribuição das terras antes invadidas pelos japoneses, e após a Guerra da Coreia, quando o governo desapropriou (com pagamento de compensações) terras de grandes proprietários e as distribuiu a mais de 900 mil colonos, praticamente eliminando a necessidade de arrendamento de terras para a subsistência dos trabalhadores agrícolas do país. Em Taiwan, a compensação aos grandes proprietários se deu através de

³⁷ Na Seção 2.4, avaliaremos com maiores detalhes a política educacional implementada por esses países.

participações nas empresas estatais, tendo o programa sido um dos pilares para o país atingir, ainda nos anos 70, uma das mais equitativas distribuições de renda do mundo (Ibid, p. 160-161).

A forte presença de pequenas e médias empresas, as quais contaram com programas de financiamento diferenciados, foi característico no leste asiático. Os exemplos mais marcantes são Japão e Taiwan. A Coreia foi uma rara exceção, pois lá o desenvolvimento econômico se baseou fundamentalmente em grandes conglomerados, os chamados “chaebols”. Contudo, nos anos 80, há um forte crescimento da participação das pequenas e médias empresas, as quais passam a responder por mais da metade da produção industrial ao final da década e também tiveram fontes de financiamento diferenciadas (Ibid, p. 161-163; p.181).

Programas de habitação popular, com moradias voltadas para o público de baixa renda, foram largamente utilizados em Singapura e Hong Kong, países que tiveram forte fluxo migratório nos anos 40 e 50, e que adotaram esses programas nos anos 60 e 70. Ao angariar apoio das não-elites, esses programas também permitiram conter demandas salariais e subsidiar a indústria intensiva em mão de obra então em ascensão. Em Hong Kong, em 1987, mais de 40% da população vivia em habitações sociais, ao passo que, em Singapura, esse percentual chegava a 80% no início dos anos 90 (Ibid, p.163-164).

Do ponto de vista da atividade sindical, assim como o Japão, a segunda geração de Tigres Asiáticos também suprimiu atividades tidas como radicais à luz do contexto da guerra fria e do que era considerado “ameaça comunista” naquele período histórico. Uma característica comum foi a abolição de sindicatos baseados em setores econômicos e a introdução de sindicatos baseados nas empresas, o que acabou por viabilizar a participação de seus representantes na gestão de temas trabalhistas, em especial no que tange a salários e metas de produtividade. Conforme bem observa Johnson (1982, p.151, em Banco Mundial, 1993, p. 165):

“O trabalho foi compensado pela redução no seu papel político através de políticas salariais atreladas a aumentos na produtividade” (Tradução nossa).

O segundo mecanismo mencionado acima refere-se à existência de um quadro de tecnocratas da área econômica, os quais, devidamente blindados de interferências políticas e de grupos de interesse, tiveram a capacidade de elaborar e implementar as políticas de crescimento compartilhado.

Observa-se que o Japão, o primeiro dos Tigres Asiáticos e exemplo emulado pelos demais, foi o país em que esse insulamento da tecnocracia econômica se deu de forma mais proeminente, chegando a ser uma característica difundida a toda a burocracia do país. Ali, as políticas econômicas propostas pelos técnicos do governo usualmente sofrem poucas alterações no trâmite legislativo. Na composição das equipes ministeriais, o rigor técnico se observa no reduzido poder conferido ao primeiro-ministro: a ele cabe nomear apenas os demais ministros e alguns vice-ministros. Todos os demais são nomeados pelo órgão federal responsável pela gestão de pessoal. Do ponto de vista da capacidade de implementação dessas políticas no período da ascensão econômica do país no período pós Segunda Guerra, a burocracia japonesa tinha relevantes instrumentos no campo dos

incentivos junto às empresas privadas, como licenças e alocação de divisas externas para importações. (Ibid, p. 168-169).

Em que pesem os avanços obtidos por toda segunda geração de Tigres Asiáticos, a Coreia do Sul é um caso amplamente reconhecido quanto à capacidade de insulamento de sua tecnocracia. No governo do general Park Chung-hee (1961-1979) criou-se o Comitê de Planejamento Econômico com amplos poderes sobre o orçamento. No campo da implementação das políticas junto às grandes empresas privadas, um importante mecanismo foi o controle administrativo exercido sobre o sistema bancário, através do financiamento ofertado a essas empresas (Ibid, p. 170).

Para além do insulamento tecnocrático da equipe econômica, Banco Mundial (1993) aponta a competência e a integridade da burocracia de forma ampla como características comuns aos Tigres Asiáticos, em especial Japão e Coreia do Sul. A influência cultural do confucionismo, embora tida como de forte relevância, é avaliada como aspecto causal complementar para o patamar diferenciado que a burocracia desses países se situou no período. Três são os mecanismos mapeados como igualmente relevantes para o elevado grau de competência e integridade desses corpos burocráticos: (i) recrutamento e promoção com base no mérito e altamente competitivos; (ii) tanto a remuneração quanto demais vantagens do serviço público competitivas com a iniciativa privada; (iii) ampla recompensa aos servidores que atingem o topo da carreira. (Ibid, p. 167-180).

O elevado nível da burocracia e, em particular, da tecnocracia econômica, viabilizaram um padrão de relacionamento com o empresariado também diferenciado para a época, através de um ambiente legal e regulatório propício aos investimentos privados, ancorado no apoio a pequenas e médias empresas, em relações cooperativas com as grandes empresas e, em casos mais específicos, também com os trabalhadores. Não seria forçoso apontar que, muito antes dos demais países em desenvolvimento no período pós Segunda Guerra, os Tigres Asiáticos foram pioneiros em promover uma fina coordenação junto ao setor privado para estimular o crescimento econômico (Ibid, p. 181).

A existência de mecanismos de relacionamento com o grande empresariado foi relevante não apenas para fins de coordenação dos atores econômicos, mas também constituiu em peça fundamental para angariar o apoio das elites ao projeto de crescimento econômico adotado nos países do leste asiático. Trata-se do terceiro mecanismo citado anteriormente, qual seja, do compartilhamento de informações com a sociedade. Nessa seara, merecem destaque os chamados “Conselhos Deliberativos”, que consistiram em fóruns de interlocução entre a tecnocracia econômica e o grande empresariado adotados em diferentes níveis de institucionalidade pelos países (Ibid, p. 182-187).

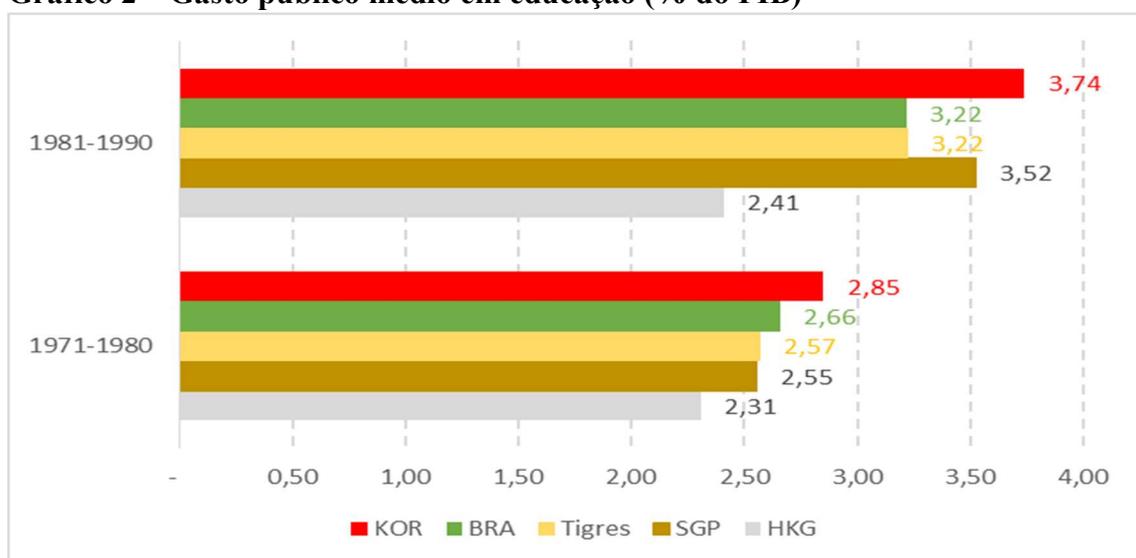
3.4. Acumulação de capital físico e humano

Conforme bem assenta a teoria econômica, a produtividade e a acumulação de capital físico e humano constituem a essência do crescimento econômico (SOUZA, 1999). Desse modo, para além dos pontos em comum em relação à política macroeconômica, de comércio externo e dos aspectos institucionais explicitados nas seções anteriores, há que se evidenciar em maior nível de detalhes as políticas adotadas para efetivar a

surpreendente acumulação de capital físico e humano empreendidas pelos casos de sucesso do leste asiático, assim como eventuais peculiaridades sociais e econômicas que afetaram o contexto de aplicação dessas políticas. Na seção seguinte serão avaliados os principais aspectos da produtividade desses países.

Nesse contexto, no que se refere ao capital humano, o primeiro aspecto que deve ser destacado é que o elevado crescimento econômico observado já a partir da década de 60 permitiu aos países do leste asiático aumentarem o volume de recursos destinados à educação ao mesmo tempo em que a demanda por mão-de-obra com maior qualificação também se acelerou (Banco Mundial, 1993, p. 193). No **Gráfico 2** comparamos o gasto público em educação nos Tigres Asiáticos e no Brasil em anos selecionados de 1960 a 1990:

Gráfico 2 – Gasto público médio em educação (% do PIB)

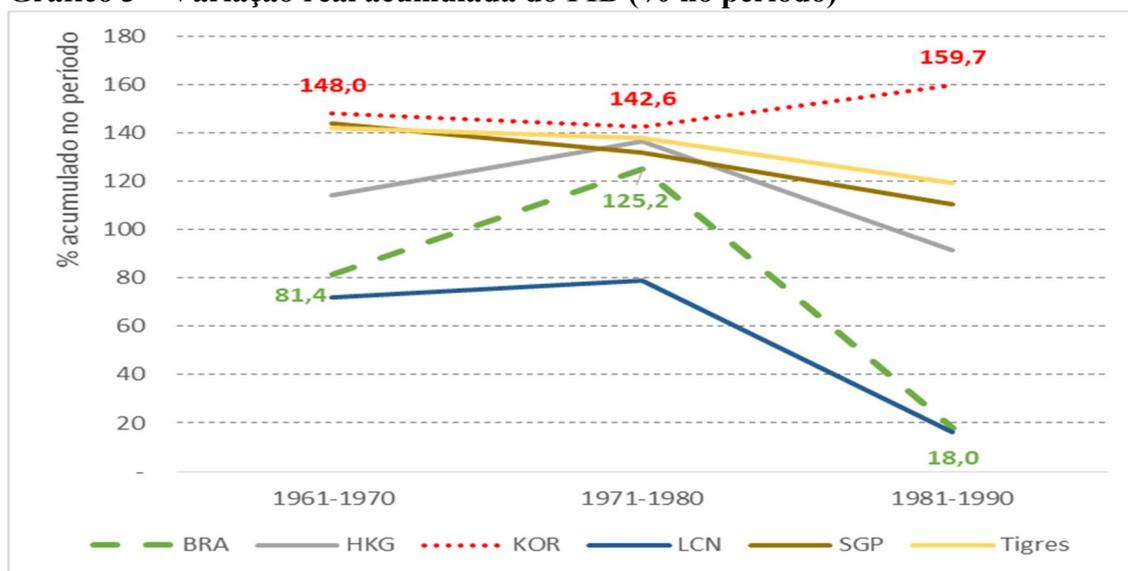


Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fontes: para Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura e América Latina, Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Para Brasil, Maduro, 2007. Elaboração e cálculos: Autor. Para pontos em que as séries estavam descontinuadas, quais sejam: Hong Kong (1979;1986-1989); Coreia (1974; 1978); Singapura (1984-1987; 1989-1990), cálculo através da interpolação pela média. Para Tigres, cálculo com base em WDI.

No **Gráfico 3** comparamos o crescimento do PIB da Coreia do Sul, de outros Tigres Asiáticos e do Brasil para nas décadas de 60, 70 e 80.

Gráfico 3 – Variação real acumulada do PIB (% no período)



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração e cálculos: Autor. Para Tigres, cálculo do autor com base em WDI.

