

O milagre asiático: avanços e recuos na explicação ortodoxa*

André Moreira Cunha**

O debate sobre o desenvolvimento econômico tem polarizado posições entre os que defendem e os que criticam a idéia de que os mecanismos de mercado são suficientes para garantir um crescimento sustentável e equilibrado. Entre os críticos, destaca-se a percepção de que o Estado tem um papel crucial na indução e, em certas circunstâncias, no comando do processo de desenvolvimento. Argumentam que a ação estatal é diretamente proporcional às fragilidades e às insuficiências dos mercados, por isso a sua presença marcante nos países de desenvolvimento retardatário. A visão de mercado tem sido sustentada pela grande maioria dos economistas profissionais, de formação ortodoxa, e pelos organismos multilaterais de maior influência, como o FMI e o Banco Mundial (BM).

Em 1991, o BM lançou um documento que tinha por objetivo sintetizar seus 40 anos de experiência sobre o tema desenvolvimento. **O Desafio do Desenvolvimento** (Rel. Desenv. Mund.) procurou resolver a dicotomia Estado *versus* mercado. Defende os mercados competitivos — “(...) o melhor meio encontrado até hoje de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços” (Ibid, 1991) —, mas acrescenta que cabe

* Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Economia Política da PUC-SP, em São Paulo, de 27 a 30 de maio de 1997.

As citações foram traduzidas pelo autor

** Mestre e Doutorando pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (UNICAMP), Professor da UNISINOS

ao Estado suprir o arcabouço jurídico e normativo que regula as relações de mercado, além de atuar onde este apresentar insuficiências comprovadas. Ao renegar o velho dilema intervenção ou *laissez-faire*, o BM estabelece um aporte favorável às forças de mercado. As intervenções passam a ser aceitas sempre que **relutantes**¹, **disciplinadas** pela concorrência interna e externa e **abertas**, com regras simples e transparentes.

Para chegar a essas conclusões, o BM adotou a seguinte metodologia: (a) avaliou a experiência dos países em desenvolvimento; (b) constatando que os que mais avançaram foram aqueles que teriam seguido as regras depois sintetizadas no seu aporte favorável ao mercado (*market-friendly*). Esses países seriam os Novos Países Industrializados (NPIs) asiáticos. Sobre estes, o BM lançou, em 1993, um estudo onde procurou aprimorar suas teses centrais. O **The East Asian miracle: economic growth and public policy** (1993) — EAM, de agora em diante — passou a ser a versão ortodoxa mais bem acabada sobre a história de sucesso do desenvolvimento dos países do Leste Asiático. Ancorado nesse sucesso, o BM ampliou sua possibilidade política e técnica de recomendar aos demais países a sua visão sobre o papel das políticas públicas e dos mecanismos de mercado na dinâmica do desenvolvimento. No contexto atual de internacionalização da economia, existem fortes pressões a favor do livre fluxo de bens e capitais e contra estratégias industrializantes que pressuponham restrições ou estímulos aos mercados locais. Associar a bem-sucedida industrialização asiática aos fundamentos teóricos e políticos da ortodoxia econômica é uma proeza considerável, que merece uma análise detalhada, dadas as suas implicações para se pensar as virtudes e os limites das políticas públicas, o que, em última instância, remete ao questionamento do papel do Estado no enfrentamento do atraso econômico.

Claramente, a questão do Leste Asiático tem se colocado no centro do debate sobre o desenvolvimento. Os defensores da idéia de que

¹ Aqui, trata-se de “[deixar] que os mercados funcionem por si mesmos, a não ser que se possa demonstrar que é melhor intervir” (p.6). Os bens públicos, como educação básica, infra-estrutura, controle populacional, proteção do meio ambiente, etc. são aceitáveis, mas não o é a ação empresarial do Estado.

basta seguir os preços de mercado para garantir a alocação mais eficiente dos recursos, de modo a explorar as vantagens comparativas (estáticas), procuram destacar a neutralidade das políticas públicas no processo de crescimento nos países do Leste Asiático. O recado é claro: o Estado deve preocupar-se em garantir a estabilidade macroeconômica, gerar a infra-estrutura básica e o capital humano adequado, garantir um clima propício para os investimentos e manter a economia aberta ao mercado internacional. Qualquer ação que ultrapasse esses limites, distorcendo os sinais de mercado, é ineficiente. Por outro lado, os críticos desta visão *market-oriented* procuram enfatizar a dimensão estratégica do desenvolvimento: as vantagens comparativas (dinâmicas) devem ser construídas, e, na ausência de instrumentos de mercado eficazes, o Estado pode e deve agir de forma ativa, indo contra os preços correntes, influenciando e direcionando a acumulação e a alocação dos recursos.

Com a análise do EAM, procuraremos avaliar em que medida a perspectiva ortodoxa sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento avançou, ou não. Mostraremos que, nos marcos do *mainstream*, se ampliou a fronteira da discussão, ainda que, do ponto de vista propositivo, a visão do EAM sobre o papel das políticas públicas e, em especial, da política industrial, permaneça bastante restritiva. Tendo isso como eixo central, disporemos o trabalho da seguinte forma: (a) inicialmente, analisaremos a construção e os principais argumentos do EAM; (b) em seguida, procuraremos mostrar seus limites e implicações a partir da perspectiva crítica de autores que vêm estudando a importância do Estado na experiência asiática; (c) por fim, encaminharemos algumas conclusões.

1 - O milagre do Leste Asiático: divergências nos corredores do Banco Mundial

O EAM, iniciado em janeiro de 1992 e concluído em agosto de 1993, reflete, desde sua gestação até a aprovação da versão final, as tensões provocadas pelas distintas visões sobre o peso do Estado no desenvolvimento. Vejamos inicialmente como surgiu e foi construído o EAM e, em seguida, quais são seus principais argumentos. Lembramos

que o EAM destaca o comportamento dos países asiáticos de alto desempenho (PAADs): Japão, Coréia do Sul (Coréia), Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Indonésia, Malásia e Tailândia.

1.1 - Os samurais e o Banco Mundial²

O EAM nasceu de pressões japonesas. Desde o final dos anos 80, o Japão tornou-se o segundo maior acionista do Banco Mundial³, atrás apenas dos EUA. Na ótica daquele país, seu crescente peso financeiro na instituição deveria ter por contrapartida uma maior representação. Queria validar suas práticas pouco ortodoxas frente à hegemonia do pensamento anglo-saxão⁴. A questão do crédito direcionado tornou-se central para estimular as pressões dos japoneses. No final dos anos 80, o Ministério das Finanças do Japão criou um fundo para direcionar crédito ao setor privado nos países do Leste Asiático: o Fundo de Desenvolvimento Japonês, administrado por sua principal agência de ajuda, a OECF. Desde logo, o BM marcou posição contrária à política de crédito direcionado japonês, que, diga-se de passagem, evidenciava o objetivo estratégico de estimular a extroversão do capital japonês na região ao auxiliar o desenvolvimento do Leste Asiático.

Dois momentos consolidam a forte intenção dos japoneses em afirmar o modelo asiático de desenvolvimento: o lançamento de um documento propositivo ao BM, onde são defendidas as políticas estratégicas, com uma

² Esse item está baseado no trabalho de Wade (1996). Ver também Page (1994), Kwon(1994) e Amsden (1994).

³ Além disso, em 1989 já possuía o maior programa de ajuda bilateral do Mundo; em 1990, tornou-se o segundo maior acionista do International Finance Corporation, filial do Banco Mundial para empréstimos ao setor privado; detendo, no início da década de 90, 50% da poupança líquida dos países desenvolvidos, sendo a principal fonte de investimento direto externo (WADE, 1996 p.6).

⁴ Devemos destacar que a presidência da Banco Mundial sempre ficou com os norte-americanos, que sua presença no *staff* daquela instituição é proporcionalmente muito maior do que a sua participação acionária, e que dois terços dos quadros do BM são formados em universidades norte-americanas, número que sobe para 80% se incluídas as universidades inglesas (WADE, 1996, p. 16).

presença ativa do Estado, para os países em desenvolvimentos⁵; e uma enfática declaração do Presidente do Banco Central do Japão, que conclama o BM a estudar a especificidade do desenvolvimento asiático⁶. Tais pressões resultaram no início dos trabalhos do EAM. O financiamento de US\$ 1,2 milhão ficou por conta do Human Resource Development, um fundo japonês para o BM. Entender a construção política do EAM é fundamental para que possamos identificar suas principais características e conclusões. Inicialmente, devemos destacar a tensão entre três pólos distintos. O grupo de estudos do EAM, formado por economistas não asiáticos, de orientação neoclássica, liderados por Jonh Page (Oxford). Ao longo do trabalho acabaram concluindo que as políticas intervencionistas poderiam ter contribuído para o crescimento, ainda que não tenham encontrado meios de arregimentar provas irrefutáveis. Junto com o Economista-Chefe e Vice-Presidente do Board do BM, Lawrence Summers (Harvard), esse grupo viu-se diante da posição de defesa de uma ampliação da fronteira do debate ortodoxo sobre o desenvolvimento econômico, expresso mais explicitamente nas primeiras versões do EAM. Outro pólo era representado pelo Vice-Presidente para o Leste Asiático do BM, Gautam Kaji, que sustentava a explicação neoclássica revista, expressa no **Desafio do Desenvolvimento** (Relat. Desenv. Mund., 1991) e capitaneada por economistas de Chicago. Defendia-se uma visão de livre mercado para a

⁵ O trabalho do Ministério das Finanças japonês, intitulado **Questões Relacionadas ao Aporte do Banco Mundial para o Ajuste Estrutural: Propostas de um Parceiro Estratégico**, propõe: (a) que para os países em desenvolvimento alcançarem o crescimento sustentado, o governo deve adotar medidas que promovam, diretamente, os investimentos; (b) que essas medidas devem fazer parte de uma política industrial explícita, voltada para a promoção de setores líderes no futuro; (c) que o crédito direcionado e subsidiado é fundamental em condições de mercados financeiros fortemente imperfeitos; (d) que as decisões estratégicas não podem ficar somente a cargo dos interesses privados; (e) considerar o exemplo das políticas fiscal e monetária do Japão no Pós Segunda Guerra Mundial, baseadas na tributação diferenciada e no fortalecimento das instituições financeiras (WADE, 1996, p. 10). Evidentemente, não precisamos fazer maiores comentários para mostrar que tais propostas são radicalmente contrárias à perspectiva ortodoxa do BM.

