
**EXPERIÊNCIAS ASIÁTICAS:
MODELO PARA O BRASIL?**

ANO IV
2003
Nº 04

PETER NUNNENKAMP

FAN HE

KHAI LEONG HO

SUNG-CHICK HONG

VU MINH GIANG

RENATO G. FLÓRES JR.

EDMUNDO SUSSUMU FUJITA

**EXPERIÊNCIAS ASIÁTICAS:
MODELO PARA O BRASIL?**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
	Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Cristiane Duarte Daltro Santos

Tradução
Pedro Maia Soares (p. 33 a 131)

Equipe de apoio
Ana Carolina Rodrigues Paulo Moreira Pereira
Carla Shores Renata Nascimento

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Matiz Designers

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer IV (2003), nº 4
Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2003.
ISBN: 85-7504-052-9

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
PORQUE O DESEMPENHO ECONÔMICO E A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL DIFEREM TANTO ENTRE A AMÉRICA LATINA E A ÁSIA	13
<i>Peter Nunnenkamp</i>	
A REFORMA ECONÔMICA DA CHINA: ESTRATÉGIAS, SUCESSOS E DESAFIOS	33
<i>Fan He</i>	
MODERNIZAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO NA CORÉIA	63
<i>Sung Chick Hong</i>	
MODERNIZAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E REFORMA DO SETOR PÚBLICO EM CINGAPURA E NA MALÁSIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA	77
<i>Khai Leong Ho</i>	
RENOVAÇÃO NO VIETNÃ: CRESCIMENTO, INTEGRAÇÃO GLOBAL E REDUÇÃO DA POBREZA	115
<i>Vu Minh Giang</i>	

O MILAGRE CHINÊS E O BRASIL:

- ALGUNS PONTOS PARA REFLEXÃO 133
Renato G. Flôres Jr.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

- NO QUADRO ASIÁTICO 147
Edmundo Sussumu Fujita

Os autores

Peter Nunnenkamp é doutor em Economia, *University of Giessen*, pesquisador sênior do Kiel Institute for World Economics, Alemanha.

Fan He é doutor em Economia, *Chinese Academy of Social Sciences, Assisting Director* do *Institute of World Economics and Politics* (IWEP), Beijing, China, Editor-Chefe do “*The Journal of World Economics*”, do IWEP, diretor do *Research Centre of International Finance*, do IWEP, consultor da *Chinese Association of World Economy*.

Khai Leong Ho é doutor em Ciências Políticas, Ohio State, *Research Fellow* do *The Institute of Southeast Asian Studies* (ISEAS), Singapore. Professor de Ciências Políticas na *West Virginia University* e *The National University of Singapore*, visiting Research Fellow no *The Japan Institute of International Affair*, Tóquio, Japão. Atualmente é pesquisador com interesses em política econômica, reformas administrativas, governança corporativa e políticas públicas para Malásia e Cingapura.

Sung-Chick Hong é doutor em Sociologia pelas Universidades de Washington e Seattle, professor de Sociologia na Universidade da Coréia, professor visitante da *Chinese University Hong Kong*, presidente da *Korean Sociological Association*, *Chairman* do *Asian Humanities Research Federation* e da *Association of Asian Social Science Organizations*. Consultor do governo coreano.

Vu Minh Giang é doutor em História pela Universidade de Moscou, vice-presidente da Universidade Nacional do Vietnã, Hanói, diretor do Centro de Estudos Interculturais do Vietnã e Editor-Chefe do Jornal “*Science*”, *Vietnam National University* (VNU).

Renato G. Flôres Jr. é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas R.J., e vinculado à pós-graduação em economia da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal, e ao programa de doutorado em comércio internacional da Universidade de Antuérpia, Bélgica. Pertence ao corpo de especialistas do Acordo de Subsídios da OMC, Genebra, e faz parte do conselho acadêmico de diversas ONGs e centros de estudos em relações internacionais, dentre eles o CEBRI, no Rio de Janeiro, e a Chaire Mercosur, em Paris.

Edmundo Susumu Fujita é embaixador e diretor do Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Apresentação

Conhecer os processos de reforma na Ásia e seus elementos é um importante fator de contribuição para a avaliação da efetividade dos programas de reforma propostos no Brasil. Esse debate tem grande relevância no momento, dado que, por um lado, os países asiáticos apresentam-se como referência não sómente com relação aos processos de crescimento econômico, mas também com relação a alguns aspectos relevantes de combate à pobreza, como, por exemplo, os avanços nos campos da educação e formação; por outro lado, o Brasil começa a explorar e ampliar as suas possibilidades de comércio com os países asiáticos e esses apresentam-se como um grande potencial de crescimento para a próxima década.

As intensificações das relações do Brasil com a Ásia podem ser impulsionadas pela identificação de interesses comuns, referentes a estratégias de desenvolvimento e negociações em nível internacional e através da ampliação das possibilidades de cooperação no campo das exportações, importações, transferências tecnológicas e possibilidades de investimentos diretos. Além disso, talvez as relações mais intensas com o mundo asiático possam ajudar no desenho e na execução de políticas mais eficazes na direção de um desenvolvimento sustentável.

Nesta edição dos *Cadernos Adenauer*, poderemos analisar e avaliar, ao longo da leitura dos artigos apresentados, como as ex-

periências da Coréia, China, Cingapura, Malásia e Vietnã contribuem no sentido do enfrentamento dos dilemas e desafios que surgem ao longo de processos que exigem reformas estruturais e conjunturais, tão necessárias à construção de um Brasil economicamente mais dinâmico e socialmente justo.

No primeiro artigo, Peter Nunnenkamp aborda vários fatores que podem ajudar a explicar as diferenças notáveis entre o desempenho de crescimento e a competitividade da América Latina e da Ásia. Em seguida, partindo de um breve relato do desenvolvimento econômico da China de 1949 até agora, Fan He faz uma análise preliminar da reforma econômica chinesa, discutindo, entre outros pontos, a origem e a evolução da economia planificada tradicional e os custos e benefícios da entrada da China na OMC. Sung-Chick Hong descreve como a Coréia mudou no último meio século. O país recuperou-se completamente da devastação da guerra de 1950-1953 e continuou seu desenvolvimento econômico na direção da modernização e industrialização.

Ao comparar os esforços de reforma do setor público, no contexto da modernização e globalização, em Cingapura e na Malásia, dado que elas enfrentam ambientes de política externa semelhantes, Khai Leong Ho procura extraír princípios gerais para reformas similares do setor público em andamento em outros países.

Vu Minh Giang mostra como as realizações do Vietnã nos últimos dezoito anos impressionaram profundamente o mundo, por causa da utilização de uma política de renovação geral, tendo a economia como cerne do desenvolvimento.

Renato G. Flôres Jr dialoga com o artigo sobre a China de Fan He, publicado nesta edição. Apresenta, em bases um pouco mais realistas, o milagre chinês, ressaltando as características, além das ainda impressionantes taxas de crescimento, identificadas, de modo idiossincrático, em tal sucesso e retirando possíveis lições para o Brasil.