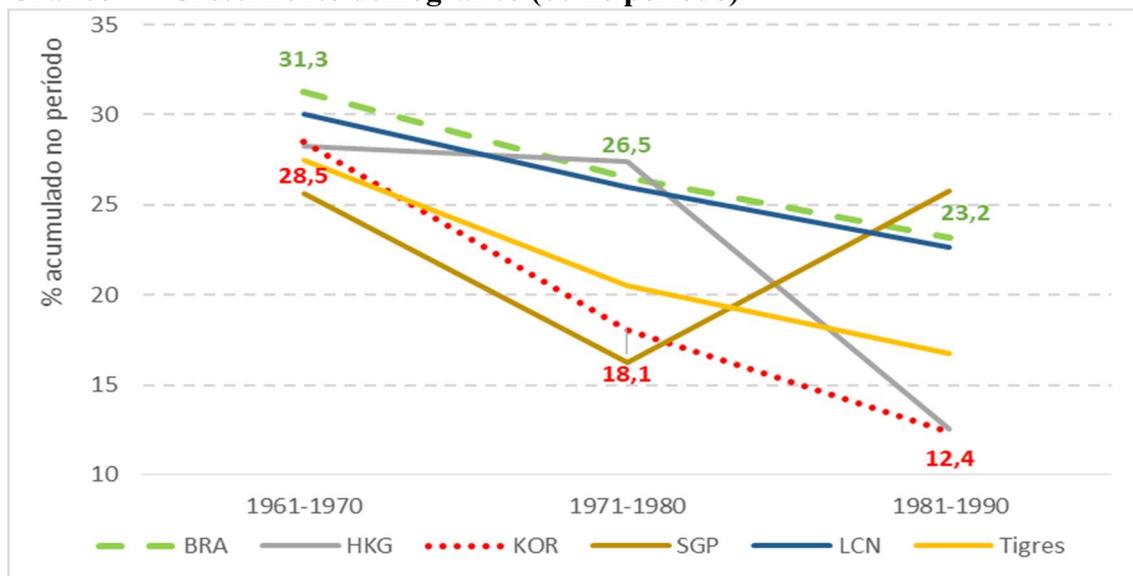
O cotejamento dos **Gráficos 2 e 3** revela que, muito embora os recursos destinados à educação em percentual do PIB não sejam sensivelmente distintos entre os países, houve forte discrepância observada no crescimento do PIB entre os mesmos, o que implicou, em termos nominais, em elevadas discrepâncias nos recursos destinados ao setor dentro do grupo avaliado.

A precoce redução nas taxas de crescimento demográfico nas décadas de sessenta a setenta é outra característica peculiar dos Tigres em relação a outros em desenvolvimento nesse período. Esse fenômeno gerou uma redução na participação da população em idade escolar sobre a população total, também resultando na disponibilização de mais recursos para educação, seja através do aumento da cobertura escolar ou de investimentos voltados à qualidade do ensino (Ibid, p. 194-195).

O **Gráfico 4** abaixo compara a taxa de crescimento demográfico dos Tigres Asiáticos com América Latina e Brasil. A diferença no crescimento demográfico entre Brasil e Coreia é crescente ao longo das décadas de 60, 70 e 80.

Em seguida, no **Gráfico 5**, mostramos o comportamento demográfico da chamada Razão De Dependência de Jovens ou da população de até 14 anos (jovens) sobre a população em idade laboral (15 a 64 anos). Trata-se de uma variável proxy para a participação da população em idade escolar na população total. Conforme se pode observar, com exceção de Hong Kong, a Razão de Dependência no início do período avaliado é bastante próxima entre os Tigres Asiáticos e a América Latina, em especial com a do Brasil.

Gráfico 4 – Crescimento demográfico (% no período)

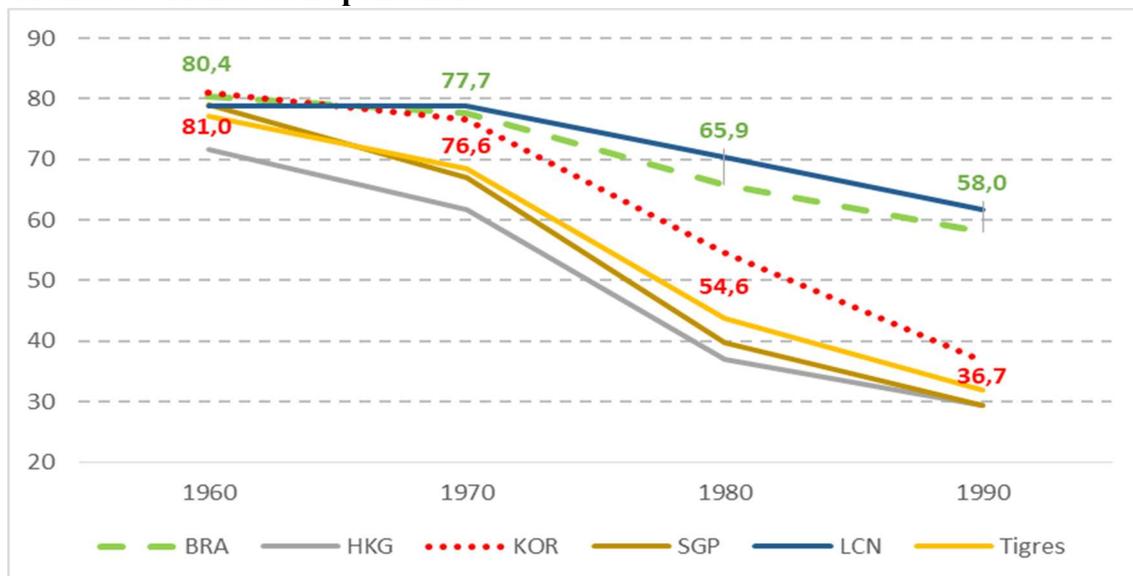


Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração e cálculos: Autor.

Especificamente no comparativo entre Brasil e Coreia do Sul no **Gráfico 5**, a diferença na Razão de Dependência de jovens se instala a partir da década de 70, o que é reflexo da diferença de natalidade que afetou o crescimento demográfico desde a década de 60.

Gráfico 5 – Razão de Dependência



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração e cálculos: Autor.

A menor desigualdade de renda observada nos Tigres Asiáticos em comparação aos seus pares de renda média também é apontada como relevante fator para o sucesso da sua política educacional. Estudos apontam para a forte correlação negativa entre a

desigualdade de renda e a taxa de matrícula no ensino primário e secundário (Clarke, 1992; Schultz, 1988; em Banco Mundial, 1993, p. 196).

Em que pese o efeito simultâneo de todos os aspectos elencados acima na acumulação de capital humano via educação nos Tigres Asiáticos, a prioridade que os governos daqueles países conferiram à educação básica em detrimento do ensino superior desde os anos 50/60 é tida como principal diferencial em termos de políticas ativas adotadas. Muito embora o total de recursos públicos despendidos em percentual do PIB para educação não tenha sido substancialmente distinto entre os grupos de países³⁸, observa-se, no leste asiático, a participação sensivelmente maior da educação básica no total de recursos públicos direcionados à educação (Banco Mundial, 1993, p. 198-203).

O resultado da priorização dada ao ensino básico e do contexto econômico (elevado crescimento do PIB), demográfico (precoce redução na taxa de crescimento demográfico) e social (menor desigualdade de renda) foi a universalização do ensino primário e altas taxas de cobertura do ensino secundário décadas antes dos demais países de renda média como o Brasil.

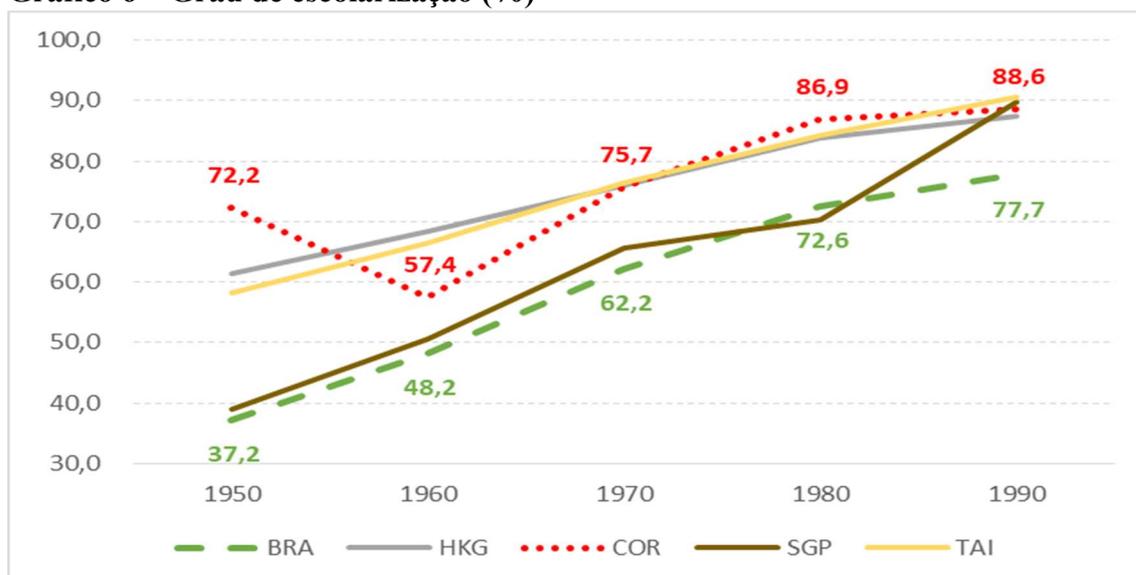
De acordo com Banco Mundial (*World Development Indicators - WDI*), em 1971, a taxa de matrícula líquida do ensino primário na Coreia do Sul era de incríveis de 95,92% da população em idade escolar para essa fase do ensino. Nessa fonte dados, o índice mais antigo para o Brasil é o ano de 1999 (Ibid), quando finalmente se atinge a taxa de 96,91% de matrículas líquidas da população em idade escolar para o ensino primário. Partindo-se da razoável suposição de que a dinâmica da cobertura educacional segue um comportamento ascendente, podemos concluir que o Brasil demorou quase trinta anos para atingir o nível de cobertura do ensino primário da Coreia do Sul. No caso do ensino secundário, a taxa de matrícula líquida da Coreia em 1981 era de 72,9% (Ibid). Apenas em 2007 o Brasil atingiu o patamar de cobertura líquida 73,2% (Ibid), vinte e seis anos depois.

A partir de dados compilados de Barro e Lee (2010, em Barbosa Filho e Moura, 2013, p. 115-120), vemos um panorama mais amplo da incrível discrepância entre o Brasil e os Tigres Asiáticos na área educacional. No **Gráfico 6** abaixo é mostrada a evolução, desde a década de 50 até o final da década de 80, do grau de escolarização³⁹ desses países. Observamos que já em 1950, o percentual da população acima de 15 anos de idade que frequentava ou já havia frequentado uma escola na Coreia era de 72,2%, ao passo que o Brasil registrava a pífia marca de 37,2%. Ao final da década de 80, essa diferença se reduz significativamente, muito embora o Brasil ainda se situasse com um grau de escolarização quase 11 pontos percentuais abaixo da Coreia.

³⁸ Reveja **Gráfico 1**.

³⁹ Medido pela participação da população acima de 15 anos de idade que frequenta ou frequentou uma escola.

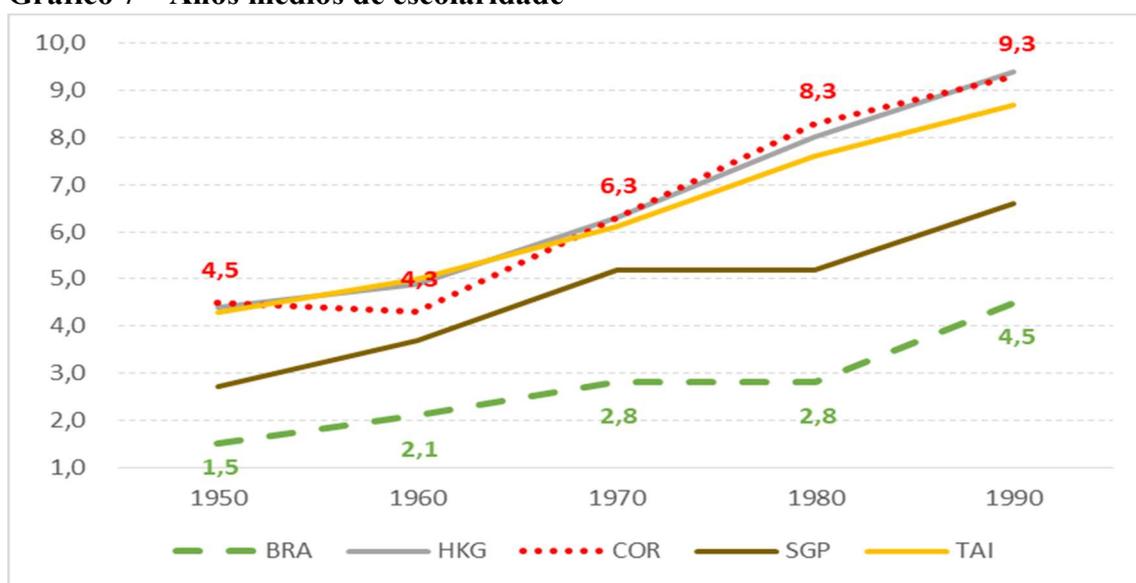
Gráfico 6 – Grau de escolarização (%)



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; COR: Coreia do Sul; SGP: Singapura; TAI: Taiwan. Fonte: Barro e Lee (2010, em Barbosa Filho e Moura, 2013, p. 115.). Elaboração: Autor.