⁶ Declarou Yasushi Mieno: "A experiência da Ásia tem mostrado que, embora as estratégias de desenvolvimento requeiram um saudável respeito aos mecanismos de mercado, o papel do Estado não pode ser esquecido. Eu gostaria de ver o Banco Mundial e o FMI tomando a liderança em um amplo estudo que definiria os alicerces teóricos deste aporte e clarificaria as áreas nas quais ele possa ser aplicado de forma bem-sucedida em outras partes do globo." (WADE, 1996, p. 11).

condução de políticas de desenvolvimento, denominada de aporte *market-friendly*. Por fim, no extremo oposto, temos o interesse japonês de enfatizar a sua experiência mais intervencionista. O texto final é marcado pela tensão estabelecida entre esses pólos e, acima de tudo, pelo processo de filtragem interna às instâncias hierárquicas do BM. Com isso, procurou-se adequar os diversos interesses, sem, contudo, escapar muito do eixo teórico central de defesa dos mecanismos de mercado. Vale dizer, sem contrariar as expectativas norte-americanas.

1.2 - O milagre do Leste Asiático: a nova versão oficial

O EAM parte de uma constatação, já usual em todos os trabalhos referentes ao desenvolvimento do Leste Asiático, de que esta foi a região que mais cresceu no Mundo, nos últimos 30 anos, sendo bem-sucedida no incremento das rendas total e *per capita*, garantindo uma maior equidade e melhoria nos indicadores sociais. O segredo desse desempenho seria, em essência, resultado da correta perseguição dos fundamentos econômicos, quais sejam: (a) a estabilidade macroeconômica, com a inflação sob controle e taxas de câmbio competitivas, criando, assim, um clima propício para os investimentos privados; (b) o investimento na capacitação do capital humano e em infra-estrutura; (c) a criação de um sistema financeiro efetivo e seguro; (d) a abertura ao mercado externo, facilitando o acesso à tecnologia e evitando as distorções de preço; e (e) o desenvolvimento do Setor Primário, evitando um viés antiagricultura. Esses elementos não vão muito além das visões neoclássica e *market-friendly* (EAST..., 1993, p.9). A primeira atribui o sucesso asiático à estabilidade macro, à existência de um arcabouço legal que promoveria a competição doméstica e internacional, ao legítimo investimento público na formação do capital humano e à ausência de controles de preço e políticas discricionárias, minimizando as distorções de preço. Na segunda, além daqueles elementos, é admitida a influência sobre o crescimento asiático de um efetivo, mas cuidadosamente limitado, intervencionismo. Ou seja, com ações que viriam no sentido pró-mercado, buscando sanar as imperfeições deste, de modo a garantir que os preços relativos refletissem, da forma mais correta possível, a escassez relativa na economia, facilitando as decisões privadas.

O EAM teve por intenção avançar, dentro do campo ortodoxo, sobre as versões neoclássica tradicional e *market-friendly*. Claramente, seu objetivo era avaliar o papel das políticas públicas no crescimento, admitindo que o correto desempenho dos fundamentos apenas responderia por parte da história do sucesso asiático. Não se poderia mais negar a intervenção ativa dos governos dos PAADs no sentido de moldar o crescimento econômico. Não se poderia mais negar a existência do *targeting*, do crédito e dos juros subsidiados, do protecionismo seletivo, do auxílio (subsídio) aos setores em declínio, do suporte aos bancos públicos, dos investimentos em P&D, da promoção de exportações através de instituições específicas, da cobrança de desempenhos melhores do setor privado e do compartilhamento de informações entre os agentes privados e públicos. Enfim, seria impossível negar um fato óbvio: houve crescimento e houve intervenção ativa por parte dos governos, de modo que não se poderia afirmar, *a priori*, que a segunda obstaculizou o primeiro.

Diante desse dilema, considerado um problema metodológico, propôs-se avançar sobre o aporte *market-friendly*, através do desenvolvimento de um **arcabouço funcional do crescimento**, onde se dividem as intervenções em dois tipos — **fundamentais** e **seletivas** —, ambas articuladas com aquilo que o estudo aponta serem as funções básicas do crescimento: acumulação de capital físico e humano, alocação eficiente dos recursos e incremento da produtividade. As políticas fundamentais são aquelas destacadas pelas visões neoclássica e *market-friendly*, ou seja, a estabilidade macro, o aprimoramento do capital humano, a constituição de sistemas financeiros seguros e efetivos, o limite das distorções de preço e a abertura externa. As políticas seletivas incluem a repressão financeira moderada (juros abaixo do ponto de equilíbrio), o crédito direcionado, a promoção industrial seletiva e as políticas comerciais que incentivam os setores não tradicionais. Devemos adiantar um argumento de Wade (1996): temos aqui um problema semântico e conceitual. O que o EAM chama de política seletiva não necessariamente é sinônimo de política específica a um determinado setor ou empresa. Com isso, podemos afirmar que, ainda que as políticas seletivas tenham tido algum impacto sobre o crescimento e a transformação das estruturas produtivas dos PAADs, elas não foram tão efetivas quanto afirmam os autores

“reversionistas”⁷. Seriam importantes somente aquelas políticas não específicas (ao setor, às empresas, aos produtos ou às tecnologias) e que funcionassem pró-mercado, como, por exemplo, um estímulo genérico às exportações.

Esse aporte apresenta uma dupla funcionalidade. Incorpora no modelo explicativo elementos heterodoxos, associados à efetividade da intervenção governamental, mas, por outro lado, possibilita a construção de um argumento que acabou direcionando-se para uma visão reducionista da experiência asiática: a de que as políticas fundamentais foram efetivas na promoção do desenvolvimento, enquanto as seletivas, de um modo geral, não o foram. Portanto, em última instância, o afastamento do modelo explicativo *market-friendly* ficou mais no campo das intenções e da montagem do arcabouço de estudo do que das conclusões e das proposições.

Essa nova versão oficial do milagre asiático pode ser encontrada na pesquisa da OECD (OECD Econ. Serv., 1996) sobre a Coreia. Atribui-se o sucesso desse país a três fatores fundamentais: (a) políticas públicas voltadas para a orientação exportadora; (b) estabilidade macroeconômica; (c) investimentos em capital físico e humano. São destacadas as políticas não discriminatórias de incentivo às exportações e que não visavam alterar a sua composição. Sob essa ótica, o câmbio competitivo, os subsídios diretos, as isenções fiscais e tarifárias e o crédito preferencial seriam legítimos, bem como as isenções tarifárias para insumos industriais do setor exportador, que, com isso, equalizava o preço daqueles com os do mercado internacional. Por outro lado, a experiência de industrialização pesada no período 1973-79, o Heavy and Chemical Industry (HCI), com um *targeting* agressivo nos setores de aço, petroquímica, construção

⁷ Dentre outros, Amsden, Wade, Chang, Singh e Lall, que, em essência, partem de uma visão crítica à interpretação neoclássica. Eles destacam a ação política na promoção extensiva dos setores através do *targeting*. Aparentam que os mercados de capitais não eram livres — havia repressão financeira. Afirmam, enquanto idéia central, que o governo pode acelerar o crescimento “governando o mercado” e “tomando o preço errado”, ou seja, construindo vantagens comparativas através de políticas estratégicas. A distorção dos incentivos seria a grande responsável pela emergência de setores industriais, que, do contrário, jamais teriam surgido (EAST, 1993, p. 83).

naval, metalurgia, eletrônica e maquinaria, é avaliada, de forma negativa. Foi necessário um forte controle do mercado financeiro, principalmente sobre o sistema bancário, as taxas de juros e a saída de capitais. Ainda que alguns desses setores tenham se tornado grandes exportadores nos anos 80, as políticas discricionárias teriam imposto custos muito elevados, expressos no excesso de capacidade e nas baixas taxas de retorno, além de comprometerem a eficiência do mercado de capitais. Nesse trabalho da OCDE e no EAM, o recuo das políticas industriais (específicas) ao longo dos anos 80 é interpretado como um atestado da ineficiência do intervencionismo.

1.3 - O milagre do Leste Asiático: a construção dos argumentos

A estrutura do EAM desdobra, detalhadamente, os argumentos criados em torno da idéia do seu arcabouço funcional do crescimento. Exposto este no item 2, passamos a verificar: (a) o papel desempenhado pela estabilidade macroeconômica e a orientação exportadora no crescimento (Capítulo 3); (b) a importância de uma base institucional adequada (Capítulo 4); (c) as estratégias responsáveis pela bem sucedida acumulação de capital físico e humano (Capítulo 5); (d) os mecanismos que garantiram a alocação mais eficiente dos recursos; e, (e), as lições a serem retiradas da experiência asiática, tendo-se em mente uma possível emulação por parte dos demais países em desenvolvimento.

A estabilidade macroeconômica é apontada como um pré-requisito fundamental para o crescimento. Apesar da diversidade dos países no que se refere à inflação e ao endividamento (interno e externo), podemos apontar como um ponto comum o esforço em torno da idéia de se criar um clima estável para o investimento. Evitava-se o financiamento inflacionário dos déficits, estes sempre mantidos em limites controláveis, elevados (Tabela 1), mas sem gerar processos crônicos de alta inflação, como nas economias latinas. As altas dívidas externas, se comparadas às de outros países com um nível de renda semelhante, puderam ser financiadas pelo incremento das exportações (Tabela 2). A capacidade de uma rápida reação frente aos choques externos evitava a contaminação real-financeira, dado um rigoroso controle sobre o sistema financeiro.