Finalmente, Edmundo Susumu Fujita apresenta as perspectivas de intercâmbio comercial que pode ser estabelecido entre Brasil e países asiáticos, dado que a Ásia, com seu dinamismo econômico e diversidade civilizacional, oferece sinergias e complementariedades em diversos campos de atividade.

WILHELM HOFMEISTER

Porque o desempenho econômico e a competitividade internacional diferem tanto entre a América Latina e a Ásia

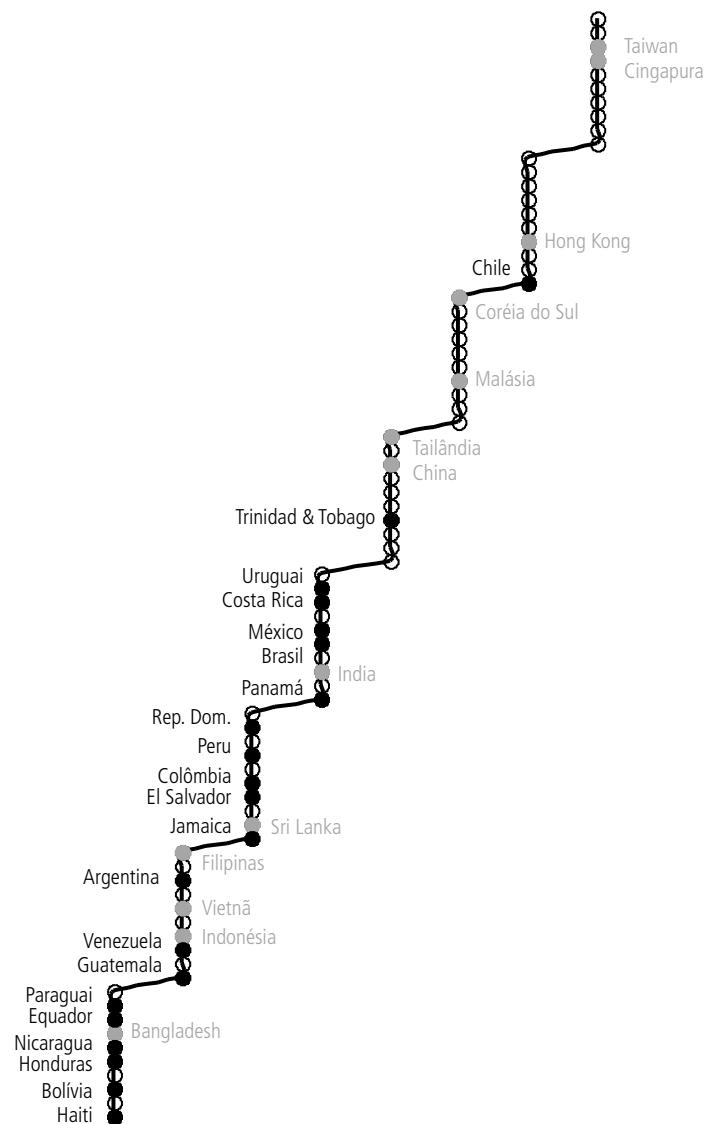
PETER NUNNENKAMP

1. O crescimento e a competitividade da América Latina e da Ásia

Depois da “década perdida” de 1980, a América Latina corre o risco de ficar ainda mais para trás no processo de globalização econômica. Para quase todos os países da região, a distância entre sua renda *per capita* (medida em paridade de poder de compra) e a renda *per capita* dos Estados Unidos ampliou-se desde 1980. O Chile e, em menor medida, a República Dominicana, foram exceções e mantiveram o mesmo ritmo (*caught up*) dos EUA. Em agudo contraste, a grande maioria dos países do sul e do leste da Ásia encurtaram a distância de renda, alguns deles de forma bastante significativa (Coréia do Sul e China, por exemplo).

A América Latina também ficou bem atrás da Ásia na classificação por competitividade relacionada com o crescimento publicada pelo Fórum Econômico Mundial (2003) para 80 países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com exceção de Chile e Trinidad Tobago, todos os países latino-americanos estão na

Figura 1. Índice de competitividade e crescimento 2002:
América Latina versus Ásia



Fonte: Fórum Econômico Mundial (2003).

metade de baixo da amostra total (Figura 1). Além disso, o degrau mais baixo da escada da competitividade está lotado de países latino-americanos. A classificação por competitividade de alguns países asiáticos fica abaixo de seu desempenho de crescimento relativamente favorável no passado. Por exemplo, Indonésia e Sri Lanka conseguiram, em certa medida, diminuir a distância em termos de renda dos Estados Unidos no período 1980-2001, enquanto a competitividade de ambos os países é classificada como bastante baixa. Contudo, sete de treze países asiáticos estão na metade de cima da amostra; alguns deles chegaram mesmo ao topo da classificação.

No texto que segue, tratamos de vários fatores que podem ajudar a explicar as diferenças notáveis entre o desempenho de crescimento e a competitividade da América Latina e da Ásia. A seção 2 apresenta a proposição de que a Ásia fez uso mais efetivo das forças motoras da globalização econômica ao penetrar nos mercados mundiais e atrair investimento externo direto (IED). Na seção 3, discutimos a afirmação dos críticos da globalização de que as políticas econômicas do assim chamado Consenso de Washington foram contraproducentes na América Latina. Depois, comparamos as duas regiões no que se refere ao desenvolvimento institucional (seção 4) e sua dotação de fatores complementares de produção (seção 5). Esses dois aspectos podem ser razoavelmente considerados de importância vital para se beneficiar da globalização. Contra esse pano de fundo, concluímos com a identificação de importantes desafios de política econômica; o foco da seção 6 recai sobre as duas maiores economias latino-americanas, o Brasil e o México.

O objetivo da análise subsequente é identificar as forças e fraquezas competitivas em um grupo de cerca de vinte economias latino-americanas em comparação com um grupo de referência de cerca de doze competidores do sudeste asiático. Dependendo dos dados disponíveis, o tamanho das duas amostras varia levemente nos diferentes passos de nossa análise.

2. O uso da globalização: uma comparação entre América Latina e Ásia

A fim de se beneficiarem com a globalização, tanto os países em desenvolvimento como os desenvolvidos precisam fazer uso efetivo das forças que impulsionam esse fenômeno. Nesta seção, tratamos do comércio internacional e do investimento externo direto (IED) que são, com freqüência, considerados as principais forças propulsoras da globalização. Assim sendo, os países bem sucedidos na globalização deveriam penetrar nos mercados internacionais de bens e deveriam atrair fatores de produção internacionalmente móveis, em especial IED.

A Ásia tem sido claramente mais bem sucedida do que a América Latina no uso das oportunidades de comércio internacional. Como uma primeira indicação desse fato, Jack Smith, presidente da General Motors até recentemente, observou que, ao andar pelas lojas de departamentos dos países desenvolvidos, parece que tudo é feito na China (*The Economist*, 2003). Na verdade, os países em desenvolvimento da Ásia responderam por quase um quarto do comércio mundial de bens manufaturados em 2001, em comparação com pouco mais de 4% exportados pela América Latina (Tabela 1). Além disso, de acordo com resultados de um *survey* apresentado pelo Fórum Econômico Mundial (2003: indicador 10.11), os países asiáticos estão atendendo a um conjunto mais amplo de mercados estrangeiros do que os países latino-americanos, com exceção do Chile.