A redução da discrepância do grau de escolarização entre Brasil e Coreia mostrada no **Gráfico 6** deve ser relativizada, pois ela pode ocultar um elevado índice de evasão escolar. É essa a conclusão a que chegamos ao avaliarmos o **Gráfico 7**, no qual a escolaridade média da população acima de 15 anos de idade da Coreia oscila entre o dobro e o triplo daquela observada para o Brasil durante todo o período.

Gráfico 7 – Anos médios de escolaridade

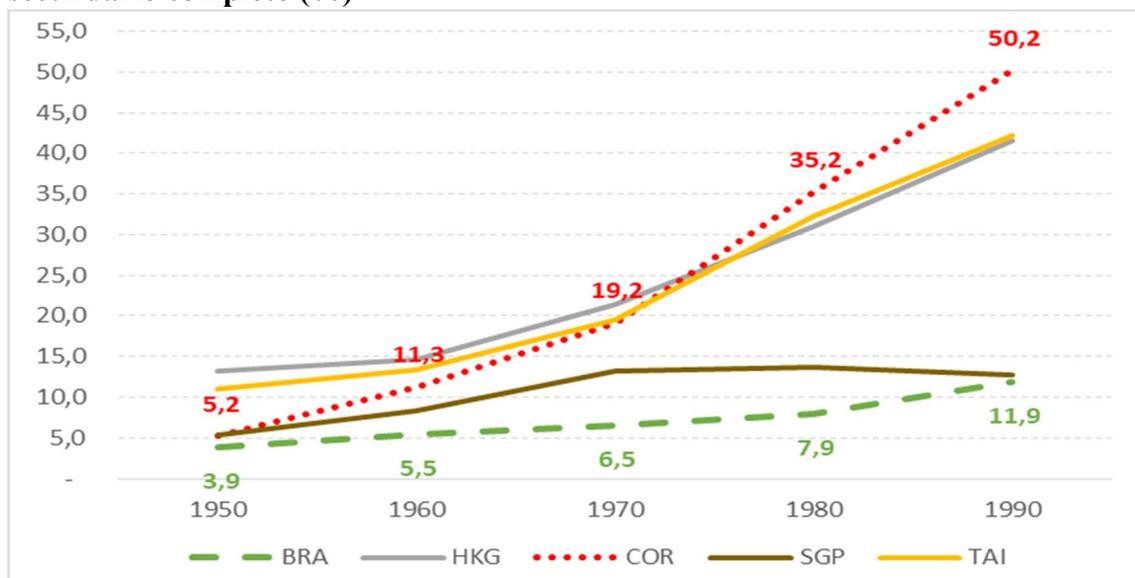


Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; COR: Coreia do Sul; SGP: Singapura; TAI: Taiwan. Fonte: Barro e Lee (2010, em Barbosa Filho e Moura, 2013, p. 116). Elaboração: Autor.

A elevada evasão escolar é confirmada no **Gráfico 8** abaixo, no qual observamos que o percentual da população maior de 15 anos com pelo menos o ensino secundário completo na Coreia evoluiu fortemente acima da brasileira nos 40 anos analisados. Ou seja, conclui-

se que entre os anos 50 e 60, houve um esforço contínuo para universalização do ensino primário nos Tigres Asiáticos. Esforço esse que foi focado para o aumento da cobertura do ensino médio a partir da década de 70, exceto Singapura, cujo foco no ensino secundário ainda não havia se concretizado até o final dos anos 80.

Gráfico 8 – Percentual da população acima de 15 anos com pelo menos ensino secundário completo (%)



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; COR: Coreia do Sul; SGP: Singapura; TAI: Taiwan. Fonte: Barro e Lee (2010, em Barbosa Filho e Moura, 2013, p. 120). Elaboração: Autor.

Outra característica que se mostrou importante para o sucesso ulterior do investimento na educação básica nos Tigres Asiáticos foi a inclusão das meninas no esforço de aumento da taxa de cobertura do ensino básico, pois mulheres com mais educação afetam positivamente a educação dos filhos. Não menos relevante, a diminuição da diferença educacional entre homens e mulheres foi um dos fatores para a precoce queda na taxa de natalidade mencionada anteriormente (Banco Mundial, 1993, p. 349).⁴⁰

A acumulação de capital físico, conforme evidenciaremos a seguir, foi favorecida pela elevada taxa de poupança observada nos países do leste asiático, a qual, por seu turno, foi beneficiada pelo forte crescimento econômico e maior estabilidade macroeconômica ali característica. Quanto à transição demográfica ocorrida nesses países, a evidência de seu efeito sobre a poupança é restrita. Por outro lado, parte das políticas ativas adotadas para mitigar falhas de mercado foram relevantes para o fomento da poupança.

Em que pese a premissa teórica ortodoxa de que a poupança antecede o investimento, estudos econométricos e a própria experiência asiática evidenciam o papel do crescimento econômico como indutor do aumento da poupança privada (Banco Mundial, 1993, p. 242-245). Nessa seara, foge do escopo do presente trabalho a discussão teórica acerca da ordem causal entre poupança e investimento. O que nos interessa notar é o fato de que a

⁴⁰ É bastante razoável supormos que, no caso da Coreia do Sul, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, principalmente, a Guerra da Coreia (1950-1953), também tenham sido fatores relevantes para o baixo crescimento demográfico no período.

relativa estabilidade macroeconômica vivenciada pelos países do leste asiático⁴¹ no período estudado se traduziu no controle inflacionário e, por conseguinte, na menor variabilidade na taxa nominal de juros, ou seja, taxas de juros reais mais estáveis e com raros episódios de juros muito elevados (o que inibiria os investimentos) ou negativos (o que desestimularia a poupança) em relação a outros países de renda média. Portanto, o comportamento da taxa de juros real e o elevado crescimento econômico beneficiaram duplamente a geração de poupança⁴² (Banco Mundial, 2013, p. 205-206).

O **Gráfico 9** traz a evolução da taxa de poupança dos dois grupos de países, com destaque para Coreia do Sul e Brasil. Interessante notar que no início da década de sessenta, o nível de poupança do Brasil e da América Latina era fortemente mais elevado que o da maioria dos Tigres Asiáticos, em especial da Coreia do Sul. Contudo, esse cenário muda radicalmente ao longo década, e no início dos anos 70 o nível de poupança de todos os países do leste asiático listados já supera a brasileira. Esse cenário se consolida nos anos seguintes, com o leste asiático já possuindo nível de poupança significativamente maior ao final da década de oitenta.

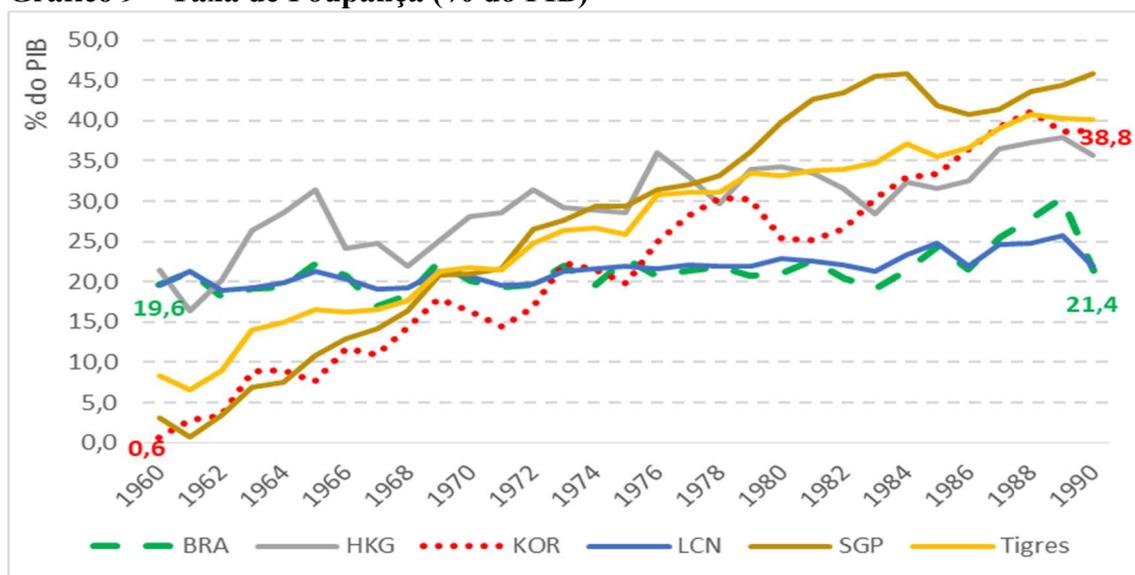
A estabilidade macroeconômica também se evidenciou na maior poupança do setor público nos Tigres Asiáticos em relação aos demais países em desenvolvimento. Nessa seara, chama a atenção o fato de a chamada “**Equivalência Ricardiana**”⁴³ não ter sido corroborada pela experiência dos Tigres Asiáticos, uma vez que a poupança do setor público não inibiu a notória elevada taxa de poupança privada desses países.

⁴¹ Conforme já mencionado anteriormente, os aspectos ressaltados neste trabalho em relação aos Tigres Asiáticos têm como principal referência a Coreia do Sul. Já a base de comparação refere-se sempre aos países em desenvolvimento da América Latina, em especial o Brasil.

⁴² Repare que na Seção 2.2 havíamos apontado que a maior estabilidade macroeconômica do leste asiático também se traduziu em maior estabilidade cambial nesses países, favorecendo sua estratégia exportadora, e, por conseguinte, seu elevado crescimento econômico.

⁴³ A chamada “Equivalência Ricardiana”, também conhecida como “proposição “Ricardo-Barro” estipula que reduções nos impostos não elevam o consumo privado. Ou, dito de outra forma, que a poupança privada aumenta na mesma proporção que o déficit público ou do aumento do endividamento público. A lógica subjacente ao argumento é que os agentes econômicos, quando se deparam com uma corte nos impostos, têm a expectativa de que o governo irá aumentar os impostos no futuro para compensar o déficit e aumento do endividamento no momento presente. Logo, como o valor presente da renda do trabalho dos agentes não é alterada (não há “efeito riqueza”), não haveria aumento do consumo no presente, mas tão somente aumento da poupança privada (Blanchard, 2001, p.581-582).

Gráfico 9 – Taxa de Poupança (% do PIB)



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração e cálculos: Autor.

Do ponto de vista das políticas ativas que fomentaram a geração de poupança privada, há evidências de que a regulamentação prudencial sobre as instituições financeiras, assim como os mecanismos de proteção aos depositantes em caso de falência dessas instituições foram mais efetivos nos países do leste asiático do que em seus pares latino-americanos, em que pese a evidente contribuição da já mencionada estabilidade macroeconômica para tanto. Além de gerar confiança para que o público deposite seus recursos nos bancos, é salutar notar que, até o final da década de oitenta, indicadores como o nível de inadimplência dos empréstimos e o custo de resgate de instituições financeiras quando das crises bancárias nessa década mostraram-se menores que o observado em outros países⁴⁴. Ainda nos anos 80, quando todos os Tigres já tinham adotado a regulamentação de risco bancário apregoada pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS), a maior parte dos países da América Latina não havia sequer iniciado o processo de adoção (Ibid, p. 212-215).

Houve o estabelecimento de instituições voltadas para a bancarização da parcela da população com menor renda, uma vez que era comum as instituições financeiras tradicionais instituírem saldos mínimos de depósitos e diferenciar os juros de acordo com esses saldos aos clientes. Essas instituições eram análogas aos Institutos de Poupança Postal originalmente criados no final do século XIX no Japão e recebiam tratamento regulatório e tributário diferenciado para diminuir os custos de transação para atendimento desse público (Ibid, p. 218-219).

No período, também se observou a adoção de medidas de maior interferência no mercado, como a limitação da concorrência bancária com o intuito de fortalecer o sistema ao mesmo tempo em que foram impostas limitações ao *spread* dessas instituições.