Tabela 1

Déficit consolidado do setor público, em alguns países selecionados — 1980-88

DISCRIMINAÇÃO	MÉDIA DO DÉFICIT PÚBLICO (% DO PNB)	POSIÇÃO ENTRE OS 40 PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO (1º = maior déficit)
PAADs		
Coréia	1,89	34º
Malásia	10,80	6º
Tailândia	5,80	23º
Média de 40 economias em desenvolvimento	6,39	
Média dos Países da OCDE	2,82	
Outras Economias		
Argentina	9,62	
Brasil	4,02	
México	6,73	
Filipinas	4,30	

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, the (1993). New York: World Bank / Oxford University p. 109.

Tabela 2

Endividamento externo, em algumas economias selecionadas — 1991

DISCRIMINAÇÃO	(%)			
	ENDIVIDAMENTO TOTAL/ PNB		ENDIVIDAMENTO TOTAL/ /EXPORTAÇÕES TOTAIS	
	Pico Anual (1)	1991	Pico Anual (1)	1991
PAADS				
Indonésia	69,0	66,4	263,5	225,6
Coréia	52,5	15,0	142,4	45,2
Malásia	86,5	47,6	138,4	54,2
Tailândia	47,8	39,0	171,7	94,8
Todas as economias de renda baixa e média		38,4		176,2
Sul da Ásia		29,6		293,3
África Subsaariana		106,1		340,8
América Latina e Caribe		37,4		268,0

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993) New York: World Bank / Oxford University p. 113.

(1) Para a Indonésia, 1987; para os demais, 1985 ou 1986.

Junto com a estabilidade, foi enfatizada a orientação exportadora. O EAM descreve os mecanismos utilizados para gerar um *drive* exportador em cada um dos oito países estudados. Em essência, são quatro os elementos cruciais para o estabelecimento de uma orientação exportadora bem-sucedida: (a) o acesso às importações, especialmente de insumos industriais e bens de capital, com preços internacionais; (b) o acesso dos exportadores ao financiamento de curto e longo prazos, o que permite a validação das políticas de crédito, desde que não discriminatórias; (c) o suporte do governo para a penetração em novos mercados; e (d) a flexibilidade na implementação das políticas.

Do ponto de vista institucional, o EAM destaca a idéia do crescimento compartilhado. Crescimento com distribuição de renda garantiria a legitimidade política dos regimes. Para tanto, lançou mão de mecanismos que ampliassem as oportunidades de compartilhamento dos benefícios do progresso: educação universal, reforma agrária (Japão, Coreia e Taiwan), apoio às pequenas e médias empresas (Hong Kong, Japão, Coreia e Taiwan), programas de popularização das moradias (Cingapura e Hong Kong) e de saúde. Além de cooptar as massas trabalhadoras urbanas e rurais, procurou manter sob controle os sindicatos e, também, buscou o apoio do empresariado. Criou uma série de canais institucionais, formais ou não, para aprimorar a troca de informações entre os setores público e privado. Assim, reduzir-se-iam os problemas de coordenação, que tendem a ser maiores em um contexto onde as transformações são muito rápidas, há imperfeição nos mercados e investimentos interdependentes e com retornos crescentes de escala. Na verdade, o EAM constrói uma interpretação alternativa sobre o papel dos regimes autoritários, desqualificando a idéia de um voluntarismo político bem-sucedido.⁸ Sem legitimação, através do crescimento compartilhado e de canais de diálogo entre empresas e governo, tais regimes seriam inócuos. Assim, a imposição da vontade política sobre os interesses privados, leia-se do Estado sobre o mercado, não seria um fator relevante na explicação do sucesso asiático.

Outro fator institucional de destaque é a autonomia relativa da tecnocracia frente às pressões políticas. Procura-se mostrar as vantagens de se ter uma burocracia competente, bem remunerada, meritocrática,

⁸ Sobre o voluntarismo político e as relações público-privadas, ver Johnson (1987).

movida por um sentimento de prestígio e que perceba, pelos exemplos anteriores, o alto custo de se incorrer em atos de desonestidade. Japão e Coreia são apontados como os países que desenvolveram de forma mais eficiente uma burocracia com espírito público. Isso teria possibilitado uma maior efetividade em suas políticas públicas.

A rápida e adequada acumulação de capital humano está associada a três fatores: o crescimento acelerado da renda, uma transição demográfica precoce e uma distribuição mais igualitária da renda. Em conjunto, esses elementos implicaram a ampliação dos recursos disponíveis para a educação. Crescendo aceleradamente a renda e diminuindo o número de crianças em idade escolar, amplia-se, dado um mesmo orçamento relativo ao PNB, o gasto por estudante. A qualidade do gasto também foi importante. Na Tabela 3, vemos que a média de gastos (sobre o PNB) em educação não foi muito maior do que em outros países em desenvolvimento e, na Tabela 4, observamos a priorização do ensino básico. Além desses mecanismos atuando pelo lado da oferta, temos um estímulo de demanda, dado que o rápido crescimento aumentava o número de empregos, o salário real e, conseqüentemente, a taxa de retorno sobre as habilidades da força de trabalho, o que, por sua vez, ampliava a demanda por educação.

Tabela 3

Gastos públicos em educação em percentual do PNB,
em alguns países selecionados — 1960 e 1989

DISCRIMINAÇÃO	1960	1989
PAADs		
Hong Kong	-	2,8
Coreia	2,0	3,6
Cingapura	2,8	3,4
Malásia	2,9	5,6
Tailândia	2,3	3,2
Indonésia	2,5	0,9
Média	2,5	3,7
Outros		
Brasil	1,9	3,7
Paquistão	1,1	2,6
Países menos desenvolvidos	1,3	3,1
África Subsaariana	2,4	4,1

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993). New York: World Bank / Oxford University p. 198.

Tabela 4

Alocação do Orçamento em educação, em alguns países selecionados — 1985

PAÍSES	GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO PORCENTAGEM DO PNB	GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO BÁSICA/PNB	PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO EM EDUCAÇÃO ALOCADO COM O ENSINO SUPERIOR	PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO EM EDUCAÇÃO ALOCADO COM O ENSINO BÁSICO
Hong Kong	2,8	1,9	25,1	69,3
Indonésia	2,3	2,0	9,0	89,0
Coréia	3,0	2,5	10,3	83,9
Malásia	7,9	5,9	14,6	74,9
Cingapura	5,0	3,2	30,7	64,6
Tailândia	3,2	2,6	12,0	81,3
Venezuela	4,3	1,3	43,4	31,0

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993) New York: World Bank / Oxford University p.199

Com relação à acumulação de capital físico, o EAM analisa a questão da poupança e do investimento. As taxas superiores de poupança nos países asiáticos (Tabela 5) resultariam da combinação entre a estabilidade macroeconômica, capaz de criar um clima de confiança em torno do valor de longo prazo dos ativos financeiros, a redução da natalidade, que propiciou a queda na taxa de dependência (número de não-trabalhadores/trabalhadores), e de políticas capazes de sanar os problemas de coordenação de mercado. Dentre estas, dá ênfase às políticas não discriminatórias, que buscavam regular o sistema financeiro de forma mais segura — gestão prudente dos bancos comerciais, rápida intervenção em momentos de ruptura e proteção contra a competição, especialmente a estrangeira. Esta última era compensada pelo controle do *spread* (todos os PAADs o fizeram, com exceção de Hong Kong e Cingapura), garantindo que as menores taxas de juros pagas aos poupadores fossem repassadas aos investidores. Por fim, destaca a utilização de mecanismos compulsórios de poupança, como os sistemas de pensão e as restrições ao consumo, além da criação de instituições de poupança pelo correio, que visavam incentivar o pequeno poupador rural e urbano através da maior segurança e do menor custo de transação. O EAM considera que a principal política de estímulo ao incremento da poupança foi a manutenção da estabilidade.

Tabela 5

Poupanças pública e privada em algumas economias
e períodos selecionados

(% do PNB)

ECONOMIAS	POUPANÇA PÚBLICA	POUPANÇA PRIVADA
PAADs		
Indonésia		
1981-88	7,7	14,0
Japão		
1945-54	5,3	12,0
1955-70	6,2	17,2
1971-80	4,6	20,1
1981-88	5,1	15,8
Malásia		
1961-80	3,2	18,7
1981-90	10,3	19,1
Cingapura		
1974-80	5,5	22,6
1981-90	18,5	24,0
Tailândia		
1980-85	14,3	4,7
1986-87	8,6	14,6
Outras economias em desenvolvimento		
Argentina		
1980-85	1,9	11,0
1986-87	4,2	1,2
Brasil		
1980-85	5,1	10,5
1986-87	6,9	12,5
Chile		
1980-84	3,9	2,3
1985-87	7,9	0,6
México		
1980-87	4,3	17,5

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993). New York: World Bank / Oxford University p. 210.

O maior dinamismo dos investimentos, especialmente se comparado aos dos demais países em desenvolvimento, decorreria, em primeiro lugar (mais uma vez em destaque), da estabilidade macroeconômica, que garante um clima atrativo para o setor privado, com os direitos de propriedade assegurados e a eficaz provisão de infra-estrutura, muito superior à de outras economias de renda semelhante (Tabela 6); em segundo lugar, das políticas públicas, com maior ou menor grau de discricionariedade. Com

relação ao mercado de capitais, foi tentada a compensação de suas imperfeições através da criação de instituições voltadas ao financiamento de longo prazo. Aqui o destaque recai sobre os Bancos de Investimento, em geral instituições públicas. Além disso, buscaram-se meios para controlar a saída de capitais e foi realizada uma política de repressão financeira, característica comum aos países em desenvolvimento. Porém, a repressão financeira nos PAADs teria sido distinta: (a) foi mais moderada, somente gerando taxas negativas de juros em períodos curtos; (b) foi feita em um quadro de estabilidade macro; e (c) com controle sobre os *spreads*. Na verdade, o desenvolvimento do mercado de capitais foi posterior ao período de arranque do crescimento, estando aí uma das razões para a forte presença do poder público na intermediação financeira.