Em contraste com o comércio, a América Latina não está ficando para trás em relação à Ásia na atração de IED. Ambas as regiões recebem uma cota similar dos estoques globais de IED (Tabela 1). Em anos recentes, a contribuição dos influxos de IED para a formação total de capitais foi muito maior na América Latina (19% em 1997-2002) do que na Ásia (11%; UNCTAD, 2003: Anexo Tabela B.5). Não obstante, a América Latina parece ter derivado menos benefícios do investimento externo direto. A correlação entre esse tipo de investimento e crescimento da renda *per*

Tabela 1. *Participação no comércio internacional e estoques mundiais de investimento externo direto: comparação entre América Latina e Ásia, 1980-2002 (%)*.

	Comércio ^a		estoques de IED	
	América Latina	Ásia ^b	América Latina	Ásia ^b
1980	1,4	7,8	7,2	5,5
1990	1,6	14,6	6,0	7,1
2002^c	4,3	22,6	10,7	12,2

^a Bens manufaturados.

^b Excluindo Oriente Médio e países desenvolvidos como o Japão; excluindo Hong Kong no caso de estoques de IED.

^c 2001 no caso do comércio.

Fonte: ONU (2002); UNCTAD (2003).

capita é fraca, na melhor das hipóteses, para essa região (NUNNENKAMP, 2003a). A ausência de efeitos de crescimento significativamente positivos do IED pode dever-se a vários fatores:

Em vários países latino-americanos, notadamente no Brasil, o IED foi tradicionalmente orientado para o mercado local e se concentrou em indústrias manufatureiras de capital e tecnologia intensivos em que o país receptor não tinha competitividade internacional. Nunnenkamp e Spatz mostram que os efeitos de crescimento de IED voltado para o mercado tendem a ser menores do que os do IED voltado para a eficiência.

Os investidores estrangeiros que operam em mercados latino-americanos protegidos precisam com freqüência atender a exigências de conteúdo local. Em outras palavras, o grau de competição por meio de importações estava limitado tanto para os investidores externos como para os fornecedores de insumos locais. A falta de competição teve “um impacto negativo demonstrável sobre as perspectivas de desenvolvimento dos receptores” (MORAN, 1999:45).

Apesar da recente liberalização do comércio, o indicador do Fórum Econômico Mundial (2003: indicador 2.11) revela que os custos de importar equipamento estrangeiro ainda são mais altos na maioria dos países da América Latina do que na Ásia.

Os resultados dos *surveys* indicam também que o IED leva um pouco menos de tecnologia para a América Latina (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2003: indicador 3.04).¹ Como mostraremos na seção 5, *spillovers* de IED para empresas locais que reforçam a produtividade foram ainda mais constrangidos por uma dotação insuficiente dos países latino-americanos de fatores complementares de produção. A literatura relevante, resumida por Kokko (2002) sugere que o grau em que as empresas locais se beneficiam de *spillovers* tem um papel importante nos efeitos de crescimento do IED.

Por fim, o estudo empírico de Agosin e Mayer (2000) mostra que o IED reduziu o investimento interno na América Latina, enquanto que induziu mais investimentos internos na Ásia.

Tomados em conjunto, os indícios da fraca integração da América Latina no comércio internacional e os efeitos desapontadores do IED nessa região provocam a pergunta: o menor êxito da participação na globalização pode ser atribuído a gargalos *internos* para o maior crescimento da renda *per capita* e melhor competitividade?

3. O Consenso de Washington: receita errada para a América Latina?

Os críticos da globalização afirmam que o assim chamado Consenso de Washington é, em larga medida, responsável pelo fraco desempenho de crescimento da América Latina. De acordo com esses críticos, as receitas convencionais de política econômica, em

especial as medidas de estabilização macroeconômica, bem como os programas de desregulamentação e liberalização falharam totalmente na realização do que os proponentes do Consenso de Washington haviam prometido. Em particular, diz-se que as condições impostas pelos financiamentos do FMI e do Banco Mundial pioraram os problemas da região, em vez de propiciar (parte de) uma solução.

A seguir, vários fatores são levados em consideração a fim de avaliar a afirmação de que os principais elementos do Consenso de Washington se revelaram contraproducentes. Alternativamente, verificamos se uma implementação insuficiente das receitas convencionais pode responder pelo mau desempenho econômico da América Latina:

- Esforços de estabilização macroeconômica refletem-se na taxa de inflação.
- Tentativas de reduzir o papel do Estado são captadas pela participação do consumo do governo no PIB.

A liberalização de importações e uma orientação mais forte para o mercado mundial são indicadas pela participação de importações e exportações no PIB.

O desenvolvimento desses indicadores ao longo do tempo revela que a América Latina avançou claramente na direção sugerida pelo Consenso de Washington (Tabela 2). Taxas de inflação em forte declínio apontam para uma estabilização macroeconômica impressionante. A redução do consumo do governo em relação ao PIB indica que o Estado desempenhou um papel menos importante na maioria das economias latino-americanas em anos recentes. Em média, a região também se abriu para o comércio internacional. Contudo, a penetração das importações, assim como a orientação para as exportações permanece consideravelmente mais fraca do que na Ásia. Conforme a mudança de participação no comércio entre 1980-1984 e 1997-2001, a América Latina foi menos entusiástica do que a Ásia em relação à integração no mercado mundial.

1. Ao mesmo tempo, o licenciamento como outro meio de adquirir novas tecnologias parece ser mais comum na Ásia do que na América Latina (Fórum Econômico Mundial 2003: indicador 3.05).

Tabela 2. *Implementação do Consenso de Washington: indicadores selecionados para América Latina e Ásia,^a 1980-2001.*

	América Latina		Ásia	
	1980-1984 ^b	1997-2001 ^b	1980-1984 ^b	1997-2001 ^b
Inflação (%)	56,8	10,5	10,9	6,4
Consumo do governo (% do PIB)	13,9	12,5	10,4	10,2
Importações (% do PIB)	27,7	37,5	32,4	46,5
Exportações (% do PIB)	24,7	30,4	27,4	47,8

^a Média não ponderada de cerca de 20 países latino-americanos e cerca de 12 asiáticos; o tamanho da amostra varia levemente dependendo da disponibilidade dos dados.

^b Média anual.

Fonte: Banco Mundial (2003).

Isso corrobora o resultado do *survey*, registrado na seção 2, de que os custos da importação de equipamento estrangeiro continuam sendo relativamente altos na América Latina.