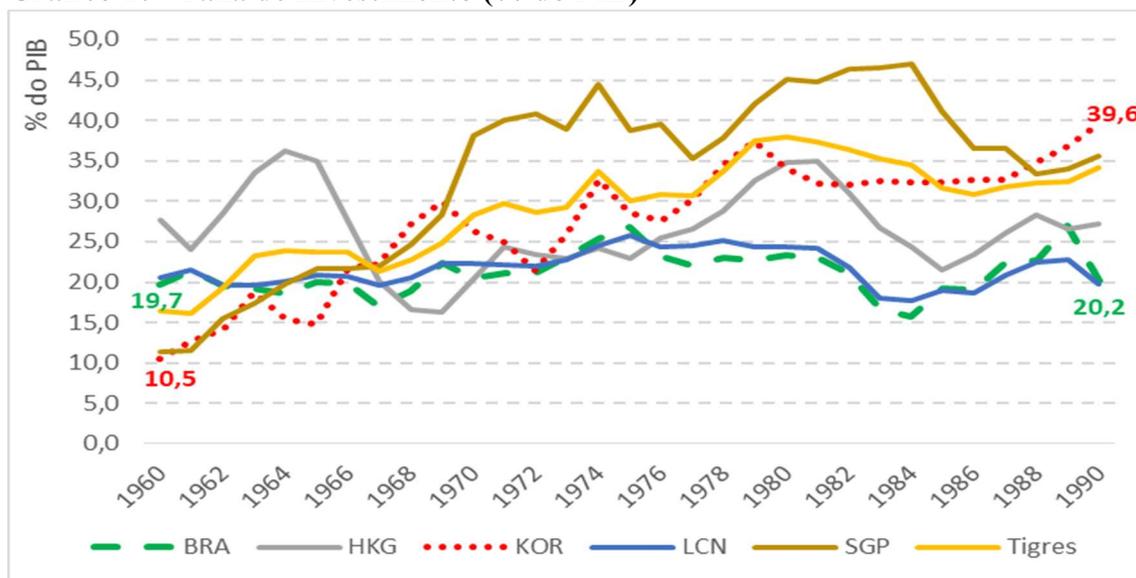
⁴⁴ Importante ressaltar que essas considerações se referem ao período encerrado ao final de década de 80, não contemplando, portanto, as causas e os efeitos da crise asiática da segunda metade dos anos 90.

Mecanismos de poupança forçada também foram adotados, como sistemas de previdência obrigatórios e limitações na concessão de empréstimos para compra de bens duráveis. Com exceção da última, a efetividade de tais medidas para o fomento da poupança além do que seria observado caso as mesmas não fossem implementadas permanece inconclusiva nos estudos realizados (Ibid, p. 215-216; 218-220).

Em uma economia fechada, a Contabilidade Nacional estabelece a igualdade entre poupança e investimento, sendo o último a variável que efetivamente representa acumulação de capital de físico. Contudo, em uma economia aberta, como o caso dos países do leste asiático, as duas rubricas podem diferir, uma vez que o fluxo de comércio, serviços e transações unilaterais com o exterior pode ensejar a desigualdade entre as variáveis. Não menos relevante, devemos atentar aos elementos peculiares ao investimento público e privado.

No **Gráfico 10** observamos que a Taxa de Investimento seguiu uma dinâmica semelhante à da Poupança, mas com uma peculiaridade que será destacada adiante: trata-se da maior discrepância observada a partir do final da década de setenta entre o comportamento do investimento no leste asiático e na América Latina, em particular no Brasil.

Gráfico 10 – Taxa de Investimento (% do PIB)



Legenda: BRA: Brasil; HKG: Hong Kong; KOR: Coreia do Sul; LCN: América Latina; SGP: Singapura; Tigres: Grupo composto pela chamada “2ª Geração de Tigres Asiáticos”, exceto Taiwan*, ou seja: Hong Kong; Coreia do Sul e Singapura. *Dados não disponíveis.

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*. Elaboração e cálculos: Autor.

Um primeiro aspecto a ser destacado é a maior participação do investimento privado no investimento total observada no leste asiático em comparação aos demais países em desenvolvimento, o que evidencia o forte viés pró-mercado desses países. Entre 1970 e 1989, os Tigres Asiáticos tiveram o investimento privado em torno de sete pontos base acima do observado em outros países em desenvolvimento (Banco Mundial, 1993, p. 42). Conforme mostraremos a seguir, essa característica não significou que não tenham sido adotadas políticas de maior intervenção no mercado, tampouco revela uma menor eficiência do investimento público.

Por evidente que condições gerais como a já mencionada estabilidade macroeconômica, a qual se traduziu no controle inflacionário e, por conseguinte, na menor variabilidade na taxa nominal de juros, ou seja, taxas de juros reais mais estáveis e com raros episódios de juros muito elevados (o que inibiria os investimentos) ou negativos (o que desestimularia a poupança), além das elevadas taxas de poupança e de crescimento econômico, favoreceram o investimento privado, criando um círculo virtuoso entre essas variáveis. Direitos de propriedade bem definidos no arcabouço legal e respeito aos contratos também contribuíram para a geração de um ambiente amistoso ao investimento privado (Ibid, p. 221).

No campo das políticas ativas adotadas, destaca-se a proeminência dos bancos de desenvolvimento enquanto fontes de financiamento de longo prazo para o investimento privado em detrimento do mercado de ações e títulos. Em que pese a crescente importância observada ao final dos anos 80 para esse mercado, a emergência dos investimentos privados de longo prazo no leste asiático foi financiada majoritariamente por bancos de desenvolvimento criados pelo governo. Os bancos de desenvolvimento financiadores de atividades industriais do Japão, Coreia do Sul e Taiwan constituíram-se nos casos de sucesso da política, com baixa inadimplência da carteira de créditos e efetiva adoção e capacidade de implementação de critérios técnicos na seleção e monitoramento de projetos, mesmo à luz dos direcionamentos para setores considerados estratégicos pelos respectivos governos. Tal nível de desempenho não encontrou paralelo nas demais nações do leste asiático, tampouco na América Latina (Ibid, p. 223-228).

A promoção do investimento também se deu através de políticas de incentivos tributários, preços relativos diferenciados para bens de capital, compartilhamento de riscos, controle sobre o fluxo de capitais e “suave” repressão financeira, cuja intensidade denotou um nível de interferência no mercado mais aprofundado em determinados países.

A política tributária visou fomentar o investimento privado e o principal mecanismo utilizado foram incentivos para a retenção de lucros das companhias. Coreia do Sul e Taiwan foram as raras exceções que lograram relativo êxito ao adotarem medidas de interferência ainda maior, de modo a direcionar o investimento para setores estratégicos. A Coreia ajustou continuamente sua política tributária para promoção de política industrial, valendo-se de mecanismos como créditos tributários, depreciação acelerada e isenções especiais, por exemplo. Foram nove reformas tributárias entre a década de cinquenta e a segunda metade dos anos oitenta, as quais podem ser agrupadas em três períodos principais. Na década de sessenta e início dos anos setenta, o principal objetivo da política tributária foi o fomento das exportações. Durante o restante dos anos setenta, o investimento na indústria pesada e química assumiu o protagonismo. Já nos anos oitenta, foi implementado um regime tributário baseado no valor adicionado, sendo um dos primeiros países do leste asiático a adotá-lo (Ibid, p. 229-231).

A estratégia de um sistema tributário complexo e com carga tributária de referência mais elevada, mas sujeita a exceções de acordo com o direcionamento da estrutura produtiva dado pelo governo, mostrou-se de difícil replicação pelos Tigres Asiáticos da terceira geração, uma vez que requer uma capacidade técnica e de isolamento da burocracia econômica não factível para a maioria dos países. Hong Kong, por exemplo, um dos

Tigres da Segunda Geração de que trata este estudo, optou pela estratégia de um sistema tributário de referência com baixa tributação e poucos incentivos (Ibid).

Um efeito comum das políticas tributária, tarifária e cambial voltadas para o incentivo ao investimento, em particular do setor exportador, é que o valor relativo dos bens de capital nos Tigres Asiáticos foi menor na maior parte do período avaliado em relação aos demais países em desenvolvimento. Essa diferença se tornou bastante relevante nos anos 80, quando os ajustes decorrentes da instabilidade macroeconômica dos demais países em desenvolvimento acentuou essa discrepância (Ibid, p. 232-233).

Diversos mecanismos acabaram por limitar os riscos do investimento privado, incentivando o próprio investimento. Destacamos como principais exemplos, além do já mencionado crédito direcionado dos bancos de desenvolvimento, os sistemas de garantia do crédito para pequenas e médias empresas e o próprio socorro financeiro a projetos, empresas ou setores prioritários em dificuldade. Também nesse ponto, a capacidade de monitoramento de projetos e a blindagem política dos diversos agentes envolvidos, desde as instituições financeiras privadas, até os bancos de desenvolvimento e o próprio governo, se mostrou factível apenas para um pequeno conjunto de países, dos quais se destacam Coreia do Sul e Taiwan dentre os Tigres de segunda geração (Ibid, p. 233-234).

O controle do fluxo de capitais com o exterior foi adotado por Coreia do Sul e Taiwan justamente no período de ascensão do seu crescimento econômico com alta taxa de poupança nas décadas de 60 e 70, tendo o processo de reversão do controle se iniciado ainda na década de 80. Esse controle permitiu a esses países a aplicação de uma limitação dos juros pagos aos depositantes e do spread bancário que constituiu em uma política de repressão financeira mais atuante do que os demais Tigres, muito embora ainda assim seja considerada “moderada” quando comparada a outros países em desenvolvimento.⁴⁵

Em contraponto a essa estratégia, Hong Kong e Singapura não adotaram controle de capitais e também tiveram forte crescimento econômico no período. Em que pese a literatura não ser conclusiva acerca da efetividade do controle de fluxo de capitais e da “moderada” repressão financeira sobre o crescimento da renda, há relativo consenso acerca das já mencionadas peculiaridades institucionais dos países em que essa política não gerou retrocessos, quais sejam, Coreia do Sul⁴⁶ e Taiwan.

Do ponto de vista do investimento público, chama a atenção o fato de o mesmo ter se situado em patamar inferior ao dos demais países de renda média até o início da década de oitenta (em percentual do PIB), quando há uma extraordinária inversão desse padrão e os Tigres Asiáticos passam a apresentar uma maior taxa de investimento público durante todo o restante da década, em um claro movimento anticíclico (Ibid, p. 43).

⁴⁵ A qualificação da repressão financeira como “moderada” deve-se à necessária diferenciação do ocorrido em outros países em desenvolvimento, onde ela se constituiu em deliberada política para financiamento do déficit público ou para transferência de recursos entre setores da economia em contexto de descontrole inflacionário (Ibid, p. 237-240).

⁴⁶ Um aspecto geopolítico também deve ser ressaltado em relação à Coreia do Sul, o qual facilitou seu acesso ao mercado de capitais nos anos 60 e 70, apesar do mencionado controle de capitais. Trata-se de sua proximidade com Japão e Estados Unidos, dois dos maiores investidores externos no palco mundial (Ibid, p.289).

3.5. Eficiência na alocação e uso dos fatores

Conforme apresentado no início do Capítulo 2, o crescimento da renda dos países asiáticos não se deu apenas em função da acumulação de fatores de produção, mas também em decorrência da eficiência na alocação e uso desses fatores, tecnicamente denominada Produtividade Total dos Fatores (PTF). Em outras palavras, a acumulação de capital físico e humano desses países resultou em um crescimento econômico maior do que essa mesma acumulação teria resultado em outros países de renda baixa ou média no período. Isso se deve à maior produtividade dos fatores de produção no leste asiático.

Desse modo, nesta seção partiremos de aspectos já discutidos anteriormente como a estabilidade macroeconômica, o comércio externo, as instituições e as estratégias de acumulação de capital físico e humano, para agregar em nossa análise novos elementos que justificam a extraordinária eficiência dos Tigres Asiáticos na alocação dos fatores de produção entre setores econômicos e entre firmas e projetos de investimento, assim como no uso eficiente desse fatores ao nível de cada empresa através da adoção de tecnologia e melhores práticas de produção e gestão.

Para tanto, explicitaremos características adicionais observadas nesses países no tocante ao seu mercado de trabalho, mercado de crédito, comércio internacional, política industrial e o papel das exportações de manufaturas na demanda de mão-de-obra qualificada e na internalização de tecnologia e de melhores práticas de produção e gestão.

O primeiro aspecto a ser enfatizado é que os principais mecanismos de incentivo para a produção e investimento do setor privado tiveram como característica comum a existência de regras voltadas para a boa capacidade de seleção e monitoramento de projetos e algum grau de concorrência entre os agentes, de forma a minimizar a distorção de preços nos mercados dos fatores de produção.⁴⁷

No âmbito dos já mencionados incentivos no mercado de crédito para financiamento de projetos, assim como na concessão de taxas de câmbio, taxas alfandegárias e licenças de importação diferenciados para importação de bens intermediários e de capital destinados à cadeia produtiva da indústria exportadora, o desempenho exportador das empresas pleiteantes (principalmente indústrias) foi o principal critério alocativo adotado, mesmo quando à luz de direcionamentos para setores considerados estratégicos pelo governo. O mesmo se pode dizer em relação à política de tributação de empresas.

Quando essas políticas tiveram maior interferência no mercado, como na Coreia do Sul no período de 1973 a 1981 (ênfase na indústria pesada e química), e Taiwan, apenas esses países tiveram relativo êxito, dada a elevada capacidade de monitoramento da burocracia e dos bancos, além da generalizada adoção de critérios de mercado na concessão e acompanhamento desses benefícios.