Tabela 6

Provisão de infra-estrutura, em alguns países e anos selecionados

PAÍSES	PORCENTAGEM DE ESTRADAS PAVIMENTADAS		CAPACIDADE GERADA DE ELETRICIDADE PER CAPITA		HABITANTES POR TELEFONE	
	1971	1986	1965	1990	1975	1985
PAADs						
Hong Kong	100	100	160,6	1 438,3	-	-
Indonésia	25	62,2	7,7	64,4	435	205
Coréia	14,2	54,2	33,2	562,1	25	5
Malásia	85	80	-	28,1	42	12
Cingapura	-	95,8	182,3	1 133,3	-	-
Tailândia	67	39,6	18,2	174,2	133	68
Outros países em desenvolvimento						
Bolívia	-	-	42,4	102,1	-	-
Brasil	4,5	7,1	87,9	351,7	35	12
Chile	11,6	12,4	169,5	309,0	24	16
Costa do Marfim	0,04	7,9	21,3	98,6	-	-
Gana	-	-	52,4	79,7	-	-
Índia	34,9	48,0	20,9	89,5	352	203
Quênia	7,0	-	10,3	29,9	113	72
Ilhas Maurício	0,8	92,0	-	-	35	16
México	60,0	33,3	117,0	339,6	21	11
Filipinas	-	12,5	-	111,7	-	-
Sri Lanka	69,6	-	19,7	75,8	-	-

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993), New York: World Bank / Oxford University p.222.

Incentivos tributários visavam ampliar a taxa de retorno sobre os investimentos ao serem aumentados os lucros retidos ou reduzidos os preços relativos dos bens de capital. O EAM critica esse tipo de política, destacando seus elevados custos sociais e sua baixa efetividade. A questão do elevado risco associado a transformações aceleradas na estrutura produtiva foi enfrentada com a criação de mecanismos para o compartilhamento dos riscos. Os cartéis de recessão foram muito comuns nos processos de reestruturação dos setores declinantes. O controle administrativo do ajuste por parte do governo, o estímulo à divisão das perdas entre as empresas do setor e o financiamento com juros subsidiados para o *upgrading* tecnológico, especialmente visando às exportações, foram os principais instrumentos utilizados. O EAM destaca o sistema de monitoramento e de recompensa-punição sobre os empréstimos subsidiados. Esses dois fatores reduziram as distorções causadas pelas intervenções.

De um modo geral, o EAM avalia que o crescimento acelerado foi resultado da correta perseguição dos fundamentos econômicos, como já procuramos destacar anteriormente. As políticas mais seletivas teriam aparentemente funcionado no Japão, na Coreia e em Taiwan, tendo pouca efetividade nos demais PAADs. Além disso, os seus custos sociais não seriam desprezíveis, lembrando sempre que, em sua concepção, políticas seletivas não são necessariamente sinônimo de políticas discriminatórias do tipo *sector-specific*. O grande dilema do EAM é o problema metodológico apontado anteriormente: não se pode negar a existência de políticas públicas e do rápido crescimento. Pode-se, sim, afirmar que, se as primeiras não atrapalharam o segundo, pelo menos não o causaram. Dentro dessa lógica, procurou negar a efetividade das políticas industriais a partir de duas constatações: (a) o crescimento da produtividade total dos fatores teria sido inferior nos setores estimulados por políticas discricionárias; (b) a tentativa de conformar as estruturas industriais não as teria afastado da trajetória de especialização comandada pelas vantagens comparativas, conforme a previsão usual dos modelos neoclássicos. Corretamente, porém, o EAM destaca que a efetividade de certas políticas deveu-se ao monitoramento constante e à exigência de um desempenho crescentemente melhor por parte das empresas, especialmente no que se refere às exportações. Equivocada, em nossa opinião, é a minimização das políticas como um todo, a partir do argumento de que o monitoramento e as exigências de desempenho foram os elementos realmente importantes.

Essa tentativa de reduzir o papel das políticas seletivas ou, mais especificamente, das discricionárias, ou seja, daquelas que vão contra os preços "corretos de mercado"⁹, distorcendo os estímulos, fica clara na discussão sobre os fatores que determinaram a eficiente alocação dos recursos. A idéia central aqui é que os recursos foram utilizados da forma mais eficiente, pois foi permitido aos mercados trabalharem. As distorções de preços foram limitadas, e as decisões cruciais ficaram a cargo dos agentes privados. O mercado de trabalho era flexível, o financeiro, ainda que imperfeito e regulado, apresentava um nível de repressão financeira inferior ao dos demais países em desenvolvimento, sendo mais estável. A maior abertura ao mercado internacional propiciou o contato com as tecnologias de ponta, colocou como parâmetro de eficiência os preços internacionais e não os domésticos em um mercado protegido. Isso implicou a necessidade de se garantir que o preço dos insumos industriais ficasse o mais próximo possível dos preços internacionais, o que levou à manutenção de uma taxa de câmbio que minimizasse o viés antiexportação.

Dada essa avaliação, o EAM, coerentemente, defende todas aquelas medidas que vieram no sentido de fazer os mercados funcionarem eficientemente. Seu posicionamento sobre a questão do crédito direcionado exemplifica esse ponto. Conclui que o crédito direcionado a setores ou a empresas específicas só funcionou em países de burocracia forte, como o Japão, a Coreia e Taiwan. E isso mais pelo monitoramento e pelas exigências de desempenho exportador do que pelo crédito em si. Por outro lado, as políticas de crédito visando estimular as exportações de forma não discriminatória são apontadas como eficientes e recomendadas. Assim, notamos que a aproximação com a visão *market-friendly* se torna evidente. A tentativa de ir mais além ficou somente no plano das intenções.

A mensagem que o EAM tenta passar não escapa muito das receitas tradicionais do BM, que, por sua vez, refletem o *mainstream economics*. Três idéias se destacam: (a) o caminho do sucesso é aquele trilhado sobre os *fundamentals*; (b) o comércio é sempre vantajoso, de modo que a abertura das economias deve ser irrestrita; (c) não existiria um único modelo asiático a ser

⁹ Na visão neoclássica, seriam aqueles que refletem a escassez relativa dos fatores, ou seja, são os preços de equilíbrio.

seguido; porém, dadas as mediações históricas específicas, poder-se-ia emular suas qualidades mais genéricas, como o direcionamento pró-mercado e a flexibilidade diante de um cenário internacional em constante mutação.

São cinco as lições positivas que a experiência dos PAADs deixaria para os demais países em desenvolvimento:

- a) a estabilidade macroeconômica é um pré-requisito crucial para o crescimento;
- b) o sistema financeiro deve funcionar de forma efetiva e segura;
- c) deve-se estar aberto às idéias e às tecnologias externas;
- d) a educação básica e universal é fundamental;
- e) os preços relativos devem refletir a escassez da economia.

Os pontos considerados negativos, ou seja, o que não deve ser emulado:

- a) a promoção de setores específicos; essa política provavelmente irá falhar;
- b) a manutenção da taxa de juros fortemente subsidiada, ressalvando-se que, no atual quadro internacional, qualquer tipo de regulamentação mais ativa sobre os mercados financeiros seria muito difícil;
- c) o direcionamento do crédito sem a exigência de contrapartidas ou monitoramento.

Conclui-se:

“Finalmente, nós encontramos que um *export-push* bem-sucedido, caso ele resulte de uma economia aberta e fundamentos econômicos consistentes, ou de uma combinação de fundamentos consistentes e intervenções prudentemente escolhidas, oferece altos ganhos econômicos.” (EAST..., 1993, p.367).

2 - Uma avaliação crítica

2.1 - O avanço qualitativo

Krugman (1995), que não é propriamente um heterodoxo, questiona a própria idéia de que tenha havido algum milagre no desenvolvimento dos países do Leste Asiático. Para esse autor, o crescimento acelerado dos

PAADs, para usarmos a terminologia do EAM, deveu-se, tão-somente a uma bem-sucedida acumulação de capital, dada a forte propensão de se sacrificar a satisfação presente em nome de ganhos futuros. Na verdade, ele busca desmontar as teses que afirmam ser o modelo asiático, marcado pelo autoritarismo e pelo intervencionismo, superior, em termos de eficiência econômica, ao modelo das sociedades ocidentais de livre mercado. Para Krugman, se as idéias de comércio estratégico e política industrial realmente funcionassem, seria de se esperar taxas "impressionantes" de crescimento na eficiência daquelas economias, o que ele não constata.

Krugman rebate a opinião, muito em voga principalmente nos anos 80, de que a economia norte-americana estaria perdendo a hegemonia. O principal eixo da economia internacional estaria deslocando-se para o Oriente. Ao afirmar que a verdadeira fonte do crescimento asiático foi um rápido acúmulo de capital, e não da eficiência, e que o resultado dessa combinação é a tendência à desaceleração,¹⁰ conforme explicitaria o caso japonês, o autor procura minimizar a própria necessidade de uma avaliação mais aprofundada da especificidade asiática. Nada há ali que a teoria convencional do crescimento não possa enquadrar. E mais, assim como as antigas economias do bloco soviético tinham espantado o Mundo com suas taxas espetaculares de crescimento até meados dos anos 60 — também por um acúmulo rápido de capital e não pelo aprimoramento no uso dos recursos — e uma não menos impressionante decadência, os asiáticos estariam fadados a ter um mesmo destino.