Considerando-se tudo, a implementação do Consenso de Washington não foi completa, mas é improvável que essa deficiência tenha grande responsabilidade no desempenho econômico relativamente fraco da América Latina. Portanto, nos voltamos para a questão de se as receitas convencionais foram contraproducentes. Por vários motivos, essa afirmação também não convence. Em primeiro lugar, fizemos correlações entre o desempenho de crescimento econômico dos países, de um lado, e diversas variáveis relacionadas com a política econômica – inclusive as listadas na Tabela 2 – do outro, para uma amostra maior de cerca de 75 países em desenvolvimento de todas as regiões. Os

resultados, analisados em mais detalhes em Nunnenkamp (2003b), não sustentam a visão dos críticos da globalização. Algumas das variáveis, entre elas a proporção de investimento e a abertura ao comércio, estão correlacionadas com o crescimento de um modo significativamente positivo. A correlação revelou-se insignificante para outras variáveis, inclusive a taxa de inflação e o consumo do governo. Entretanto, nenhuma das variáveis que se consideram associadas ao Consenso de Washington acompanhou o crescimento menor da renda *per capita* em toda a amostra dos países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, a comparação entre América Latina e Ásia corrobora esses resultados. Observe-se que a Ásia não somente se desempenhou melhor do que a América Latina em termos de crescimento de renda e competitividade (seção 1), como também parece ter aderido com mais vigor ao mantra da estabilização e da liberalização do comércio das instituições baseadas em Washington. Todos os indicadores apresentados na Tabela 2 estão mais de acordo com o Consenso no grupo de referência de países asiáticos do que na América Latina. O padrão oposto deveria prevalecer se as receitas convencionais fossem contraproducentes. Por fim, dentro da América Latina, o caso do Chile está em sério conflito com o que dizem os críticos da globalização. Como mencionado na seção 1, esse país teve o melhor desempenho da região no que diz respeito ao crescimento da renda *per capita* em 1980-2001 e ao ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial (2003). Ao mesmo tempo, o Chile é considerado um modelo de reforma na região, tendo sido o primeiro a implementar medidas convencionais de estabilização e liberalização.

Tudo isso não significa ignorar as limitações das reformas propostas pelo Consenso de Washington. Pesquisas recentes indicam que as receitas convencionais de política econômica deram atenção insuficiente a gargalos mais fundamentais para o crescimento e a competitividade. Portanto, se poderia dizer que o Consenso foi insuficiente para colocar a América Latina numa trajetória de crescimento maior. A próxima seção trata de duas

questões importantes nesse sentido: o arcabouço institucional em que os agentes econômicos atuam e a dotação de fatores de produção locais complementares.

4. Desenvolvimento institucional na América Latina e na Ásia

Pesquisas recentes destacaram o papel vital que as instituições desempenham para explicar as diferenças internacionais em renda *per capita*. Por exemplo, Easterly e Levine (2002) rejeitam a idéia de que políticas econômicas ruins representam a causa última do subdesenvolvimento e do mau desempenho econômico. Em vez disso, essas políticas são vistas como o mecanismo de transmissão por meio do qual o arcabouço institucional de um país influencia seu desempenho econômico. Isso proporciona motivos suficientes para se perguntar se o pouco crescimento e a fraca competitividade da América Latina não podem ser atribuídos a deficiências institucionais.

Tal como boa parte da literatura relevante, esta seção utiliza os dados sobre instituições apresentados por Kaufmann *et al.* (2002). O desenvolvimento institucional é retratado em seis dimensões nessa fonte: voz e *accountability*, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade reguladora, império da lei e controle da corrupção. As avaliações registradas abaixo se referem aos anos 2000-2001 e vão de -2.5 a 2.5, em que os valores mais altos correspondem a um desenvolvimento institucional melhor. A comparação é entre 22 países latino-americanos e 14 países em desenvolvimento da Ásia.

De acordo com a média das seis dimensões listadas acima, o desenvolvimento institucional da América Latina (-0.03) é apenas marginalmente inferior ao da Ásia (0.05). Os governos latino-americanos, porém, são considerados menos eficazes do que os asiáticos; o valor do indicador médio para os primeiros é -0.23, em comparação com 0.13 para os últimos. A América Latina também

fica atrás da Ásia em cumprimento do império da lei (0.32 contra 0.06) e no controle da corrupção (-0.24 contra -0.05). As deficiências institucionais nas duas primeiras dimensões parecem ser particularmente relevantes: um simples exercício de correlação revelou que o império da lei e a eficácia do governo são as duas dimensões institucionais que se correlacionam de forma mais forte com o crescimento da renda em nossa amostra de 35 países latino-americanos e asiáticos. Por outro lado, a América Latina está à frente da Ásia em relação a voz e *accountability* (0.26 contra -0.11), mas a correlação dessa dimensão institucional com o crescimento de renda revelou-se insignificante.

Contudo, permanece aberta a questão de se as diferenças em desenvolvimento institucional propiciam a chave para explicar as diferenças pronunciadas em termos de crescimento e competitividade entre as duas regiões. Ambas têm em comum o fato de que o desenvolvimento institucional varia muito entre os países. Medido pela média das seis dimensões, ele vai de -1.0 no Haiti a 1.1 no Chile, e no grupo de referência asiático, a variação é semelhante (de -0.8 na Indonésia a 1.6 em Cingapura). A observação de que, entre os países latino-americanos, o desenvolvimento institucional é mais avançado no Chile pode ajudar a explicar por que esse país se saiu bem em crescimento e competitividade. No conjunto, porém, a correlação entre crescimento econômico e as dimensões do desenvolvimento institucional revelaram-se menos fortes do que a correlação entre crescimento e outros fatores de dotação, que são discutidos a seguir.

5. Acumulação de fatores e fatores complementares de produção

As seções anteriores mostraram que nem as políticas que compõem o cerne do Consenso de Washington, nem as diferenças de desenvolvimento institucional proporcionam uma explicação plenamente convincente do desempenho relativamente fraco da América Latina na era da globalização. Contra esse pano de fundo, esta seção examina um con-

junto mais amplo de fatores de dotação, com base, em larga medida, nos resultados do *survey* do Fórum Econômico Mundial (2003).

Os dados de acumulação de fatores e fatores complementares de produção, resumidos na Tabela 3, transmitem uma mensagem clara. Em quase todos os aspectos, o grupo de referência asiático superou os concorrentes da América Latina por margem considerável. A participação média da formação de capital fixo bruto no PIB foi mais de quatro pontos percentuais mais baixa na América Latina. A formação de capital humano parece ser apenas marginalmente inferior nessa região, quando se olha somente para a média de anos de escolaridade. Entretanto, os resultados da pesquisa sobre a qualidade do ensino apontam para uma pronunciada desvantagem competitiva em relação à Ásia. Do mesmo modo, o crescimento econômico na América Latina parece ser constrangido por uma infra-estrutura menos desenvolvida.

Os respondentes do *survey* consideram que a natureza principal da vantagem competitiva é bastante semelhante nas duas regiões: em média, os países latino-americanos estão levemente atrás na mudança das principais fontes de vantagem competitiva nos mercados internacionais de baixos custos de produção e disponibilidade de recursos naturais para a oferta de produtos únicos e a aplicação de processos de produção únicos. Contudo, a América Latina está menos preparada para participar com sucesso da globalização em vários aspectos (Tabela 3). Antes de tudo, deve-se observar que dez países latino-americanos estão entre as doze nações que ocupam os últimos lugares no *survey* quanto a salários ajustados à produtividade. Ademais, as desvantagens competitivas não se restringem a custos de mão-de-obra relativamente altos. A Ásia teve mais êxito em desenvolver fornecedores internacionalmente competitivos. As empresas asiáticas gastam mais recursos em P&D do que suas competidoras latino-americanas. Isso se enquadra na imagem de que estas últimas tendem a contar mais com o licenciamento ou a imitação de empresas estrangeiras para obter tecnologia, ao passo que as empresas asiáticas realizam mais pesquisas e são pioneiras em produtos e processos (ver capacidade de inovação das empresas na Tabela 3).