De toda forma, a política coreana do período gerou custos fiscais e afetou sua estabilidade macroeconômica, tendo sido revertida na década de 80. Embora a literatura não seja conclusiva acerca da importância da política industrial desse período na ascensão de setores mais intensivos capital e tecnologia, aumentando, portanto a Produtividade Total dos Fatores da economia coreana (Banco Mundial, 1993, p. 308-309), merece destaque o

⁴⁷ Repare que consideramos não apenas os mercados do fator de produção trabalho e do fator de produção capital (físico), mas também o mercado de crédito.

fato de que a mesma deu continuidade ao enfoque anterior do país para o mercado externo e viabilizou o crescimento do país quando da maturação dos seus investimentos na década de 80, mitigando os efeitos dos ajustes macroeconômicos (Ibid, p. 288-289).

O direcionamento de crédito dos bancos de investimento ocorreu majoritariamente para empresas privadas e exportadoras, favorecendo a lógica de mercado e diferentemente da América Latina, onde empresas públicas receberam a maior parte desse crédito e tiveram dificuldades posteriores para seu pagamento. Mesmo no caso das empresas privadas, a já mencionada capacidade de seleção e monitoramento de projetos pelas instituições financeiras e a adoção da performance nas exportações favoreceram a lógica de mercado na alocação dos recursos (Banco Mundial, 1993, p.280-285).⁴⁸

A fim de resguardar as pequenas e médias empresas, um percentual mínimo dos empréstimos lhes eram destinados. Não menos relevante, o nível de subsídios não era elevado, ao contrário do observado em outras regiões. Isso se refletia na parcimoniosa política de limitação de juros e de spread bancário (“repressão financeira moderada”) com menor interferência nos preços relativos e menor incentivo à corrupção dos agentes. No já mencionado período de 1973 a 1981, a Coreia do Sul teve exceções a essas características gerais ao promover sua indústria química e pesada, como por exemplo, o direcionamento e os benefícios dados à sua empresa estatal de aço, POSCO. Contudo, mesmo quando comparado a esse período, no qual a Coreia teve uma das menores taxas de juro real média em relação aos demais Tigres Asiáticos no seu crédito direcionado (-2,7% para indústria e -6,7% para exportadores na média da década de 70), os juros reais praticados situaram-se em um patamar superior ao observado em países como o Brasil por exemplo (-23,5% em 1987). O mesmo se pode observar em relação à participação do crédito direcionado no mercado de crédito: na Coreia, na década de 70, esse percentual foi aproximadamente 50%, ao passo que no Brasil chegou a se situar em torno de 80% em 1986-87 (Ibid, p. 285-286).

Não apenas o mercado de crédito foi objeto de incentivos para alocação de forma eficiente dos recursos: também foram adotadas medidas específicas para que o mercado dos fatores físicos de produção - bens de capital e intermediários utilizados na cadeia produtiva exportadora - refletisse os preços internacionais⁴⁹. Pelo lado da receita, a política cambial e a estabilidade macroeconômica evitavam uma excessiva volatilidade e apreciação cambial a fim de se garantir a competitividade da produção nacional.⁵⁰

Mesmo com tais medidas, é interessante notar que a “aposta” no comércio externo não gerou ganhos imediatos para todas as empresas. Em realidade, no primeiro estágio da estratégia exportadora, caracterizado pela predominância de produtos de baixa tecnologia

⁴⁸ A partir da década de 80, de forma generalizada nos Tigres Asiáticos, o processo de liberalização financeira então iniciado implicou na gradual desregulamentação das taxas de juros e na liberalização do mercado de capitais, reduzindo de forma gradual, a importância do crédito direcionado, ao mesmo tempo em que a participação do mercado de ações e de títulos privados começou a aumentar sua importância (Ibid, p. 286).

⁴⁹ A respeito da política comercial praticada pelos Tigres Asiáticos, reveja a Seção 2.2.

⁵⁰ Em Dollar (1992) encontramos a avaliação do grau de orientação externa da economia de 117 países para o período de 1976 a 1985 a partir do nível de distorção e de variabilidade de um índice que contempla os principais fatores que afetam o comércio externo, como taxa de câmbio real e tarifas de proteção comercial dos países estudados. O estudo evidencia a forte discrepância de preços relativos em detrimento do comércio externo presente na América Latina em comparação com os Tigres Asiáticos.

e intensivos em mão de obra, era comum que as empresas registrassem prejuízo no comércio externo, o que era compensado pela proteção de que desfrutavam no mercado interno (Ibid, p. 295). Contudo, como a maioria das diversas formas de incentivos recebida por essas mesmas empresas estava ancorada no seu desempenho exportador, essa estratégia comercial “dual” serviu como importante mecanismo para assegurar a continuidade da estratégia exportadora, fomentando a constante disciplina de custos e melhora de produtividade.

O desenvolvimento tecnológico e a adoção de melhores práticas de produção e gestão foram viabilizados não apenas pelo forte investimento em capital humano observado ainda no início de sua ascensão econômica nos anos sessenta⁵¹, mas, de forma complementar, pela interação com o setor externo através do Investimento Externo Direto (IED), da importação de equipamentos e do licenciamento de tecnologias já existentes, através do registro de Direitos de Propriedade de equipamentos ou de processos produtivos. Na fase inicial da implementação da estratégia exportadora⁵², a importação de equipamentos e a utilização de tecnologias defasadas foi usual, uma vez que a vantagem comparativa desses países ainda se baseava na mão de obra abundante, qualificada e barata. Com o rápido avanço das exportações e dos setores intensivos em tecnologia e capital⁵³, a qualificação externa de trabalhadores assim como o desenvolvimento científico interno assumem crescente relevância (Ibid, p. 318-320).

Mesmo nos períodos de maior intervenção da política industrial de cada Tigre Asiático, a qual eventualmente impôs condicionalidades ao próprio IED, esses países sempre procuraram manter um ambiente receptivo aos instrumentos de transferência tecnológica, uma vez que a internalização da tecnologia e de melhores práticas era vista como estratégica para a sua competitividade externa. Em realidade, esses instrumentos eram usualmente vinculados para uso na atividade exportadora. Trata-se de uma abordagem absolutamente distinta daquela observada na maioria dos países em desenvolvimento na década de 60 e 70, os quais estenderam a legislação não incentivadora do comércio externo também ao campo da internalização de tecnologias. Para tais países, esses instrumentos eram considerados fonte adicional apenas para a produção doméstica (Ibid, p. 302-303).

Por fim, há que se evidenciar as características do mercado de trabalho do leste asiático que permitiram a alocação eficiente do fator trabalho. A primeira delas se refere à elevada flexibilidade desse mercado nesses países, viabilizada pela baixa presença de legislação trabalhista e de pressão de sindicatos, criando um mercado de trabalho no qual a lógica de mercado era preponderante na alocação dos recursos humanos (Ibid, 266-267).

Principalmente na Coreia do Sul e Taiwan, regras salariais com a prevalência de parcelas remuneratórias atreladas ao desempenho da empresa em detrimento de políticas salariais baseadas apenas no estabelecimento de um salário mínimo eram usuais (Ibid, p.270-271).

Por certo, há que se levar em conta que a existência de regimes políticos autoritários no período (1960-1990) também teve influência na caracterização do mercado de trabalho

⁵¹ Reveja Seção 2.4, que trata da acumulação de capital físico e humano.

⁵² Década de sessenta no caso da Coreia.

⁵³ A partir da década de setenta no caso da Coreia.

dos Tigres Asiáticos. Contudo, a evidência empírica mostra que o governo desses países foi largamente mais atuante na repressão da atividade e organização sindical do que na limitação dos salários (Ibid).

A aceleração da demanda de mão de obra, especialmente por conta do crescimento do setor exportador, aliada a um crescimento menor da sua oferta, dada a já mencionada precoce queda na taxa de natalidade observada no leste asiático⁵⁴, resultou em um aumento generalizado dos salários reais em taxas bastante superiores às de outras regiões em desenvolvimento. Entre 1970 e 1980, o rendimento real da Coreia do Sul elevou-se em média de 10% ao ano, atingindo pouco mais de 6% ao ano na década seguinte. Na América Latina, o ganho médio real da renda foi de pouco mais de 2% ao ano na década de 70 e de aproximadamente -0,5% nos anos 80 (Ibid, p. 262-263).

Por seu turno, o contexto de crescimento dos salários reais e da demanda por trabalho nos Tigres Asiáticos facilitou a aceitação, pelos trabalhadores, de uma legislação trabalhista reduzida. Quando presente, o salário mínimo estabelecido dificilmente resultava em um valor acima do que provavelmente seria o salário de equilíbrio de mercado. Não menos relevante, quando da ocorrência de choques econômicos externos como as duas crises do petróleo da década de setenta, o ajuste sobre o emprego e a produção eram mitigados (Ibid, p. 272-273).

A segunda importante característica do mercado de trabalho do leste asiático se refere ao elevado nível de capital humano nele encontrado.⁵⁵ Em outras palavras: são países nos quais a oferta de mão de obra qualificada em cada estágio do desenvolvimento econômico se mostrou acima do observado em outros países. Aliada à flexibilidade do mercado de trabalho, a relativamente elevada oferta de mão de obra qualificada resultou em um mercado laboral pouco segmentado, ou seja, com baixa diferença na remuneração média entre trabalhadores de diferentes níveis de qualificação e de diferentes setores (urbano e rural; público e privado). Conclui-se, portanto, que nesses países a mão de obra qualificada era “relativamente barata” em relação à mão de obra de menor qualificação (Ibid, 266-267).

A alta oferta e, por conseguinte, o baixo preço relativo da mão de obra qualificada constituiu-se em fator determinante para a ascensão na escala de valor agregado das exportações desses países: à medida que o aumento generalizado de salários mencionado anteriormente, o qual foi consequência direta do êxito da estratégia exportadora adotada, diminuía a diferença remuneratória dos trabalhadores dos setores intensivos em mão de obra e de baixa qualificação em relação aos dos setores intensivos em capital e de maior qualificação, a vantagem competitiva dos Tigres Asiáticos se transferia para os últimos setores (Ibid, 264-265).

⁵⁴ Reveja Seção 2.4, que trata da acumulação de capital físico e humano.

⁵⁵ Acerca da utilização da educação como um dos principais instrumentos para implementação da diretriz do “crescimento econômico compartilhado” no leste asiático, ver Seção 2.3.

4. LIÇÕES PARA O BRASIL

Na primeira Seção deste Capítulo desenvolvemos uma abordagem crítica das principais diferenças encontradas nos capítulos anteriores entre os processos de desenvolvimento econômico do Brasil e dos Tigres Asiáticos, em especial a Coreia do Sul. Na Seção seguinte, explicitamos a interpretação de tais diferenças à luz do arcabouço teórico da Nova Economia das Instituições discutido no Capítulo 2.

4.1. Abordagem crítica das diferenças entre o processo de desenvolvimento do Brasil e dos Tigres Asiáticos

Conforme visto no Capítulo 3 acima, baseado em Banco Mundial (1993), os Tigres Asiáticos, em especial a Coreia do Sul, tiveram a estabilidade macroeconômica como característica comum, e, mesmo quando abalada, como em períodos de maior turbulência econômica externa, tal como no primeiro choque do petróleo em 1973, ou no segundo choque em 1979, o qual foi acompanhado da redução da liquidez internacional e de elevação dos juros norte-americanos na década de oitenta, o foi na forma de rápidos desvios, tendo os governos logrado êxito em conferir rápida resposta aos choques macroeconômicos da época. Essa estabilidade se traduzia em taxas de inflação e déficit fiscal controlados, não havendo o uso de fontes inflacionárias para o financiamento das despesas estatais. Em um contexto de estabilidade macroeconômica relativamente maior que os seus congêneres latino americanos, os países do leste asiático também foram mais bem sucedidos na menor oscilação dos investimentos públicos e das taxas cambiais nos períodos de ajuste aos choques externos, o que lhes permitia manter um ambiente macroeconômico mais adequado para a consecução da estratégia exportadora. Por seu turno, o elevado crescimento do PIB, impulsionado pela elevada participação das exportações, implicava em maior capacidade de acomodação dos choques externos no balanço de pagamentos, criando um círculo virtuoso ao não terem que adotar políticas de câmbio puramente fixos ou com moedas sobrevalorizadas, ou mesmo políticas fortemente contracionistas, com elevado impacto nos juros e no investimento.⁵⁶

De fato, vimos que o elevado nível de poupança e de investimento é outra característica do sucesso do leste asiático. Para tanto, além da estabilidade macroeconômica que permitiu menor variabilidade na taxa nominal de juros e reformas microeconômicas, destacamos políticas específicas como mecanismos de poupança forçada privada via sistemas de previdência obrigatórios e limitações na concessão de empréstimos para compra de bens duráveis. A maior participação do investimento privado no investimento total observada no leste asiático em comparação aos demais países em desenvolvimento também foi característico.⁵⁷

⁵⁶ Reveja Seção 3.2.

⁵⁷ Reveja Seção 3.4.