Essa posição de Krugman, certamente bem menos sofisticada que a do EAM na defesa dos mecanismos de mercado e na crítica ao intervencionismo, fica difícil de ser sustentada com uma análise mais detalhada dos fatos. Os PAADs não foram somente capazes de crescer de uma forma impressionante, mas também de avançar em mercados tecnologicamente mais dinâmicos (CHANG, 1994), para o caso da Coréia, o que está refletido na transformação de sua estrutura produtiva e de sua pauta de exportações. Mesmo que o EAM tenha procurado desvincular esse avanço qualitativo das políticas discricionárias, ele não o nega.

¹⁰ O que significa que "(...) o crescimento sustentado sobre a renda *per capita* de uma nação pode ocorrer apenas se houver um aumento na produção por unidade de recurso. Meros aumentos de recursos sem aumento na eficiência com a qual tais recursos são usados necessariamente incorrem em rendimentos decrescentes (...)" (KRUGMAN, 1995, p.94).

Na Tabela 7, constatamos o crescente peso das economias asiáticas nos mercados internacionais e, especialmente, nos mercados dos países avançados. Na Tabela 8, vemos a radical transformação na estrutura produtiva coreana, refletida em sua pauta de exportações, onde cresceu a importância dos setores capital e tecnologia intensivos. Tomando o Total Factor Productivity (TFP) como *proxy* do aumento na eficiência do uso dos recursos (para o caso coreano, ver a Tabela 9), constatamos que, segundo o EAM, ele foi responsável por cerca de um terço das taxas de crescimento dos PAADs, em média (EAST..., 1993, p. 48). Como consequência, no caso coreano, verificamos que seu crescimento industrial, no sentido de avanço nos setores tecnologicamente mais dinâmicos, foi muito maior e mais profundo, do que nos demais países em desenvolvimento (Tabela 10). Na Tabela 11, verificamos esse mesmo fenômeno para o conjunto dos PAADs. Por fim, constatamos, na Tabela 12, o peso dos PAADs em importantes mercados para produtos de alta tecnologia.

Tabela 7

Participação percentual das exportações de algumas economias selecionadas do Leste Asiático nas exportações mundiais e na dos países em desenvolvimento — 1965-1990

ECONOMIAS	PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS			PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO		
	1965	1980	1990	1965	1980	1990
TOTAL DAS EXPORTAÇÕES						
Japão	5,0	7,0	9,0	-	-	-
Tigres asiáticos (1)	1,5	3,8	6,7	6,0	13,3	33,9
NEIs do Leste Asiático (2)	1,5	2,2	2,4	6,2	7,8	12,4
PAADs - Subtotal (3)	7,9	13,1	18,2	12,2	21,1	56,3
Todos os países em desenvolvimento	24,2	28,7	19,8	100,0	100,0	100,0
Mundo	100,0	100,0	100,0			
EXPORTAÇÃO DE MANUFATURAS						
Japão	7,8	11,6	11,8	-	-	-
Tigres asiáticos	1,5	5,3	7,9	13,2	44,9	61,5
NEIs do Leste Asiático	0,1	0,4	1,5	1,1	3,8	12,0
PAADs - Subtotal	9,4	17,3	21,3	14,2	48,6	73,5
Todos os países em desenvolvimento	11,1	11,8	12,9	100,0	100,0	100,0
Mundo	100,0	100,0	100,0			

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy, The (1993), New York: World Bank / Oxford University p. 38.

(1) Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan (2) Indonésia, Malásia e Tailândia (3) Países asiáticos de alto desempenho: (1) + (2)

Tabela 8

Participação percentual dos principais itens da pauta de exportações da Coreia no total das exportações — 1961, 1982 e 1994

PRODUTOS	1961	PRODUTOS	1982	PRODUTOS	1994
Minério de ferro	13,0	Têxteis, vestuário ..	25,6	Produtos eletrônicos ..	37,6
Tungstênio	12,6	Navios	13,0	Têxteis, vestuário	15,1
Seda crua	6,7	Produtos eletrônicos ..	9,8	Produtos químicos	6,6
Antracite	5,8	Aço	8,4	Navios	5,2
Lula	5,5	Calçados	5,3	Carros	4,7
Outros pescados	4,5	Produtos químicos	3,1	Aço	4,6
Grafite	4,2	Produtos de pesca	2,9	Calçados	1,9
Madeira compensada ..	3,3	Cimento	1,5	Produtos petrolíferos	1,7
Cereais	3,3	Brinquedos	1,5	Instrumentos musicais ..	1,2
Pele de animais	3,0	Produtos petrolíferos ..	1,3	Produtos de pesca	1,1
TOTAL	62,0	TOTAL	72,4	TOTAL	79,7

FONTE: OECD ECONOMIC SURVEYS 1995-1996; Korea (1996) Paris: OECD p 7

Tabela 9

Crescimento do PNB da Coreia e suas fontes — 1963-90

DISCRIMINAÇÃO	1963-73	1973-79	1979-90	1963-90 (%)
Crescimento do PNB				
Coreia	9,0	9,3	8,2	8,7
OCDE	5,4	2,7	2,8	3,7
Contribuições para o crescimento da Coreia				
Trabalho	2,7	2,9	1,7	2,4
Capital	3,7	5,5	3,2	3,9
Educação	0,5	0,5	1,0	0,7
TFP				
Coreia	2,1	0,3	2,3	1,8
OCDE	2,7	0,5	0,8	1,4

FONTE: OECD ECONOMIC SURVEYS 1995-1996; Korea (1996) Paris: OECD, p 5

Tabela 10

Taxa de crescimento anual de setores industriais em alguns países selecionados — 1979-88

SETORES	BRASIL	CHILE	GRÉCIA	CORÉIA	MÉXICO	ÁFRICA DO SUL	ESPANHA
Setores leves (1)	1,5	2,6	0,3	7,8	1,8	2,7	1,6
Setor químico (2)	2,6	0,6	2,2	7,5	3,4	1,3	0,8
Indústria pesada	0,6	1,6	-0,8	17,2	2,7	0,4	2,1
Produtos de metal (ISIC 381) ..	1,4	2,0	-0,1	10,3	2,6	-1,3	0,9
Maquinaria (ISIC 382)	0,1	-1,7	-5,1	18,6	-	-1,3	2,0
Maquinaria elétrica (ISIC 383) ..	2,1	3,9	-0,8	21,8	-2,8	3,6	
Equipamentos de transporte (ISIC 384) ..	-1,5	-5,5	-1,3	17,5	-0,8	2,8	
TOTAL DA INDÚSTRIA	1,5	2,7	0,4	11,7	2,1	1,6	1,5

FONTE: CHANG, Ha-Joon (1994). *The political economy of industrial policy*. London: Macmillan p 105-106

(1) Alimentos, bebidas, fumo, têxteis, vestuário, couro e derivados, calçados, madeira e derivados, mobília e acessórios, papel de derivados, impressão e publicação, cerâmica, vidro e derivados, produtos não-metálicos e outros (2) Química e derivados, não químicos, refino de petróleo, carvão, borracha, plásticos

Tabela 11

Classificação setorial ISIC do Valor Adicionado, a preços correntes,
como parcela do Valor Agregado na manufatura
em alguns países selecionados — 1953-1989

PAÍSES	ALIMENTOS, BEBIDAS E FUMO	TÊXTIL E VESTUÁRIO	MADEIRA E PRODUTOS DE MADEIRA	PAPEL E IMPRESSÃO	QUÍMICA E BORRACHA
Hong Kong					
1973	0,05	0,48	0,02	0,05	0,12
1988	0,06	0,38	0,01	0,08	0,10
Indonésia					
1973	0,59	0,14	0,01	0,01	0,16
1988	0,26	0,15	0,11	0,03	0,15
Japão					
1953	0,09	0,16	0,04	0,10	0,16
1989	0,09	0,05	0,03	0,08	0,16
Coréia					
1986 (1)	0,23	0,19	0,05	0,06	0,21
1988	0,11	0,15	0,02	0,05	0,18
Malásia					
1969	0,16	0,05	0,07	0,11	0,27
1988	0,18	0,07	0,07	0,04	0,27
Cingapura					
1969	0,14	0,05	0,07	0,06	0,30
1989	0,05	0,04	0,01	0,05	0,20
Tailândia					
1968	0,26	0,17	0,13	0,04	0,09
1986	0,42	0,22	0,03	0,03	0,09
Índia					
1970	0,12	0,21	0,01	0,05	0,18
1986	0,12	0,15	0,01	0,04	0,24
Brasil					
1970	0,17	0,13	0,05	0,06	0,19
1985	0,14	0,12	0,03	0,05	0,24
Chile					
1970	0,17	0,12	0,02	0,02	0,10
1986	0,25	0,08	0,03	0,10	0,16
México					
1970	0,31	0,08	0,01	0,07	0,15
1984	0,28	0,05	0,00	0,05	0,17

(continua)

Tabela 11

Classificação setorial ISIC do Valor Adicionado, a preços correntes,
como parcela do Valor Agregado na manufatura
em alguns países selecionados — 1953-1989

PAÍSES	MINERAIS NÃO- METÁLICOS	METAIS BÁSICOS	PRODUTOS DE METAL E MAQUINARIA	OUTROS	TOTAL DA INDÚSTRIA
Hong Kong					
1973	0,01	0,01	0,23	0,03	1,00
1988	0,01	0,01	0,33	0,04	1,02
Indonésia					
1973	0,03	0,00	0,05	0,01	1,00
1988	0,05	0,09	0,14	0,01	0,99
Japão					
1953	0,05	0,12	0,24	0,02	0,98
1989	0,04	0,07	0,46	0,01	0,99
Coréia					
1986 (1)	0,06	0,04	0,13	0,02	1,00
1988	0,04	0,07	0,36	0,02	1,00
Malásia					
1969	0,01	0,06	0,06	0,23	1,02
1988	0,06	0,03	0,27	0,01	1,00
Cingapura					
1969	0,03	0,03	0,29	0,02	0,99
1989	0,01	0,01	0,61	0,01	0,99
Tailândia					
1968	0,16	0,02	0,12	0,01	1,00
1986	0,08	0,02	0,11	0,01	1,01
Índia					
1970	0,04	0,12	0,25	0,01	0,99
1986	0,05	0,10	0,29	0,01	1,01
Brasil					
1970	0,06	0,12	0,20	0,02	1,00
1985	0,04	0,08	0,27	0,03	1,00
Chile					
1970	0,03	0,34	0,16	0,00	0,96
1986	0,04	0,28	0,07	0,00	1,01
México					
1970	0,06	0,24	0,09	0,00	1,01
1984	0,11	0,19	0,15	0,00	1,00

FONTE: EAST Asian miracle: economic growth and public policy (1993). New York: World Bank / Oxford University p. 305.