Tabela 3. *Acumulação de fatores e fatores complementares de produção: América Latina versus Ásia.^a*

	América Latina	Ásia
Formação de capital fixo bruto (% do PIB), média anual 1980–2001	20,9	25,1
Escolaridade média, 2000	6,1	6,4
Qualidade das escolas públicas ^b	2,5	3,8
Qualidade do ensino de matemática e ciências ^b	3,2	4,6
Qualidade da infra-estrutura total ^b	3,0	4,2
Sofisticação do mercado financeiro ^b	3,5	4,0
Qualidade dos fornecedores locais ^b	3,8	4,5
Gastos das empresas em P&D ^b	2,9	3,7
Capacidade de inovação das empresas ^b	2,7	3,4
Custos salariais em relação à produtividade ^b	3,4	4,4
Natureza da vantagem competitiva	3,2	3,5

^a Média não ponderada de cerca de 20 países latino-americanos e cerca de 13 países em desenvolvimento da Ásia; o tamanho da amostra varia levemente dependendo da disponibilidade de dados.

^b Os resultados do survey vão de 1 (competitividade fraca) a 7 (competitividade forte).

Fonte: Banco Mundial (2003); Fórum Econômico Mundial (2003); Barro e Lee (2000).

Em suma, é principalmente em termos de dotação local de fatores complementares de produção que o país latino-americano médio difere do asiático. Vários desses fatores têm provavelmente uma influência importante no sucesso da participação na globalização. A seção final mostrará que as forças e debilidades competitivas diferem consideravelmente entre os principais países da América Latina.

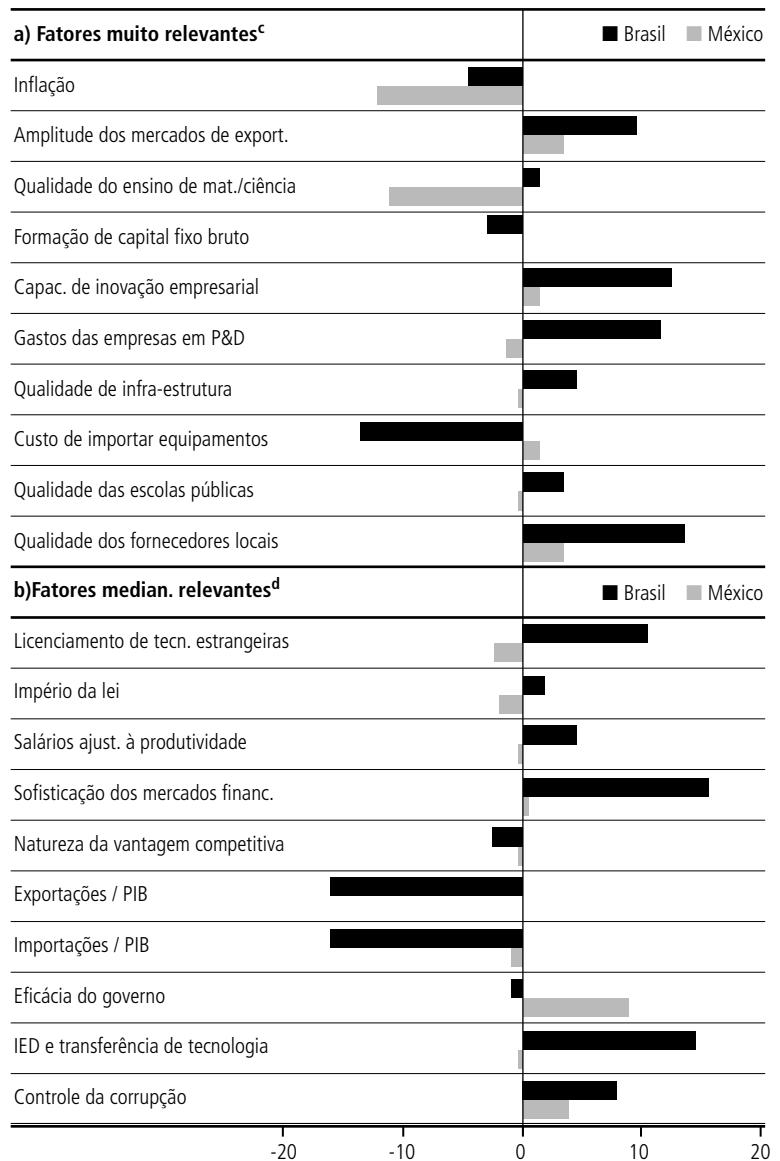
6. Desafios específicos de países: os casos de Brasil e México

Os desafios decorrentes da feroz competição global dependem (1) da relevância dos vários determinantes do crescimento econômico e (2) da posição competitiva de um determinado país em relação aos outros países. A relevância, discutida nas seções anteriores, é avaliada, de um modo confessamente exploratório, por correlações bivariadas com o desempenho de crescimento em uma amostra de países latino-americanos e asiáticos.² Os desafios de política econômica específicos de cada país são então derivados para Brasil e México, as duas maiores economias latino-americanas.

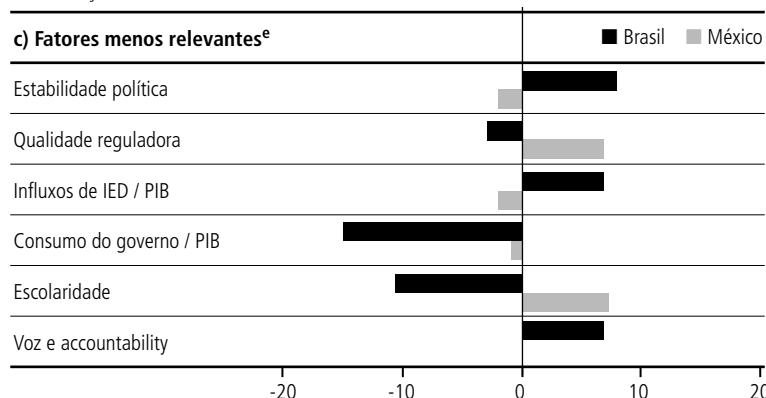
A primeira coluna da Figura 2 lista o conjunto completo de determinantes do crescimento em ordem decrescente de relevância. A classificação é notável em alguns aspectos. De acordo com o exercício de correlação subjacente, a formação de capital humano promove o crescimento, mas é principalmente a qualidade da educação

2. Esse método simples apresenta várias limitações. As correlações bivariadas podem não refletir adequadamente a importância relativa dos diferentes determinantes do crescimento. Devido a limites dos dados, nos referimos a dados recentes de survey (Fórum Econômico Mundial, 2003) e avaliações institucionais (KAUFMANN et al. 2002). Ainda que isso seja apropriado para avaliar os desafios correntes, seriam necessárias informações anteriores sobre essas variáveis para explicar corretamente tendências de crescimento do passado. Em contraste, o uso de dados concorrentes sobre crescimento e condições macroeconômicas, notadamente inflação, pode revelar resultados de correlação não distorcidos, mas exagera as desvantagens competitivas correntes dos países latino-americanos com taxas de inflação razoavelmente baixas em anos recentes.