Também vimos que a Coreia foi um dos poucos casos de reconhecido sucesso no maior direcionamento da economia para consecução de sua estratégia exportadora. Contando para isso com um corpo burocrático de alto nível e isolado de pressões políticas, que se valeu de instrumentos fiscais, cambiais, de comércio exterior e de direcionamentos de crédito majoritariamente oriundo de um sistema bancário direta ou indiretamente controlado pelo próprio setor público, a Coreia logrou êxito em calibrar o direcionamento estratégico estatal com um ambiente concorrencial interno e externo para as empresas beneficiadas, galgando etapas cada vez mais altas na hierarquia de valor adicionado de suas exportações. Por fim, essa estratégia também se valeu de duas características adicionais altamente diferenciadoras dos Tigres Asiáticos em relação aos países em desenvolvimento da América Latina na época, quais sejam: o elevado nível do capital humano e baixa desigualdade de renda, sob o mantra do que o Banco Mundial (Ibid) denominou de “princípio do crescimento econômico compartilhado”. Especificamente no caso da Coreia, esse princípio se exteriorizou através de uma ampla reforma agrária e de fortes investimentos na educação básica, os quais permitiram a ampliação do mercado consumidor doméstico e a absorção (e posterior desenvolvimento) de novas tecnologias e a adoção de melhores práticas de produção e gestão.⁵⁸

Quando avaliamos o processo de desenvolvimento econômico brasileiro para o mesmo período do pós-guerra até o final dos anos oitenta, as instabilidades macroeconômicas são notórias. As crises inflacionárias e de balanço de pagamentos foram recorrentes e as políticas de ajuste adotadas resultavam, invariavelmente, em fortes oscilações na renda interna e/ou em fortes oscilações nos principais preços da economia, como juros, câmbio e salários, além de constantes mudanças do sistema cambial e tarifário. No Brasil, tal como na Coreia e na quase totalidade dos países de industrialização tardia, a estratégia de desenvolvimento da segunda metade do século vinte foi centrada no avanço do parque industrial. Aqui, contudo, o principal vetor de crescimento foi o mercado interno via o Processo de Substituição de Importações (PSI). Como vimos, apenas a partir da década de 50 é que se observa a adoção sistemática de políticas com vistas à evolução da industrialização do país via o PSI, pois, até então, os incentivos para a indústria do Brasil eram mais um reflexo das políticas adotadas para estabilização de crises do balanço de pagamentos e das políticas de defesa do principal produto de exportação do país, o café. Especificamente em relação ao mercado externo, observamos que apenas quando das reformas introduzidas pelo PAEG (1964-1967) é que as exportações, em especial as de produtos manufaturados, passaram a figurar enquanto instrumento estratégico para a política de crescimento do país. Mesmo assim, como vimos, o papel desempenhado pelas exportações era muito mais ligado à minimização das crises no balanço de pagamentos do que o de vetor de crescimento da renda. Em realidade, o PSI contém uma tendência ao desequilíbrio interno que lhe é intrínseca e o Brasil teve grande dificuldade em superá-la.⁵⁹

⁵⁸ Reveja Seções 3.3 e 3.5.

⁵⁹ Reveja Seção 2.4.

O mercado interno potencialmente amplo e a presença de um setor agrícola que historicamente fornecia algum nível de divisas capaz de conferir o mínimo de capacidade de importação foram argumentos usualmente adotados para o virtual foco no mercado interno do processo de industrialização brasileiro. Trata-se, como visto, de uma realidade absolutamente distinta da dos Tigres Asiáticos, os quais dispunham de um mercado consumidor interno proporcionalmente pequeno para a escala mínima do processo industrial. Adicionalmente, o setor agrícola não produzia excedentes exportáveis (Souza, 1999, p. 376). Portanto, se, para os Tigres Asiáticos, o foco no mercado externo da sua produção industrial era o caminho natural a ser trilhado, a mesma conclusão não poderia ser aplicada ao Brasil, em que pesem os benefícios que a incorporação do mercado externo traria à renda do país e à produtividade do parque fabril nacional.⁶⁰

No Brasil, diferentemente da Coreia, o avanço do processo de industrialização se baseou fortemente em empresas estatais e nas empresas multinacionais. Para as primeiras cabiam o fornecimento de insumos básicos e bens de capital, ao passo que as segundas produziam bens de consumo de maior complexidade (como automóveis). Ao empresariado nacional cabia o fornecimento de bens intermediário nas cadeias produtivas lideradas pelas multinacionais. O investimento no Brasil, portanto, era muito mais suscetível aos constrangimentos das políticas de estabilização macroeconômica do que na Coreia.

Por fim, o investimento em capital humano no Brasil sempre se situou em patamares muito inferiores ao observado nos Tigres Asiáticos, em particular a Coreia. Aliado à inexistência de uma reforma agrária que atenuasse a forte discrepância de renda, a falta de investimento na educação básica nas décadas de 50 e 60 formou uma massa de trabalhadores pouco qualificados que exacerbou a desigualdade de renda no país. Além de comprometer a expansão do mercado interno, o baixo nível de capital humano também é tido como um dos grandes limitadores ao avanço de agregação de valor da produção industrial brasileira, especialmente a partir da crise dos anos 80 (Barbosa Filho e Pessôa, 2013).

Há, contudo, diferenças adicionais a serem enfatizadas entre o processo de desenvolvimento econômico de Brasil e da Coreia na segunda metade do século vinte: a abordagem acima descrita para o leste asiático, preconizada pelo Banco Mundial (1993), em muito reflete a visão neoclássica que o próprio estudo menciona.⁶¹ Nessa seara, diversos autores apontam que a explicação dominante não traz à tona, ou, na melhor das hipóteses, não confere a devida ênfase, a relevantes aspectos adicionais de cunho interno e externo a essas economias (Arrighi, 1997; Coutinho, 1999; Medeiros, 1997; Medeiros e Serrano, 1999; Nery, 2000; Palma, 2007; Souza, 1999, p. 375-379; Wallace, 2017). Passemos à análise.

⁶⁰ Em Palma (2007) encontramos um estudo comparativo da pauta exportadora dos Tigres Asiáticos com a América Latina, assim como dos efeitos da exportação de produtos com maior conteúdo tecnológico sobre o PIB e das condições para que esse impacto seja positivamente elevado.

⁶¹ Reveja Seção 3.1.

Um dos pontos de maior relevância destacados por essa literatura é o contexto internacional e o peculiar papel desempenhado pelos Estados Unidos e pelo Japão no desenvolvimento econômico do leste asiático, em particular da Coreia do Sul, o qual foi absolutamente distinto daquele vivenciado pela América Latina, em particular pelo Brasil. As recorrentes apostas frustradas que os governos brasileiros fizeram em uma substancial ajuda dos Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento nacional após a Segunda Guerra Mundial em muito diferiram da postura norte-americana para com a Coreia. Nesse contexto, a influência norte-americana foi muito além da promoção da reforma agrária apontada em Banco Mundial (1993).

Coutinho (1999), Nery (2000), Souza (1999, p. 375-379) e Wallace (2017) destacam a importância norte americana na concessão de empréstimos à Coreia especialmente em períodos críticos como na segunda metade da década de cinquenta, na etapa de reconstrução do país após a Guerra da Coreia (1950-1953), e, crescentemente em conjunto com o Japão, na crise de liquidez externa da década de oitenta ocasionada pela segunda crise do petróleo (1979) e pelo aumento dos juros americanos. Não menos relevante, os Estados Unidos conferiam acesso privilegiado do seu mercado consumidor aos produtos exportados pelos sul-coreanos mesmo em períodos nos quais o comércio internacional estava em franca desaceleração. Paralelamente ao superávit no comércio com os Estados Unidos, a Coreia do Sul registrava déficit comercial com o Japão, devido à importação de bens de capital e de insumos de maior complexidade, fundamentais para a industrialização e transferência tecnológica ao país a partir dos investimentos das empresas japonesas.

Arrighi (1997, p. 53-134) detalha de forma elucidativa o contexto internacional e a evolução da estratégia geopolítica americana e japonesa no leste asiático. Destaca o autor que o primeiro aspecto do “desenvolvimento a convite” ofertado pelos Estados Unidos ao Japão após a Segunda Guerra consistia na “terceirização” dos custos de proteção do último para o primeiro, de modo a facilitar a especialização do país asiático na “busca do lucro”, ou seja, de modo a facilitar seu desenvolvimento econômico, representando a locomotiva capitalista na região. Tratava-se de uma via de mão dupla, uma vez que a produção mais barata de produtos japoneses (principalmente de guerra), com acesso privilegiado ao mercado americano, representava uma economia muito bem-vinda em momento de crise fiscal do último país, especialmente na segunda metade dos anos 60: entre 1964 e 1970, o comércio nipo-americano sai de um superávit a favor dos EUA para um déficit de US\$1,4 bilhão.

Portanto, a década de 60 marca a ascensão de economia japonesa e, ato contínuo, o início dos investimentos japoneses nos Tigres Asiáticos, principalmente na Coreia. Esse processo de transnacionalização das empresas japonesas em direção aos Tigres Asiáticos se acelera ao final da década de 60 sob o contexto de acirramento de pressões competitivas e de custos de mão de obra que acelerou o processo de transnacionalização de empresas de todo o mundo desenvolvido. No início da década de 70 esse processo recebe um novo e decisivo impulso para a Coreia: naquele momento, o governo americano, em reação à

mencionada crise de acumulação e fiscal que pressionava o dólar enquanto moeda mundial, encerra, de forma unilateral, a paridade dólar-ouro até então vigente, pondo fim ao sistema de *Bretton Woods*. O efeito dessa reviravolta no padrão monetário internacional foi a valorização da moeda japonesa, que responde a esse “desafio americano” reforçando sua política de investimento nos Tigres Asiáticos (principalmente Coreia), os quais, mantendo seu câmbio menos valorizado que o iene e ainda tendo acesso privilegiado ao mercado americano, vivenciam sua ascensão econômica na década de 70⁶². Nessa etapa, o foco da associação transfronteira dos capitais japoneses eram manufaturas leves, com alta intensidade de mão de obra e baixo valor agregado (Ibid).

Da maior relevância é a caracterização da forma de expansão do capital japonês no leste asiático para clarificar a peculiar forma de liderança dos EUA e do Japão no desenvolvimento da Coreia: a transnacionalização do capital nipônico se deu majoritariamente via propriedades minoritárias e *joint ventures* nos países hospedeiros (80% em 1971). A proeminência dessa forma de associação ao capital nacional, que se dá em detrimento do tradicional investimento externo direto (IED), de propriedade majoritária do país de origem, não encontra paralelo nos processos de transnacionalização das empresas americanas (apenas 20% em 1971) e europeias (geralmente 20% e, em alguns casos, chegando a 47%), as quais lideraram esse processo na América Latina (Ibid).⁶³

Conforme mencionamos ao final da Seção 2.4, o crescimento econômico brasileiro da década de 70, inicialmente financiado com os “eurodólares” e, após a primeira crise do petróleo, contando com forte ingresso dos “petrodólares”, “eclipsou” a ascensão dos Tigres Asiáticos. Contudo, foi a crise externa dos anos oitenta que representou o divisor de águas do processo de ascensão econômica da Coreia em relação ao Brasil. Arrighi (Ibid) aponta que os investimentos e empréstimos japoneses aos Tigres na década de oitenta sofreram uma desaceleração, mas em nada se compara ao colapso ocorrido na América Latina em relação aos capitais americanos e europeus.

De fato, como bem comenta Medeiros (1997), os Tigres Asiáticos se destacariam efetivamente das demais economias em desenvolvimento na década de 80. Uma vez mais,

⁶² Para um maior aprofundamento sobre como os diferentes padrões monetários internacionais e a orientação geopolítica da potência dominante afetam o crescimento e o comércio mundial, assim como os seus termos de troca, ver Medeiros e Serrano (1999).

⁶³ Arrighi (Ibid) segue adiante em sua análise da forma distinta de liderança do capital japonês junto aos Tigres Asiáticos ao identificar o que ele denomina de “Sistema Japonês de Subcontratação de Múltiplas Camadas” como principal diferenciador das empresas japonesas, assim como das empresas dos Tigres Asiáticos que a elas se associaram a partir da década de 60. De acordo com o eminente autor, esse diferencial na forma de estruturação da cadeia produtiva das empresas japonesas e, em seguida, das empresas dos Tigres, por ser mais eficiente, seria a razão para a consolidação do sucesso econômico desses países em relação à América Latina na década de 80, a qual, sendo beneficiária de Investimentos Externos Diretos “tradicionais” não logrou êxito na continuidade do processo de equiparação de renda junto aos países desenvolvidos naquele período. Não daremos ênfase a essa hipótese, uma vez que envolve especificidades que fogem do escopo deste trabalho. De toda forma, sua ausência não trará prejuízos aos argumentos apresentados neste estudo.

a liderança do Japão e dos EUA fariam toda diferença. No início do período, a maior abertura do mercado americano aos países do leste asiático em um momento de forte crise externa, caracterizada pela redução dos mercados da OCDE para todo o mundo, representou um importante diferencial para a Coreia. A segunda metade da década de 80 representaria a “pá de cal” entre as trajetórias seguidas pela Coreia e pelo Brasil: para fazer frente ao Acordo de Plaza, que resultou em nova valorização do iene, as empresas japonesas promovem nova rodada de investimentos nos Tigres Asiáticos, em especial na Coreia, em uma estratégia de mercado análoga à realizada no início dos anos 70. Nesse contexto, observa-se a estagnação das exportações brasileiras entre 1985-1990 e a fortíssima elevação das exportações sul-coreanas no período, assim como um choque de financiamento externo ao Brasil e não à Coreia. O enorme abismo que separa os dois países no final de década de oitenta tornava inimaginável que, dez anos antes, em 1980, as exportações brasileiras superavam as da Coreia do Sul (Ibid).⁶⁴

Nery (2000), ao analisar os fatores externos e o papel exercido pelo estado nas trajetórias de industrialização percorridas por Brasil e Coreia também ressalta a importância exercida pela liderança do Japão e, principalmente os Estados Unidos. No caso do último, destaca o vínculo entre a “reforma agrária radical” patrocinada pelo país na Coreia e seu efeito não apenas na distribuição de renda da Coreia, mas, principalmente, no nível educacional da população do país. Segundo o autor:

“(...) A reforma da estrutura fundiária foi responsável por uma melhor distribuição de renda que, por sua vez, viabilizou a qualificação de sua mão-de-obra, sem o que o desenvolvimento da indústria com base em alta tecnologia teria sido impossível. Tal qualificação teve como requisito prévio uma mínima distribuição de renda inicial, condição sine qua non para qualquer tentativa de educação da força de trabalho. (...)” (Goldenstein, 1994 em Nery, 2000, p. 5. Grifo nosso).