(1) Na fonte, a referência do ano é 1986; porém, levando-se em conta as transformações estruturais, supomos que o ano correto seja 1968.

Tabela 12

Distribuição geográfica das exportações de novos produtos por origem e destino — 1985 e 1993

(%)

PAÍSES DE ORIGEM	PAÍSES DE DESTINO										MUNDO
	EUA		Ásia		Japão		NPIs Asiáticos		Malásia e Tailândia		
	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993	
USA	-	-	24,1	31,5	7,7	9,6	11,9	16,9	4,5	4,9	100,0
Ásia (1)	49,2	35,9	14,4	30,3	1,5	3,8	10,7	21,0	2,3	5,6	100,0
Japão	46,1	37,7	12,9	27,9	-	-	11,4	22,9	1,5	5,0	100,0
NPIs asiáticos (2)	56,5	34,6	16,8	29,5	4,4	6,4	7,7	15,9	4,7	7,3	100,0
Malásia e Tailândia	53,6	33,8	24,8	41,2	7,1	8,7	17,6	30,3	0,1	2,3	100,0

FONTE: WORLD ECONOMIC AND SOCIAL SURVEY 1995: current trends and policies in the world economy (1995). New York: United Nations / Departament for Economic and Social Information and Policy Analysis, p. 175

NOTA: Segundo a United Nations Standard International Trade Classification, o grupo dos novos produtos inclui as divisões 75 (equipamentos de escritório, equipamentos automáticos de processamento de dados, partes e acessórios), 76 (equipamentos de telecomunicação, som, imagem, gravação e televisão) e 77, subgrupo 776 (que inclui transistores e outros semicondutores e microcircuitos eletrônicos)

(1) Japão, NPIs, Malásia e Tailândia. (2) Hong Kong, Coréia do Sul, Cingapura e Taiwan

2.2 - O papel do Estado

Procuramos evidenciar com essas estatísticas, muitas delas do próprio EAM, que os PAADs não só tiveram um rápido crescimento do Produto, como também avançaram qualitativamente mais do que os outros países em desenvolvimento. Queremos agora identificar em que medida a ação ativa do Estado respondeu, de forma mais ampla, por esse rápido crescimento.

Lall (1995) aponta-nos alguns caminhos. Para esse autor, o EAM foi um avanço sob a perspectiva de que deslocou o campo da polêmica entre os economistas ortodoxos e os heterodoxos. Não se trata mais de discutir a legitimidade das intervenções governamentais, posto que se aceita a imperfeição de certos mercados. O problema é definir o escopo dessas ações. Até onde se pode e se deve ir. Quais são as intervenções mais eficientes? As seletivas, discricionárias? Ou as funcionais, *market-friendly*? Partindo-se de uma visão crítica, dever-se-ia até mesmo perguntar: são válidas as distinções entre intervenções funcionais e seletivas? E mais um desafio para os heterodoxos: haveria justificativa teórica para aquele segundo tipo de intervenção?

Para Lall, as políticas seletivas são legítimas e funcionam. Argumenta que os quatro tipo de imperfeições de mercado — (a) deficiências nos mercados de capitais (*gaps* de informação); (b) fragmentação dos

investimentos; (c) problemas de apropriabilidade imperfeita do conhecimento ao nível da firma¹¹; (d) falta de habilidade dos investidores individuais em agir racionalmente quando há investimentos tecnologicamente interdependentes —, apontados pelo BM como legitimadores da intervenção do tipo funcional (*market-friendly*), por si só também legitimariam as intervenções seletivas. Isto porque as falhas de mercado deveriam ser analisadas em três níveis distintos: (a) dentro da firma — incerteza no aprendizado, custos e riscos, ausência de experiência e informação, dificuldade de aprendizado, ausência de economias de escala —; (b) no relacionamento entre as firmas — falta de coordenação —; e (c) nos mercados de fatores — falhas nos mercados de capital, infra-estrutura inadequada, criação inadequada de habilidades, falta de suporte técnico, etc. De fato, ao não perceber essas distintas facetas, o BM acaba por reduzir o papel das políticas seletivas. Lall trabalha com a idéia de que as vantagens comparativas devem ser construídas e de que isso passa pelo nível microeconômico. Não se poderia falar em competitividade sem pensar na firma; na forma como esta, dadas suas especificidades e sua interação com o meio ambiente setorial e macro, constrói suas capacidades.¹² Com isso, ações mais discricionárias fariam sentido, pois o fortalecimento das firmas é, também, o fortalecimento da economia como um todo.

A ressalva do autor, que também está presente no EAM e na maioria dos intérpretes heterodoxos da experiência asiática, é a de que não basta proteger a indústria infante sem as exigências de contrapartidas em termos de desempenho exportador e/ou tecnológico. A proteção seletiva justifica-se e é necessária em certos casos, mas ela deve ser: (a) limitada no tempo,

¹¹ Para uma avaliação dos fundamentos teóricos do problema da apropriabilidade, na ótica neoclássica, ver Arrow (1969, p. 29-35) e Nordhaus, (1969, p. 18 - 28).

¹² Claramente, trata-se de uma visão neoschumpeteriana ou evolucionista, que destaca o papel da firma na construção da competitividade. Lall procura mostrar que o processo de aprendizado tecnológico é muito mais complexo, envolvendo conhecimentos tácitos, não incorporados nos equipamentos e, portanto, de difícil transferibilidade. O domínio das tecnologias requereria o investimento "em novas habilidades, informação técnica, métodos organizacionais e *linkages* externos", de modo que o desenvolvimento de setores mais complexos tecnologicamente não seria possível a partir dos estímulos alocativos do mercado, por mais que hajam sobre as imperfeições políticas genéricas. Vale dizer, somente as políticas seletivas da construção estratégica de capacidades seriam capazes de garantir o *upgrading* industrial. Maiores detalhes em Dosi, Freeman e Fabiani (1994); e Dosi e Nelson (1994).

associada a um monitoramento efetivo e eficaz, com a imposição de requerimentos de desempenho; (b) acompanhada do incentivo à concorrência, especialmente nos mercados externos — o mercado interno protegido pode, em um dado momento, ser uma forma de garantir escalas de produção —; (c) atenta ao desenvolvimento da capacitação tecnológica e organizacional endógena, lembrando-se que o ambiente em que a firma interage apresenta múltiplas dimensões e que, assim, não bastaria a proteção dos mercados de bens finais para garantir sua capacitação — teríamos os mercados de fatores, os mercados financeiros, tecnológicos, a infra-estrutura, etc. Stiglitz (1996) destaca, também, o binômio cooperação-coordenação. O Estado reconheceria a superioridade das decisões privadas, mas aceitaria a existência de falhas de informação. Para sanar esse problema, cria instituições específicas para a troca de informações entre empresas rivais e entre estas e o governo. Por outro lado, os comportamentos colusivos ou de *rent-seeking*, que emergem em situações de coordenação e proteção, foram equacionados pela criação de mecanismos de disputa. A competição pelas rendas geradas nesse sistema, associada, por exemplo, a uma licença de importação, ao câmbio favorecido, etc., evitou as deseconomias típicas das sociedades *rent-seeking*¹³.

Para ilustrar seu argumento, Lall (1995) contrapõe a experiência asiática com os casos do Chile e de Gana. A avaliação da experiência dos NPIs asiáticos — Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coréia — permite a percepção de que não existe um único modelo de industrialização bem-sucedida. Se a orientação exportadora, os investimentos em qualificação do capital humano e a intervenção do Estado são pontos em comum, devemos notar que o contexto histórico e os objetivos industriais — e, com isso, os instrumentos utilizados — foram distintos. Os diferentes objetivos de cada país, especialmente no que se refere ao aprofundamento da industrialização, implicaram posições distintas frente ao investimento direto externo (IDE). Cingapura, por exemplo, mostrou-se mais liberal, tendo montado seu *drive* exportador com base nas empresas transnacionais (ETs). Com isso, foi

¹³ Sobre o conceito de *rent-seeking* e a "economia do protecionismo", ver, por exemplo, Krueger (1974).

menor o esforço tecnológico local. Já Coréia e Taiwan tiveram o comportamento inverso. Incentivaram o desenvolvimento tecnológico local, a cargo de empresas nacionais — grandes conglomerados na Coréia, pequenas e médias empresas, e estatais em Taiwan. Isso restringiu a participação das ETs. Já a experiência de Hong Kong aproximou-se mais do imaginado pelo paradigma neoclássico, com uma menor seletividade nas políticas, posto que o aprofundamento na industrialização não se mostrou um objetivo efetivo.