**Figura 2. Fatores de crescimento^a:
forças e fraquezas competitivas de Brasil e México^b**



continuação



^a Fatores de crescimento listados em ordem decrescente de relevância, tal como dado pelo tamanho (absoluto) do coeficiente de correlação com o desempenho de crescimento de 31-34 países da amostra em 1980-2001.

^b Diferença entre posição na classificação de Brasil e México e a mediana da amostra, com diferença negativa (barras à esquerda) indicando desvantagens competitivas.

^c Coeficiente de correlação > 0.5

^d Coeficiente de correlação > 0.25, mas < 0.5

^e Coeficiente de correlação < 0.25

Fonte: FEM (2003); Banco Mundial (WDI 2003); Kaufmann *et al* (2002); Barro e Lee (2000).

que importa (em vez da média de anos de escolaridade). A abertura ao comércio, refletida na amplitude dos mercados de exportação e nos custos de importação de equipamentos parece ser muito mais importante para o crescimento do que a abertura em relação ao IED, refletida nas transferências de tecnologia relacionadas com o IED e a proporção do influxo desse investimento em relação ao PIB. Ademais, os salários ajustados à produtividade revelam-se moderadamente importantes para o crescimento, enquanto que a capacidade de inovação das empresas locais e seus gastos em P&D parecem desempenhar um papel ainda mais decisivo nos países de renda média que dominam nossa amostra.

Ao mesmo tempo, a Figura 2 mostra que as forças e fraquezas competitivas variam consideravelmente entre os países latino-americanos. Brasil e México defrontam-se com desafios diferentes, embora

ocupem posições próximas em termos de desempenho de crescimento no passado³ e competitividade total (ver Figura 1 acima).

O México carece de forças competitivas pronunciadas em áreas que, conforme a Figura 2, são muito relevantes para o crescimento. Isso contrasta muito com a classificação favorável do Brasil com respeito à capacidade inovadora das empresas locais, aos gastos privados com P&D e à qualidade dos fornecedores locais.

Do mesmo modo, o Brasil classifica-se melhor do que o México no que diz respeito a outros fatores complementares de produção, entre eles a qualidade da educação e o desenvolvimento do mercado financeiro. A qualidade particularmente ruim do ensino de matemática e ciências representa um importante desafio para o México.

Por outro lado, o Brasil está bem atrás do México no que tange à abertura ao comércio. Isso acontece ainda que o Brasil conta com um conjunto mais amplo de mercados para exportação, enquanto que as exportações do México estão extremamente concentradas no mercado dos EUA. Para que se integrasse mais nas redes internacionais de produção, o Brasil teria de resolver os custos particularmente altos de importar equipamentos.

Por fim, temos que o Brasil se baseia mais em tecnologias internacionalmente disponíveis por meio de licenciamento e IED. Como observamos antes, porém, a proporção do influxo de IED em relação ao PIB pode ser menos relevante para o crescimento econômico do que costuma se supor.

Em resumo, é preciso mais pesquisa para avaliar a importância relativa dos vários determinantes do crescimento econômico da competitividade internacional. Portanto, as conclusões com respeito às políticas permanecem provisórias neste estágio. Contudo, a discussão aqui apresentada pode ajudar a enfrentar a questão de como melhorar a posição competitiva dos países latino-americanos

3. Para ambos os países, a distância da renda per capita em relação aos Estados Unidos ampliou-se em quase oito pontos percentuais entre 1980 e 2001 (Banco Mundial, 2003).

na era da globalização. Acontece que os desafios vão muito além das receitas do assim chamado Consenso de Washington. A maioria das necessidades urgentes de reforma tende a ser diferente de país para país e deveriam ser identificadas com base em um exame detalhado das forças e fraquezas competitivas. Nesse contexto, a dotação de fatores complementares de produção, desde a qualidade da educação até a capacidade de inovação das empresas locais, merece atenção particular.

Referências bibliográficas

- AGOSIN, M. R., MAYER, R. Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment? *UNCTAD Discussion Paper* n. 146, Genebra, 2000.
- BARRO, R. J., LEE, J. W. *International data on educational attainment*. 2000. <http://www.worldbank.org/research/growth/ddbarle2.htm>
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*, CD-RoM 2003. Washington, D.C., 2003.
- EASTERLY, W., LEVINE, R. *Tropics, germs, and crops*: how endowments influence economic development. National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers 9106. Cambridge, MA, 2002.
- FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *The global competitiveness report 2002–2003*. Nova York: Oxford University Press, 2003.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., ZOIDO-LOBATÓN, P. *Governance matters, II*: updated indicators for 2001–02. Banco Mundial: Washington, D.C., 2002. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>).
- KOKKO, A. Globalization and FDI Incentives. In: WORLD BANK ABCDE CONFERENCE, Oslo, 2002. (a sair no volume da conferência).
- MORAN, T. H. Foreign direct investment and development: a reassessment of the evidence and policy implications. In: OECD, *Foreign direct investment, development and corporate responsibility*. Paris: OECD, 1999.
- NUNNENKAMP, P. Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika: Enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen? *Lateinamerika Analysen* n. 5, p. 25-60, 2003a.
- _____. Wachstumsdivergenz zwischen Entwicklungsländern: Hat die Entwicklungswirtschaft versagt? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* v. 52, n. 2, p. 227-253, 2003b.
- NUNNENKAMP, P., SPATZ, J. *Foreign direct investment and economic growth in developing countries*: how relevant are host-country and industry characteristics? Institute for World Economics, Kiel Working Papers 1176, Kiel, 2003.
- ONU. *Monthly bulletin of statistics*. Nova York: United Nations, 2002.
- THE ECONOMIST. The misery of manufacturing, 25 de setembro, 2003.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Nova York: Nações Unidas, 2003.

Resumo

O presente artigo aborda vários fatores que podem ajudar a explicar as diferenças notáveis entre o desempenho de crescimento e a competitividade da América Latina e da Ásia. Apresenta-se a posição de que a Ásia fez uso mais efetivo das forças motoras da globalização econômica ao penetrar nos mercados mundiais e atrair investimento externo direto (IED). Discute-se a afirmação dos críticos da globalização de que as políticas econômicas do assim chamado Consenso de Washington foram contraproducentes na América Latina. Em seguida, comparam-se as duas regiões no que se refere ao desenvolvimento institucional e sua dotação de fatores complementares de produção. Esses dois aspectos podem ser razoavelmente considerados de importância vital para se beneficiar da globalização. Contra esse pano de fundo, conclui-se com a identificação de importantes desafios de política econômica; finalmente são analisadas as duas maiores economias latino-americanas, o Brasil e o México.