Trata-se, como vimos, de uma relação causal não explorada em Banco Mundial (1993). Outro aspecto pouco explorado no estudo do Organismo Internacional, mas muito bem apontado em Nery (2000), é o efeito da reforma agrária do país asiático sobre o nível de poupança:

*“(...) O papel da reforma agrária foi também crucial na manutenção da população no campo, o que, conseqüentemente, **permitiu o retardo na difusão do consumo interno, viabilizando as altas taxas de poupança internas.**”* (Goldenstein, 1994 em Nery, 2000, p. 5. Grifo nosso).

⁶⁴ É importante esclarecer que o excepcional desempenho econômico sul coreano (principalmente quando comparado ao Brasil) ainda não colocava o país asiático no seleto grupo de países de alta renda ao final dos anos 80. Como bem ressalta Arrighi (1997, p.56-57), o milagre do leste asiático, até o final dos anos 80 era essencialmente japonês: embora a Coreia do Sul tivesse conseguido reduzir o diferencial do seu Produto Nacional Bruto *per capita* em relação ao dos países do “núcleo orgânico” nas décadas de 70 e 80, em 1988 a sua posição relativa era “ a mesma que a do Japão 50 anos antes”.

Além desses aspectos estruturais que concorreram de forma decisiva para a crônica debilidade do capital humano e a baixa taxa de poupança do Brasil comparativamente à Coreia, o autor também destaca que o elevado nível da coordenação econômica coreana junto ao seu setor privado só foi possível dada a fraca burguesia urbana e rural do país após o envolvimento em duas grandes guerras. Essa lacuna permitiu ao estado coreano estruturar um verdadeiro “capitalismo burocrático” através da criação de grandes conglomerados industriais (“chaebols”) e do controle das principais instituições de crédito a essas mesmas indústrias, o que foi fundamental para implementação de uma política de crédito voltada a incentivar as exportações e a crescente agregação de valor à produção manufatureira do país.

Não menos relevante, o autor também destaca a importância da forma de associação da indústria sul coreana ao capital externo que mencionamos anteriormente em Arrighi (1997), explicitando com mais detalhes o argumento: ao priorizar a compra de bens de capital e acesso a tecnologias em detrimento do tradicional Investimento Externo Direto (IED), a Coreia logrou êxito em formar a sua própria estrutura industrial, adaptando tecnologia importada e promovendo saltos tecnológicos. De forma diversa, os países cujo desenvolvimento industrial se associa aos capitais externos majoritariamente via o tradicional IED, não conseguem descentralizar a tecnologia das matrizes estrangeiras dessas empresas, as quais transferem a tecnologia pronta aos países na medida de suas estratégias internacionais como corporações. No caso da Coreia, somente 6% das empresas multinacionais possuíam a íntegra do capital próprio, a passo que no Brasil, esse índice alcançava 60% (Goldenstein, 1994 e Sader, 2000 em Nery, 2000, p. 13). Ainda mais revelador é o fato de, no Brasil, aproximadamente 40% do PIB fosse produzido pelas grandes corporações internacionais, que lideravam a produção de quase todos os setores dinâmicos da economia brasileira (Fiori, 1996 em Nery, Ibid).

Nessa seara, observa Nery (Ibid, p. 14) que “ (...) O dirigismo econômico coreano só foi possível porque existia uma estrutura produtiva altamente concentrada (vide os *chaebols*) e uma reduzida internacionalização da estrutura produtiva. (...)”. A conclusão a que se chega é que:

“(...) Do ponto de vista puramente econômico, a Coreia seguiu um caminho muito parecido com o do Brasil até 1980, passando por momentos e etapas formalmente muito parecidos. Ocorre que lá, não só foi menor a presença das empresas estrangeiras, mas também foi muito maior a integração orgânica e estratégica do Estado com o empresariado. Não havia ambigüidades nem resistência e se houve foram esmagadas. (...)” (Fiori, 1996 em Nery, 2000, p. 14).

Na crise dos anos 80, Nery (2000), especifica com mais detalhes as razões das diferenças de tratamento dado pelo sistema financeiro internacional ao Brasil e à Coreia, além de explicitar melhor os mecanismos de transmissão do choque. No caso, o próprio padrão de desenvolvimento industrial coreano, baseado fundamentalmente em empresas privadas,

implicou que, embora o governo garantisse 80% da dívida externa coreana, ela não era estatal. Contrariamente, no Brasil, onde a participação das estatais foi um dos pilares no processo de industrialização, a participação do setor público na dívida ascendeu de 52% em 1973, para 63% em 1978 e atingiu 76% em 1984. Logo, o ajuste à forte elevação dos juros externos na crise da dívida dos anos 80 atingiu muito mais fortemente o setor público brasileiro do que o coreano. Esse fato, aliado ao colapso da oferta de recursos do sistema financeiro internacional ao Brasil, fez com que a capacidade de intervenção e de investimento do estado brasileiro também colapsasse nos anos 80 (Nery, 2000, p.14).

Coutinho (1999) acrescenta ao debate o fato de que, apesar de o impulso para a formação da base pesada da indústria no Brasil ter começado antes da Coreia por meio do Plano de Metas, ela apenas foi concluída no II PND (1975-1979), ao final da década de 70, período em que a Coreia também finalizava essa etapa do desenvolvimento industrial no âmbito do seu 4º Plano Quinquenal (1977-1981). Contudo, nunca tendo o Brasil estatizado seu sistema bancário, tendo um nível mais baixo de poupança, valendo-se mais intensamente do endividamento externo nos anos 70 e com uma presença predominante do tradicional IED na sua indústria, acabou gerando um processo de industrialização muito mais cíclico do que o da Coreia. Uma característica marcante desse processo, portanto, foi a inexistência, no Brasil, de uma elite industrial nacional robusta⁶⁵, ao contrário da Coreia, onde os “chaebols” se consolidaram com a industrialização pesada do 3º Plano Quinquenal (1972-1976) e 4º Plano Quinquenal (1977-1981).

A análise de Coutinho (1999) também é elucidativa para o melhor entendimento das características do que se convencionou denominar “Terceira Revolução Industrial”, ocorrida nas décadas de 80 e 90, e que também se constituíram em fatores relevantes para as diferentes trajetórias de crescimento do Brasil e da Coreia naquele momento histórico. Essa nova fase da indústria no mundo, inaugurada nos anos 80, foi caracterizada pela emergência de ferramentas de tecnologia da informação e de automação como novo paradigma da organização empresarial nos países desenvolvidos. O reflexo dessa tendência se deu no aumento do comércio intrafirma e intraindústria, além da constituição de blocos regionais de comércio. Nesse contexto, a crise dos anos oitenta, ao colapsar as finanças públicas do Brasil (e, por conseguinte das empresas estatais federais) e diminuir o dinamismo do comércio internacional para o mundo em desenvolvimento (exceto para os Tigres Asiáticos), gerou uma defasagem na absorção das transformações tecnológicas e organizacionais então em curso.

Por fim, há que se mencionar os principais pontos agregados pela consagrada avaliação de **Tavares (1999)** nesta seara. A autora tece duras críticas à dificuldade do estado de

⁶⁵ As características distintas do empresariado industrial nacional em relação ao caso Coreano também são destacadas em Wallace (2017), o qual elenca a estrutura de propriedade, a organização industrial, a centralização do capital e a estratégia de absorção do conhecimento tecnológico das empresas sul coreanas como sendo as quatro dimensões internas mais relevantes para o caso de sucesso do país asiático.

direito brasileiro em superar questões básicas para o desenvolvimento, como reforma agrária e ensino básico universal. Nas suas palavras:

“(...) Nem os projetos “nacional-desenvolvimentistas”, nem os sucessivos pactos oligárquicos liberais ou autoritários, encontraram tempo, dinheiro ou razão suficiente para levar adiante a reforma agrária e o ensino básico universal, que todos proclamam serem indispensáveis ao desenvolvimento de uma nação moderna, por intermédio de suas elites conservadoras mais lúcidas. O fato de nossa “revolução burguesa” continuar incompleta não se justifica, pois, nem pelo caráter tardio do nosso capitalismo, nem porque os nossos burocratas de Estado sempre procuraram fazer a “revolução pelo alto”, já que isso não impediu muitos outros países de capitalismo tardio de levar a cabo as reformas agrárias e de ensino, requeridas pelas suas “modernizações conservadoras”. (...)” (Tavares, 1999, p. 454. Grifo nosso).

Ao centrar sua análise nas causas das dificuldades brasileiras em dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento após o II PND, último projeto de desenvolvimento nacional até então, a autora conclui que o principal fator para a fragilização do processo de desenvolvimento econômico do país foi a ausência de um “núcleo endógeno de financiamento público e privado nacional capaz de se articular sem passar pelo endividamento externo”.

4.2. Considerações adicionais das trajetórias de Brasil e Coreia à luz da NEI

Na Seção anterior, elencamos os principais pontos que nossa pesquisa identificou como prováveis razões para as diferentes trajetórias econômicas seguidas por Brasil e Coreia do Sul no período iniciado após a Segunda Grande Guerra Mundial até o final da década de 80. Conforme expomos anteriormente, a escolha dos dois países e a delimitação temporal do trabalho não foram aleatórias: se, por um lado, o fenômeno do desenvolvimento brasileiro dominou o debate desenvolvimentista na década de 70, por outro, o início do colapso da estratégia brasileira na década de oitenta e a continuidade do crescimento econômico da Coreia do Sul, naquela mesma década, alçaram o último ao exemplo de sucesso a ser perseguido pelas demais nações em desenvolvimento. Adicionalmente, a delimitação temporal de nossa análise para até o final dos anos oitenta objetivou isolar as origens das distintas trajetórias seguidas pelos dois países.

Ao mapearmos as principais diferenças no processo de desenvolvimento dos dois países na Seção anterior, verificamos que pontos relevantes não receberam a devida atenção no discurso “oficial” propalado por instituições como o Banco Mundial. Feitas as devidas qualificações dessas diferenças, concluímos que os principais fatores que, de forma cumulativa e persistente, desde o início do período objeto deste estudo, foram determinantes para a incapacidade de o Brasil sustentar de forma continuada seu processo de desenvolvimento na década de oitenta, foram a incapacidade de o sistema político e econômico em contemplar as exportações como um vetor adicional de desenvolvimento e a negligência ao desenvolvimento do capital humano.

Como vimos, a introdução das exportações enquanto diretriz estratégica do modelo de crescimento em vigor apenas foi contemplado a partir implementação do PAEG (1964-1967), vindo a surtir efeitos mais consistentes apenas a partir do período do “milagre econômico” (1968-1973). Contudo, continha um limitador intrínseco ao próprio novo papel a que as exportações foram alçadas: na medida em que a atenção dada às exportações refletia majoritariamente seu uso enquanto mecanismo estabilizador das constantes crises de balanço de pagamentos vivenciadas até então pelo país, elas deixam de serem consideradas como um vetor estratégico adicional de crescimento da renda. Trata-se de uma concepção distinta da dos Tigres Asiáticos, em especial da Coreia.