A experiência chilena é apresentada como aproximação fiel ao padrão de ajuste exportador proposto pelo BM. Partindo de dotações favoráveis de capital humano e capacidade empresarial, o Chile priorizou um ajuste de mercado, com o desenvolvimento das atividades onde tinha vantagens comparativas estáticas, vale dizer: nos setores de uso intensivo de recursos naturais. A natureza não seletiva de sua proteção impediu a construção de capacidades competitivas em setores intensivos em tecnologias mais avançadas. Isso desqualifica, desde logo, o esforço ortodoxo de igualar o caso chileno ao caso dos NPIs asiáticos. O dinamismo das exportações chilenas ficou restrito aos segmentos agroindustriais, onde houve o acúmulo de capacitação e, mais do que isso, onde ocorreram políticas seletivas — biotecnologia e pesquisa agrícola —, desmistificando a explicação do Banco Mundial. Além disso, no Chile não foram construídas novas capacidades, como no caso asiático, mas, sim, aprimoradas vantagens históricas. Gana, apresentada pelo BM como um caso exitoso de ajuste exportador *market-friendly*, também foi incapaz de construir novas capacidades em setores tecnologicamente dinâmicos, explorando somente os setores tradicionais, onde apresenta vantagens comparativas estáticas de abundância de recursos naturais e mão-de-obra barata. Após a implantação do seu programa de liberalização (1986), suas taxas de crescimento mostraram-se declinantes.

Podemos agora nos aproximar de um quadro geral alternativo ao EAM. Sob a ótica de Lall (1995), a experiência asiática levar-nos-ia a conclusões distintas. Em primeiro lugar, percebemos que as intervenções seletivas e funcionais foram vitais para o desenvolvimento tecnológico dos PAADs. Notamos uma correlação entre o aprofundamento industrial-tecnológico e a seletividade das políticas, onde quanto maior era o primeiro enquanto objetivo, maior a segunda como instrumento. Além disso, a ação política dos governos foi eficiente: em parte, devido à disciplina imposta à indústria e ao

Estado pelo mercado internacional, dada a orientação exportadora; e, também, devido à existência de uma burocracia estatal qualificada, treinada, bem-remunerada e isolada das pressões políticas. Um terceiro ponto é que a natureza e o impacto das intervenções divergiram em função dos objetivos de governo e das políticas econômicas. O mesmo ocorreu com o IDE. Finalmente, as opções e as propensões aplicáveis às economias grandes, com um maior espaço para a especialização e conteúdo locais, bem como melhores empresas já estabelecidas internamente, foram diferentes daquelas dos pequenos estados abertos, com fraca capacidade empresarial interna e um frágil mercado interno. A necessidade de acelerar o desenvolvimento tecnológico local empurrou os países "grandes" para um maior auxílio às empresas locais.

Por outro lado, contrapostas com a experiência de Chile e Gana, que para o BM são países modelos no quesito políticas *market-friendly*, Lall permite-se defender a efetividade das políticas seletivas. E mais, ataca a visão tradicional de que o Estado é intrinsecamente ineficiente, enquanto os mercados são, até que se prove em contrário, eficientes. Assim, as falhas governamentais, ainda que ocorram e sejam relevantes,¹⁴ não são suficientes para a derivação daquele suposto arbitrário. O caso dos NPIS asiáticos atesta, de um modo geral, a efetiva capacidade de o Estado intervir eficientemente em prol do desenvolvimento. Por decorrência, uma visão mais correta da dicotomia Estado *versus* mercado deveria partir do seguinte suposto: os governos são tão falíveis quanto os mercados, mas podem ser aprimorados. Além disso, deve-se perceber que as políticas industriais, em suas dimensões seletiva e funcional (fundamental, na terminologia do EAM), não são estáticas. A evolução das economias pode implicar a mudança dos objetivos estratégicos e, assim, dos seus instrumentos. O grau de intervencionismo acompanharia essas transformações. O EAM, como destacamos anteriormente, associa a redução do intervencionismo nos PAADs, ao longo dos anos 80, em um movimento acompanhado por uma crescente liberalização, por desregulamentação e por privatizações, a um

¹⁴ Lall (1995) destaca as seguintes falhas de governo (a) deficiências de informação *vis-à-vis* aos mercados; (b) ausência de habilidade para implementar ações específicas; (c) rigidez, incapacidade de mudar o curso das ações quando erros são identificados; (d) priorização de interesses específicos frente aos gerais; (e) venalidade e corrupção.

atestado de *mea culpa* para o intervencionismo passado, não atentando para as mudanças nos instrumentos de intervenção, posto que não se tratava mais de montar os setores industriais, mas, sim, de reestruturá-los e modernizá-los (CHANG, 1994).

Além da visão reducionista do aporte do BM sobre as imperfeições de mercado, o que não permite perceber a necessidade de políticas específicas para as firmas, podemos também criticar um reducionismo no conceito de política industrial. Singh (1994) mostra-nos que o BM, tanto no **Desafio do Desenvolvimento** (Relat. Desenv. Mund., 1991) quanto no EAM, procura separar três tipos de intervenções governamentais (seletivas): (a) o crédito direcionado, (b) a promoção de exportações e (c) as políticas estruturais; onde o crédito direcionado de forma não discriminatória e a promoção das exportações, genérica, funcionam; enquanto as políticas específicas a setores e empresas não. Ora, para Singh (1994) e também para Wade (1996), a análise dessas políticas não pode ser estanque, como faz o BM. Ainda que no "aporte funcional do crescimento" elas apareçam interagindo, na análise concreta o que se tenta é segmentá-las, de forma a reduzir o papel da política industrial¹⁵. Como afirmar que o crédito direcionado de forma discriminatória é ruim, enquanto as exigências de desempenho são boas? (WADE, 1996).

Amsden (1994), Yanagihara (1994) E Kwon (1994) questionam a fragilidade da argumentação e das evidências estatísticas utilizadas pelo EAM para desqualificar as políticas industriais, vale dizer, aquelas políticas que procuram conformar as estruturas dos setores. Na argumentação do

¹⁵ "Resumindo, a discussão acima indica que os economistas do Banco chegam à sua doutrina da não-efetividade da política industrial por considerá-la em um sentido muito restrito; por ignorar suas características multifacetárias e os importantes elos entre seus diferentes componentes; e, mesmo dentro dos seus próprios termos, por utilizar testes não apropriados para avaliar o sucesso, ou não, da política industrial. O primeiro destes testes não é válido, porque desconsidera a questão crítica da velocidade do ajustamento para as vantagens comparativas dinâmicas de um país; o segundo é frustrado, pelo fato de que abstrai os efeitos da política industrial sobre as restrições na balança de pagamentos e, então, na demanda global — questões que são salientes no mundo real de mercados imperfeitos e incompletos em economias semi-industrializadas. O modelo TFP, com seus supostos de plena utilização dos recursos e concorrência perfeita, que os economistas do Banco utilizam, não é apropriado para tal análise." (SINGH, 1994, p. 1816).

EAM, a política industrial ter-se-ia revelado ineficaz na medida em que a produtividade total dos fatores (PTF) nos setores estimulados foi menor do que nos não estimulados. As estimativas da PTF foram feitas a partir de um arcabouço neoclássico, com a utilização da função Cobb-Douglas, ou seja, pressupondo mercados competitivos e retornos constantes de escala. Kwon apresenta-nos estimativas com a utilização de formas funcionais mais flexíveis e realistas, pressupondo a ausência de um equilíbrio competitivo no longo prazo, mercados imperfeitos, estoques de capital quase fixos, com custos de ajustamento e retornos de escala não necessariamente constantes. Comparando seus resultados aos do EAM, para o caso paradigmático da Coreia, constatamos um resultado distinto dos cálculos do BM. Assim, o desempenho em termos de aumento da produtividade no uso dos fatores dos setores pesados priorizados pela política industrial foi superior ao dos setores leves. Vale notar a importância da defasagem temporal, que expressa o período de aprendizado nos novos setores. Entre 1973 e 1981, os setores pesados tiveram o seu maior incentivo, com a vigência do 5º Plano Quinquenal (1972-76) (MOREIRA, 1993), apresentando, porém, um resultado inferior ao dos setores leves em termos de crescimento da PTF. Já em 1981-89, consolidados os investimentos e com tempo suficiente para a apropriação dos retornos crescentes derivados do aprendizado, a situação inverteu-se. Isso reflete-se, como já apontamos, na pauta de exportações da Coreia (Tabela 9), onde se destacam os setores intensivos em capital e tecnologia priorizados pela sua política industrial.

Da mesma forma, aqueles autores procuram mostrar a inconsistência lógica do segundo argumento do BM contra a política industrial. Segundo o EAM, a estrutura resultante no período de industrialização acelerada, depois dos anos 50, nos PAADs seguiu a trajetória de exploração das vantagens comparativas, dadas as dotações iniciais de fatores. Vale dizer, na medida em que a política industrial criou uma estrutura que foi conformada segundo o mercado, chega-se à conclusão de que aquela foi não efetiva. Amsden (1994, p. 529) destaca a falácia desse raciocínio, especialmente para o caso coreano: "Então, o *Report* declara a política industrial da Coreia não efetiva, porque criou a mesma estrutura de mercado que a teoria neoclássica prediz que se teria desenvolvido caso a Coreia do Sul não tivesse tido política alguma (somente uma política neoclássica neutra)".

Tabela 13

Crescimento da produtividade total dos fatores na indústria coreana,
em períodos selecionados

SETORES	ESTIMATIVAS DE PARK-KWON			ESTIMATIVAS EAM	
	1967-73	1973-81	1981-89	1967-89	1968-88
Indústria pesada	4,3	- 4,9	2,1	0,5	-
Ferro e aço	10,2	4,7	2,9	4,9	3,7
Metais não ferrosos	- 0,3	7,6	6,3	4,5	7,6
Minerais não-metálicos	3,6	6,3	7,6	6,4	2,8
Química	3,2	- 11,8	1,6	- 0,4	13,1
Equipamentos de transporte ...	3,5	2,6	3,3	2,7	11,2
Maquinaria	2,2	4,9	5,2	3,8	8,0
Eletroeletrônica	3,9	7,2	4,2	4,8	10,7
Indústria leve	- 0,1	0,8	- 2,5	- 0,5	-
Alimentos	0,8	- 1,8	- 17,3	- 7,8	9,5
Têxteis	3,2	6,1	2,5	4,4	10,7
Madeira	5,6	11,2	21,3	13,9	10,8
Papel	- 8,2	1,5	- 1,3	- 2,0	9,5
Outras manufaturas	0,2	6,2	1,0	2,4	7,5
TOTAL DA INDÚSTRIA	1,3	- 5,2	- 0,8	- 1,6	8,8

FONTE: KWON, Jene (1994). The east Asia challenge to neoclassical orthodoxy. **World Development**, v. 22, n. 4, p. 637.