A reforma econômica da China: estratégias, sucessos e desafios

FAN HE

Introdução

A ascensão da China é um episódio notável na história econômica mundial. A partir do final da década de 1970, o país desenhou uma reforma orientada para o mercado e uma política de abertura e, nas duas últimas décadas, experimentou um crescimento extraordinário. Desde 1978, as taxas de crescimento do PIB foram, em média, de 10% ao ano, 10,7% na década de 1990, rivalizando com os recordes alcançados pelo Japão e os “quatro tigres” (Coréia do Sul, Cingapura e as províncias chinesas de Hong Kong e Taiwan) em seus períodos de crescimento rápido. Nos últimos anos, com a irrupção de crises financeiras no Leste Asiático, na América Latina e na Rússia, e com o colapso da bolha da “Nova Economia” nos Estados Unidos, a economia mundial desacelerou, mas a China continua mantendo seu crescimento robusto. Até mesmo a súbita epidemia de Sars em 2003 não deteve o vigor do crescimento. Prevemos que a taxa de crescimento deste ano será superior a 8%.

Num curto período de tempo, a China experimentou simultaneamente três transformações históricas. Primeiro, o país passou pela transição de uma economia planificada para uma economia de mercado. Em segundo lugar, o país passou de uma economia agríco-

la tradicional para uma economia industrializada. E, em terceiro, o país mudou de uma autarquia para um ator importante na arena da economia e da política mundial. A experiência chinesa proporciona um laboratório ideal para a pesquisa econômica. O estudo da economia chinesa pode não somente lançar luz sobre as causas e os processos desse vigoroso crescimento, como também enriquecer nossa compreensão de crescimento, desenvolvimento e instituições.

Com o crescimento da China ocorrendo com tal velocidade e emergindo de processos complexos, não surpreende que aconteçam muitos debates entre economistas sobre as interpretações básicas dos traços mais importantes do sucesso chinês. Enquanto alguns estudiosos falam de “milagre chinês” (LIN, CAI e LI, 1996), outros se referem a “crescimento sem milagre” (GARNAUT e HUANG, 2001). A escola experimentalista elogiou muito a reforma gradual, por partes e acredita que instituições híbridas (tais como empresas de comunas e aldeias) refletem o característico *background* social e cultural chinês e são inovações genuínas dos líderes políticos chineses. Por seu turno, a escola da convergência acredita que a infra-estrutura que a China precisa para o crescimento de longo prazo tem de convergir para as melhores práticas internacionais das economias avançadas (SACHS e WOO, 2000).

O crescimento explosivo da China contesta muitas modalidades de análise política amplamente aceitas. Propriedade privada, democracia política e o domínio da lei, que são propostas pelos economistas neoclássicos como necessidades do desenvolvimento econômico, estiveram ausentes, pelo menos dos primeiros estágios da reforma chinesa. A China é como um estudante que nunca faz a lição de casa, mas sempre supera seus colegas nos exames. Por que a história da China é tão peculiar? Trata-se de um novo tipo de sistema econômico que difere tanto do socialismo quanto da economia de mercado, mas é superior a ambos no estímulo ao desempenho econômico, ou as experiências chinesas são principalmente resultado de constrangimentos políticos, em vez de otimização econômica? Temos a confiança de dizer que o sucesso passado

pode garantir a prosperidade futura? Quais são os maiores desafios e constrangimentos com que a China se defronta?

Este trabalho não tem a ambição de responder a todas as questões ou convencer todo o público. Ofereceremos um *survey*, bem como uma análise preliminar da reforma econômica chinesa. A seção seguinte oferece um breve relato do desenvolvimento econômico da China de 1949 até agora. A seção 2 discute a origem e a evolução da economia planificada tradicional. Costuma-se acreditar que a China copiou o sistema da União Soviética; defendemos a idéia de que a escolha da economia planificada foi endógena. Ela foi adotada para facilitar a estratégia de equiparação e o desenvolvimento da indústria pesada. A seção 3 analisa a reforma econômica do começo dos anos 80. A economia planificada não era sustentável porque o governo encontrou cada vez mais dificuldades para manter a taxa de crescimento alta e cumprir sua meta de pleno emprego. A reforma assumiu uma abordagem gradual e a ascensão de um novo setor (o não-estatal) deu uma contribuição importante para o crescimento da China. A seção 4 discute a formação do triângulo do banco estatal, as empresas estatais e o governo. A seção 5 proporciona uma análise dos custos e benefícios da entrada da China na OMC. O verdadeiro motivo por que o governo chinês está tão ansioso para entrar nessa organização não é o ganho estático do comércio exterior. Acreditamos que a liderança chinesa pode utilizar intencionalmente essa oportunidade para fazer avançar a reforma econômica interna e acelerar a reestruturação econômica. A seção 6 olha para o futuro e resume as tarefas que a China precisa realizar no futuro próximo a fim de sustentar o alto crescimento econômico e a estabilidade social.

1. Visão geral

No começo da década de 1950, o PIB *per capita* da China era de menos de 119 yuans, ou US\$ 40 (preços correntes). De 1953 a 1978, a taxa de crescimento anual do PIB foi, em média, de 6,1%.

Na Tabela 1 podemos ver que o crescimento do país na década de 1960 foi menor que o do Japão e dos “quatro tigres”, mas mais alto que o dos países da ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Na década de 1970, o crescimento da China foi menor que o dos “quatro tigres” e o dos países da ASEAN.

Durante esse período, ainda que em termos comparativos, o crescimento econômico da China foi notável, mas sua taxa não era estável. O processo de crescimento foi freqüentemente interrompi-

Tabela 1. *Crescimento econômico da China, Japão, os “Quatro Tigres” e da ASEAN.*

País ou região	Crescimento real do PIB (%)		
	1960-1970	1970-1980	1980-1990
China	5,2	5,8	10,2
Japão	10,9	5,0	4,0
Quatro Tigres			
Coreia do Sul	8,6	9,5	9,4
Taiwan	9,2	9,7	7,1
Hong Kong	10,0	9,3	6,9
Cingapura	8,8	8,5	6,4
ASEAN			
Indonésia	3,9	7,6	6,1
Malásia	6,5	7,8	5,2
Filipinas	5,1	6,3	1,0
Tailândia	8,4	7,2	7,6

Fontes: Banco Mundial, vários anos; China Statistics Yearbook, 1995; e Asian Development Bank, 1997.

do por campanhas políticas como o “Grande Salto Adiante”, em 1958, e a “Revolução Cultural” de 1966 a 1976. Eckstein (1977) assinalou que o crescimento econômico chinês passou por “ciclos políticos”. As políticas econômicas mudavam com tanta rapidez que raramente duravam três anos, o que levou ao *boom* e estouro da economia chinesa.

No final dos anos 70, o país deu início a um grande programa de reformas econômicas e, nas duas últimas décadas, houve uma imensa transformação da economia chinesa. Nesse período, a taxa média anual de crescimento do PIB real foi de 9,52%. Em 1980, a renda *per capita* era de RMB 460 yuans (menos de US\$ 150); em 2001, chegou a RMB 7.540 yuans (US\$ 900), com as grandes cidades, como Beijing e Shanghai aproximando-se de US\$ 4.000. Mesmo levando em conta a inflação, o padrão de vida do povo chinês aumentou quase seis vezes nos últimos vinte anos. Se calculado com base no poder de compra, o aumento de tamanho da economia chinesa é ainda mais impressionante. O FMI concluiu que em 1990, em termos de poder de compra, a economia chinesa respondeu por pouco mais de 6% da produção mundial, ficando em terceiro lugar, após os EUA e o Japão (FMI, 1993). Uma pesquisa mais recente do Banco Mundial, baseada na paridade de poder de compra, indica que a China é a segunda maior economia do mundo, perdendo apenas para a dos Estados Unidos (BANCO MUNDIAL, 1997).