Por certo, é que diversos elementos contribuíram de forma negativa para o tratamento dado às exportações no Brasil. Como vimos, a própria instabilidade macroeconômica, ao mesmo tempo em que afetava negativamente o comércio externo, também lhe era consequência. Adicionalmente, a (falta) de uma liderança dominante que conferisse tanto acesso privilegiado ao seu mercado consumidor quanto ofertasse capitais principalmente em períodos de turbulência econômica, assim como a forma de inserção do capital externo no processo de industrialização do Brasil (majoritariamente na forma do tradicional IED), também merecem destaque. Do ponto de vista estrutural, a avaliação de que o grande mercado consumidor interno em potencial, assim como a existência de um setor agrícola que historicamente gerou excedentes exportáveis, é usualmente aceita. Não poderíamos deixar de citar o próprio baixo nível de capital humano, o qual será avaliado no parágrafo seguinte. Tais elementos, apenas para tecer os principais apresentados neste estudo, também afetaram negativamente o necessário salto rumo a exportações com conteúdo gradualmente maior de valor agregado.

Quanto à clara negligência brasileira ao desenvolvimento do capital humano que observamos em todo o período estudado, ao compararmos com a realidade sul coreana, também identificamos elementos que beneficiaram o sucesso do país asiático em detrimento da realidade brasileira. Dentre os principais, elencamos a sensível e precoce queda na natalidade da Coreia; a reforma agrária patrocinada pela sua aliada e potência econômica dominante, Estados Unidos, que resultou em uma sociedade com baixíssima desigualdade de renda e a decisão estratégica de focar na universalização do ensino básico ainda na década de 50.

Mesmo levando-se em conta tais elementos, o arcabouço teórico da Nova Economia das Instituições (NEI) apresentado no Capítulo 2 nos permite identificar na ausência da uma estratégia exportadora de fato e na negligência quanto ao desenvolvimento do capital humano, um conjunto de crenças voltado para o mercado interno que moldou as instituições econômicas do período. A pergunta que se coloca é por que, mesmo em se tendo a perspectiva de maiores ganhos para a economia e a sociedade como um todo, apesar dos já mencionados desafios adicionais quando comparado à realidade sul coreana, nossas instituições não lograram êxito em promover um processo de mudança institucional para um novo conjunto de crenças que embasasse uma estratégia exportadora robusta. Como vimos, esse processo de transição para um novo conjunto de crenças ocorre quando os resultados observados das crenças e instituições vigentes não

convergem ao que é esperado desse mesmo arcabouço institucional. Dessas divergências resultam janelas de oportunidade, as quais, em sendo aproveitadas, iniciariam a etapa seguinte de transição crítica rumo a um novo arcabouço institucional.

Ora, as recorrentes crises inflacionárias, cambiais e fiscais descritas anteriormente⁶⁶ nos parecem mais que suficientes para indicar essa não convergência antes mesmo da crise da dívida da década de 80. Essas crises configuravam, portanto, janelas de oportunidade não utilizadas, nas quais restava patente a necessidade de se avançar em uma estratégia exportadora robusta com vistas a amenizar as recorrentes crises econômicas. Do ponto de vista do capital humano, é evidente que qualquer estratégia exportadora com vistas à contínua elevação dos valores agregados dos produtos exportados requereria uma ampla política educacional para permitir ao país concretizar tal intuito. Portanto, cremos que as crises econômicas constituíam janelas de oportunidade para mudanças de crenças aos dois fatores: exportações e capital humano.

A conclusão a que chegamos é que as instituições econômicas brasileiras vigentes durante o período não eram inclusivas: ou sejam, tinham baixa capacidade de adaptação às mudanças no cenário econômico. Dado que as mencionadas instituições econômicas refletiam as crenças subjacentes ao Processo de Substituição de Importações (PSI), o qual, como vimos, caracterizou todo o processo de industrialização brasileira no período, a conclusão descrita poderia ser reformulada caracterizando a evolução do PSI brasileiro rumo a uma configuração mista de Substituição de Importações com incentivos às exportações tal como na Coreia do Sul, como um caminho natural de adaptação e avanço do modelo de industrialização brasileiro perante as próprias limitações e contradições do PSI, em que pese o evidente avanço industrial concretizado no período.

Anteriormente observamos que parte das causas das crises político-econômicas vivenciadas pelo país entre a segunda metade da década de quarenta e o final dos anos oitenta se deve às próprias limitações e desafios inerentes à evolução do PSI.⁶⁷ É forçoso reconhecer que uma mudança de crenças para contemplação de uma estratégia exportadora acoplada a um amplo investimento educacional geraria, no curto prazo, uma turbulência ainda maior nesse cenário, em que pesem os evidentes ganhos que seriam auferidos posteriormente. A esse respeito, o arcabouço teórico da NEI aponta que a pressão contrária às mudanças das elites beneficiadas pelo *status quo* é a principal causa de crises, e, até mesmo, a razão de a maioria dos países não ter conseguido sequer iniciar um processo de mudança institucional voltado para o desenvolvimento. Aqui, a NEI faz uso do Teorema de Coase para diagnosticar que a existência de custos de transação, ou mesmo a impossibilidade de se firmar acordos críveis para que o atual grupo continue sendo beneficiado, fazem com o que os agentes do *status quo* optem pela continuidade do arranjo vigente mesmo em face da possibilidade de auferir ganhos maiores quando da instalação de novos arcabouços institucionais.⁶⁸

⁶⁶ Reveja Seção 2.4.

⁶⁷ Na Seção 2.4 destacamos as de maior relevo, quais sejam: a do segundo governo **Vargas (1951-1953)**, que culminou com o suicídio do presidente, e a do governo **João Goulart (1961-1964)**, que resultou em uma ditadura militar.

⁶⁸ Reveja Seção 2.2.

Por fim, após nosso estudo sobre o caso sul-coreano, é interessante notar que mesmo tendo aquele país estado sob regimes autoritários durante todo o período, as suas instituições econômicas eram claramente inclusivas. Também essa é a avaliação de Acemoglu e Robinson (2012, p. 71-72; 93). Não menos relevante, os autores destacam o papel dos Estados Unidos e Japão como facilitadores na transição crítica de novas crenças, mitigando (ou até mesmo eliminando) eventual oposição de elites beneficiárias do *estatus quo* e impondo mudanças inclusivas, como a reforma agrária na Coreia. Também nesse quesito, conforme vimos, o caso brasileiro não contou com tal apoio.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de elaboração deste estudo, completam-se quatro décadas desde a forte alta dos juros americanos em 1981, dando início à tão mencionada crise dos anos 80. Se, ao final daquela década, em 1990, o PIB *per capita* sul-coreano era o dobro do brasileiro (Banco Mundial, *WDI*)⁶⁹, em 2019, de acordo com os últimos dados disponíveis, essa relação chegava a 3,6 vezes (Ibid).

Até para o mais otimista dos brasileiros, a expectativa de alcançar o patamar de renda *per capita* do país asiático, que em 1960 era equivalente a 75% da renda *per capita* do brasileiro, é algo que parece impossível. Esse fato não deve ser visto como desalentador, mas como uma provocação intelectual aos estudiosos de desenvolvimento econômico sobre qual estratégia adotar para que, nos próximos quarenta anos, não passemos por uma situação análoga.

O objetivo deste trabalho foi identificar as origens da enorme discrepância observada nas trajetórias econômicas de Brasil e Coreia do Sul a fim de que, livre das amarras ideológicas que usualmente cercam o tema, pudessem ser identificados os fatores de maior relevância. Dada a persistente ausência de um projeto de desenvolvimento para o país, julgamos que o tema ainda é atual. Esperamos contribuir para o bom debate.

⁶⁹ Medido em dólares correntes.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. P. **Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 197-212.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. New York: Crown, 2012.

_____. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B.; NONNEMACHER, T. **The New Institutional Economics: Concepts and Applications**. Cambridge University Press, 2014.

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. **Beliefs, Leadership and Economic Transitions; Brazil 1964-2012**. Não publicado, 2013. Disponível em: https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2013/alston_melo_mueller_pereira.pdf.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento (Coleção Zero à Esquerda)**. 6º edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.

BANCO MUNDIAL. **The East Asian miracle: economic growth and public policy. Summary**. Washington, D.C.: World Bank, 1993-A, 34 p. (World Bank Policy Research Report, 12351, Vol. 1).

_____. **The East Asian miracle: economic growth and public policy**. Washington, D.C.: World Bank, 1993-B, 389 p. (World Bank Policy Research Report, 12351, Vol. 2).

_____. **World Development Indicators (WDI): Banco de Dados**. Disponível em: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

BARBOSA FILHO, F. H.; MOURA, R. L. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. In: Lia Valls Pereira, Fernando Velloso e Zheng Bingwen (Org.). *Armadilhas da renda média: Visões do Brasil e da China*. Vol. 1. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, 2013, p. 107-133.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. In: Fernando Velloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 210-235.

BARRO, R.; Jong-Wha L. **A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010**. NBER Working Paper, nº 15902, 2010.

BINGWEN, Z. **A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China.** In: Lia Valls Pereira, Fernando Velloso e Zheng Bingwen (Org.). *Armadilhas da renda média: Visões do Brasil e da China.* Vol. 2. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, 2013, p. 19-53.

BLANCHARD, O. J. **Macroeconomia: teoria e política econômica.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CANÊDO-PINHEIRO, M. **Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil.** In: Fernando Velloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 381-404.

CARDOSO, R. F. **Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945-2010).** In: Fernando Velloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 166-210.

CARNEIRO, D. D. **Crise e esperança: 1974-1980.** In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.* Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 295-322.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984.** In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.* Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 323-346.

COUTINHO, L. **Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres.** In: José Luís Fiori (org). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações (Coleção Zero à Esquerda).* Petrópolis: Vozes, 1999, p. 351-378.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

DOLLAR, D. **Outward-oriented Developing Economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985.** *Economic Development and Cultural Change.* Chicago, 40, 3, p. 523-544, 1992.

FERREIRA, P. C.; VELOSO, F. **O desenvolvimento econômico brasileiro no pós-guerra.** In: Fernando Velloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 129-165.

FERREIRA, P. C.; PESSÔA, S.; VELOSO, F. **Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-Guerra.** In: Fernando Velloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 3-38.

FIORI, J.L. Entrevista. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 33, nov. 1996.

FRISCHTAK, C. **Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 322-346.

GENNARI, A. M.; OLIVEIRA, R. de.; **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIAMBIAGI, F.; LEVY, P. M. **Poupança e investimento: o caso brasileiro**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 287-321.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, C. E. S. **Desenvolvimento Econômico: uma breve incursão teórica**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 39-62.

GREMAUD, A. P.; TONETO JR, R.; VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2007.

KANNEBLEY JÚNIOR, S.; MENEZES FILHO, N. **Abertura comercial, exportações e inovações no Brasil**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 405-425.

KLEIN, H. S.; LUNA, F. V. **História Econômica e Social do Brasil: O Brasil desde a República**. São Paulo: Saraiva, 2016.

KRUGMAN, P. R.; OBSTEFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 5ª edição. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001.

LAGO, L. A. C. **A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 233-294.

MADURO JÚNIOR, P. R. **Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

MARQUES, R. M., RÊGO, J. M. (Org.). **Economia brasileira**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEDEIROS, C. A. **Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina**. In: Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (org). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização (Coleção Zero à Esquerda). 7ª edição. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 279-346.

MEDEIROS, C. A; SERRANO, F. **Padrões monetários internacionais e crescimento**. In: José Luís Fiori (org). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações (Coleção Zero à Esquerda). Petrópolis: Vozes, 1999, p. 119-151.

MUELLER, B. **Desenvolvimento como uma propriedade emergente de um Sistema Complexo Adaptável**. Não publicado, 2014.

NETO, L. **Getúlio: da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954)**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C.; WALLIS. J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. New York: Cambridge University Press, 2009.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. **Democracia com desenvolvimento: 1956-1961**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 171-196.

PALMA, G. **Gansos Voadores e Patos Vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina**. In: José Luís Fiori (org). O poder americano (Coleção Zero à Esquerda). 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 393-454.

PINHO NETO, D.M. **O interregno Café Filho: 1954-1955**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 151-170.

RESENDE, A. L. **Estabilização e reforma: 1964-1967**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 213-232.

RODRIK, D. **The Past, Present, and Future of Economic Growth**. Global Citizen Foundation Working Paper N° 1, 2013.

SADER, E. **Século XX-Uma biografia não-autorizada: o século do imperialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SINGER, P. **O processo econômico**. In: Daniel Aarão Reis (Coord.); Lilia Moritz Schwarcz (Dir). **Modernização, ditadura e democracia: 1964-2010** (História do Brasil Nação: 1808-2010. Vol. 5). Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SOUZA, N. de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

TAVARES, M. C. **Império, território e dinheiro**. In: José Luís Fiori (org). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações (Coleção Zero à Esquerda). Petrópolis: Vozes, 1999, p. 449-489.

_____. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In: Maria da Conceição Tavares. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIANNA, S. B. **Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990a, p. 105-122.

_____. **Dois tentativas de estabilização: 1951-1954**. In: Marcelo Paiva Abreu. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990b, p. 123-150.

VILLELA, A. **O desenvolvimento econômico em perspectiva histórica**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013A, p. 63-88.

_____. **O desenvolvimento econômico no Brasil pré-1945**. In: Fernando Veloso; Pedro Cavalcanti Ferreira; Fabio Giambiagi; Samuel Pessôa. (Org.). Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013B, p. 91-128.