Aglutinados às preocupações anteriores, Akyüz e Gore (1996) apresentam-nos uma perspectiva extremamente rica sobre a conexão entre política industrial e acumulação de capital. Argumentam que os lucros corporativos e as rendas *profit-related* sustentaram as altas taxas de investimento e, portanto, de crescimento das economias asiáticas mais bem-sucedidas. As políticas públicas estimularam diretamente a acumulação de capital ao criar tais rendas e ao canalizá-las para os investimentos produtivos. A tese do nexo **investimento-lucro** questiona o quase-dogma de que as poupanças familiares teriam sustentado as altas taxas de investimento nos PAADs. Para esses autores, a causalidade é inversa. O crescimento dos investimentos e dos lucros corporativos é que teria estimulado o aumento da poupança. Ilustram esse ponto, mostrando que o sistema de bônus vinculava a remuneração dos trabalhadores e, portanto, sua capacidade potencial de poupança aos lucros. Assim, no Japão, 16% da remuneração provinha da participação nos lucros nos anos 50, elevando-se

para 20% nos anos 60. Na Coréia, os bônus representaram algo entre 14% e 33% nos anos 70, enquanto no mesmo período, em Taiwan, esse número era de 15%.

Por outro lado, uma série de mecanismos "artificiais" estimulavam a elevação da rentabilidade do capital: (a) as isenções especiais, as depreciações aceleradas para estimular a retenção dos lucros; (b) os fundos especiais de reservas, que nos anos 50 responderam por um terço das poupanças das corporações no Japão; (c) os subsídios creditícios; (d) as rendas criadas pela proteção do mercado interno, o estímulo às exportações, o acesso a licenças de importação, o câmbio favorecido, etc. Com isso, houve a tentativa de compensar o elevado risco associando industrialização e inovação em um contexto de desenvolvimento retardatário. Obviamente, como destacara o EAM, o direcionamento dessas rendas artificiais para a realimentação do circuito investimento-lucro-investimento foi possível por um rigoroso monitoramento dos incentivos e *targeting* de desempenho.

Como já procuramos ressaltar com o trabalho de Lall (1995), a idéia do nexos investimento-lucro de Akyüz e Gore (1996) reforça uma defesa coerente da política industrial. Há uma interação entre a dinâmica microeconômica das decisões de investimento (produtivo e em inovação), os estímulos gerados pelas políticas macroeconômicas (câmbio, tarifas, fisco) e industriais, e os resultados agregados de crescimento (poupança e investimento).

3 - Conclusão

Hoje, os países em desenvolvimento estão diante de dois dilemas: como se inserir em uma economia cada vez mais internacionalizada e que tipos de estratégias utilizar para acelerar o crescimento. A resposta do BM, a partir do estudo do EAM, é clara: quanto maior a abertura e menor o grau de intervenção do Estado nas forças de mercado, mais bem sucedida tenderá a ser a trajetória de crescimento. Por outro lado, autores como Singh (1994), Stiglitz (1996), Chang (1994), Lall (1995) e Wade (1996) indicam que a inserção na economia mundial deve ser estratégica e não total. E, acima de tudo, que as políticas seletivas discricionárias são legítimas para construir as vantagens comparativas dinâmicas. Ou, na pior das hipóteses, acelerar tal

construção — aceita a visão do BM sobre o caso asiático, onde as políticas teriam conformado uma estrutura produtiva na direção apontada pelos sinais de mercado.

O EAM foi um avanço. O BM não nega mais as evidências de que as políticas intervencionistas tiveram uma presença marcante na trajetória de crescimento dos PAADs. Se não a explicaram de todo, também não a impediram. Por outro lado, a intenção declarada dos economistas do BM em expandir a fronteira do debate frustrou-se em sua dimensão propositiva. Não há nada nessa nova versão oficial da história do sucesso asiático que sinalize em direção a propostas de políticas públicas que vão além da manutenção da estabilidade macro, da abertura irrestrita e dos investimentos em capital humano. Vale dizer, não houve avanço sobre o enfoque *market-friendly*.

Ainda assim, o debate deslocou-se nitidamente para a questão de quais políticas são mais eficientes. A dicotomia intervencionismo *versus laissez-faire* é, nos termos do BM, ultrapassada. Porém, o EAM não colocou um ponto final na discussão sobre os fatores explicativos do sucesso asiático ou, em última instância, sobre seus determinantes. Se a emulação daquele está condicionada aos limites históricos impostos pela internacionalização da produção e a institucionalidade liberal no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), não podemos perder de vista algumas lições mais gerais: (a) a capacitação produtiva e tecnológica não é gerada de forma espontânea pelos mecanismos de mercado em países atrasados, o que implica a necessidade de instrumentos que diminuam o risco e aumentem a rentabilidade do investimento local; (b) com isso, a condução do desenvolvimento impõe o estabelecimento de estratégias de longo prazo, cuja capacidade de condução ultrapassa as possibilidades dos agentes individuais. Dessa forma, queremos ressaltar que os elementos apontados pelo EAM como determinantes últimos do desenvolvimento — a estabilidade, a disciplina imposta pelos mercados externos, os investimentos em infra-estrutura e capital humano, e a efetividade do sistema financeiro — são condições necessárias, mas não suficientes para sustentar o desenvolvimento de países que não estão na fronteira tecnoprodutiva.

Bibliografia

- AKYÜZ, Yılmaz, GORE, Charles (1996). The investment - profits nexus in East Asian industrialization. **World Development**, v.24, n.3, p.461-470.
- AMSDEN, Alice H. (1994). Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? review of the east asian miracle. **World Development**, v.22, n.4. p.627-633.
- ARROW, J. K. (1969). Classificatory notes on production and transmission of technological knowledge. **The American Economic Review**, v.59, p.2, p.29-35, may.
- CANUTO, Otaviano (1994). **Córea do Sul versus Brasil: a industrialização tardia e periférica**. São Paulo : Nobel.
- CHANG, Ha-Joon (1994). The political economy of industrial policy. London : Macmillan.
- DOSI, G., FREEMAN, C., FABIANI, S. (1994). The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions. **Industria and Corporate Change**, v.3, n.1, p.1-45, nov.
- DOSI, G., NELSON, R. R. (1994). An introduction to evolutionary theories in economics. **Journal of Evolutionary Economics**, v.4, n.3, p.243-268, sept.
- EAST asian miracle: economic growth and public policy, The (1993). New York : Oxford University.
- JOHNSON, Chalmers (1987). Political institutions and economic performance: the government - business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In: DEYO, F. C. ed. **The political economy of the new asian industrialism**. Ithaca : Cornell University.
- KRUEGER, Anne o. (1974). The political economy of the rent - seeking society. **The American Economic Review**, v.64, n.3, p.291-303, june.
- KRUGMAN, Paul (1995). O mito do milagre asiático. **Política Externa**, v.3, n.4, p.20-104, mar.
- KWON, Jene (1994). The east Asia challenge to neoclassical orthodoxy. **World Development**, v.22, n.4, p.635-644.

- LALL, Sanjaya (1995). **Governments and industrialization**: the role of interventions in the 1990's. Marbella, Chile : ECLAC - IDRC/ UNU - INTECH. (Conference: Productivity, technical change, and national innovation systems in Latin America; mimeo).
- MOREIRA, Maurício Mesquita (1993). **Governments intervention and industrialization**: the case of the Republic of Korea. Rio de Janeiro : UFRJ/ IEI. (Texto para discussão, n.295).
- NORDHAUS, W. (1969). Theory of innovation: an economic theory of technological change. **The American Economic Review**, v.59, p.2, p.18-28, may.
- OECD ECONOMIC SURVEYS 1995-1996, Korea (1996). Paris : OECD.
- PAGE, John M. (1994). The east asian miracle: an introduction. **World Development**, v.22, n.12, p.615-625.
- RELATORIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1991: o desafio do desenvolvimento (1991). Rio de Janeiro : FGV/ Banco Mundial.
- SINGH, Ajit (1994). Openness and the market friendly approach to development: learning the right lessons from development experience. **World Development**, v.22, n.12, p.1811-1823.
- SINGH, Ajit (1996). **Catching up with the west**: a perspective on asian development. Washington/ DC. (Development thinking and practice conference; mimeo).
- STIGLITZ, Joseph E. (1996). Some lessons from the east asian miracle. **The World Bank Research Observer**, v.11, n.2, p.151-177, aug.
- WADE, Robert (1996). Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the east asian miracle in a political perspective. **New Left Review**, n.217, p.3-36, may/ jun.
- WORLD ECONOMIC AND SOCIAL SURVEY 1995: current trends and policies in the world economy (1995). New York : United Nations/ Department for Economic and Social Information and Policy Analysis.
- YANAGIHARA, Toru (1994). Anything new in the miracle report? Yes and No. **World Development**, v.22, n.4, p.663-670.

Abstract

The well succeeded fast growing and balanced experience of East Asian late industrialization countries has constituted itself into an empirical basis for the validation of two distinct set of theses: the ones which emphasize the role of the market, and the ones that highlight State's activism. The former reflect the view of international multilateral organs, such as the World Bank and the economic mainstream. Within this pole, the theme of development has recently undergone an attempt to incorporate a more prominent role to public policies. We seek here to map the terms of this attempt for East Asian fast growing countries.