Antes de iniciar sua política de portas abertas do final dos anos 70, a China estava isolada da economia mundial. As exportações eram de apenas US\$ 18 bilhões em 1978 e sua participação no comércio mundial era de somente 0,6%: era o 34.º país exportador do mundo. Nas duas últimas décadas, o país transformou-se numa importante potência comercial. Seu comércio exterior cresceu quase 15% ao ano nos últimos 20 anos. Em menos de duas décadas, o valor total das exportações chinesas expandiu-se mais de vinte vezes. A proporção de dependência do comércio, medida pela razão entre a soma de exportações e importações e o PIB, foi de 44%. O Banco Mundial projeta que a participação da China no comércio mundial será de cerca de 10% em 2020, a segunda maior do mundo (BANCO MUNDIAL, 1997).

No final da década de 1970, o país também tinha uma participação mínima dos mercados mundiais de capital. Eram raros os investimentos externos diretos (IED) ou dívidas externas antes da reforma econômica. Essa situação não mudou muito no começo da década seguinte. O investimento externo total de 1979 a 1982 foi de menos de US\$ 12,5 bilhões, uma média de US\$ 3 bilhões por ano. No começo da década de 1990, a China iniciou uma segunda rodada de reformas e adotou políticas de investimento externo mais abertas. Depois disso, o país experimentou um aumento imenso de IED. Atraído pela expectativa de altos retornos e por isenções fiscais, o influxo de IED aumentou em quase 50% anualmente, de 1992 a 1996. Essa tendência continuou mesmo depois da crise financeira asiática. A partir de 1993, a China começou a atrair muito mais investimentos estrangeiros diretos do que qualquer outro país em desenvolvimento. Em 2002, o país ultrapassou os EUA e se tornou o maior receptor de IED.

Vista a partir de outros indicadores, a mudança da China é também muito impressionante. A expectativa de vida ao nascimento entre 1960 e 1965 era de 36,3 anos – a mais baixa do Leste Asiático. Nos últimos trinta anos, esse número aumentou continuamente e mais do que dobrou: em 2001, a expectativa de vida era de 78,4 para os homens e 84,6 para as mulheres. Em torno de 80% da população chinesa era analfabeto antes de 1949. Na metade dos anos 90, o país conseguira praticamente matrícula universal em educação primária (WANG e YAO, 2001).

A disparidade de renda crescente na China tem chamado muita atenção nos últimos tempos. De acordo com as estatísticas oficiais, o coeficiente de Gini do país subiu de 0.33 em 1980 para 0.40 em 1994 e para 0.46 em 2000. A desigualdade de renda atual do país superou a da Índia e a da Etiópia e está agora entre as maiores do mundo. A deterioração da distribuição de renda é resultado da desigualdade urbano-rural e da disparidade regional. A diferença de renda entre as áreas urbanas e rurais diminuiu no começo da reforma econômica, devido ao crescimento substancial da renda das famílias rurais. Desde a metade dos anos 80, porém, essa diferença se

ampliou. A razão entre renda urbana e renda rural subiu de 1.71 em 1984 para 2.80 em 2000. A desigualdade entre a renda regional da área costeira e do interior expandiu-se em anos recentes.

2. A formação e revolução da economia planificada

Quando Mao Zedong declarou a fundação da República Popular da China (RPC), em 1949, o país estava, em suas palavras, em um estado de “pobreza e vazio” depois de ser devastado por um longo período de guerra e lutas internas. A primeira coi-

Tabela 2. *Disparidade regional: renda per capita das famílias urbanas (yuan).*

Região	1981	1989	1993	1996	1998
Média	458	1261	2337	4377	5425
Região leste	476	1441	3140	5371	6574
Região central	397	1084	2118	3576	4492
Região oeste	468	1200	2287	3733	4665

Fonte: China Statistics Yearbook, 2002.

Tabela 3. *Disparidade regional: renda per capita das famílias rurais (yuan).*

Região	1978	1985	1992	1995	1998
Média	133,6	397,6	784,0	1577,7	2162,0
Região leste	164,1	513,0	1156,1	2346,1	3154,3
Região central	131,5	380,3	711,7	1422,3	2054,3
Região oeste	120,0	322,6	619,0	1051,6	1476,4

Fonte: China Statistics Yearbook, 2002.

sa que ele precisava fazer era controlar a hiperinflação e recomendar a produção. O governo confiscou o capital dos burocratas e submeteu as empresas ao controle direto. Isso foi chamado de transformação socialista, mas, na verdade, era a duplicação da economia de guerra.

Era a única escolha para o Partido Comunista Chinês (PCC). Primeiro, a história do PCC era muito mais longa do que a da RPC. Antes de tomar o poder, o PCC teve de lutar contra seus inimigos, entre eles o Kuomintang (KMT) e os invasores japoneses. O embrião da economia planificada foi o sistema de rações do tempo de guerra. Durante a guerra contra os japoneses, o PCC estabeleceu esse sistema nas áreas que controlava, como Yan'an, para garantir os suprimentos militares. Depois da criação da RPC, os líderes políticos enfrentaram os problemas espinhosos de controlar a inflação e recomendar a produção e naturalmente recorreram à economia de guerra com que estavam familiarizados. Por outro lado, uma vez que o governo tinha de estabelecer uma burocracia disciplinada para executar a transformação socialista, os quadros mais fiéis eram os oficiais e soldados que se haviam acostumado a dar ordens e obedecer a ordens. A formação da economia planificada mostrou claramente o “caminho da dependência” nas mudanças institucionais.

O sucesso da transformação socialista permitiu que o governo controlasse os recursos produtivos fundamentais e alocasse esses recursos. Em 1953, quando a economia completou seu estágio de reabilitação, o governo lançou o primeiro Plano Quinquenal para acelerar o processo de industrialização. Tal como outras economias do Leste Asiático, a China também adotou a estratégia da equiparação, que enfatizava o desenvolvimento da indústria pesada. Tendo por pano de fundo a Guerra Fria, a industrialização pesada ajudou o país a reforçar seu poder de defesa e sentir-se mais seguro.

Numa economia de capital escasso como a chinesa, porém, essa estratégia de desenvolvimento implicava a intervenção do governo para canalizar os capitais internos e outros recursos dos setores mais produtivos, como a indústria leve, para o setor pesado e me-

nos produtivo (LIN et al. 1994). Com o objetivo de baixar os custos do desenvolvimento da indústria pesada, o governo controlou artificialmente os preços de crédito, câmbio, energia, matérias-primas, trabalho e necessidades de vida. A política macroeconômica distorcida resultou numa escassez geral e o governo teve de realocar recursos diretamente.

A empresa estatal tornou-se a unidade de produção e estabeleceu-se o controle social. O governo distribuía diretamente capital para as empresas estatais e, portanto, não havia necessidade de intermediários financeiros. O governo entrava com os insumos e levava toda a produção, de tal modo que as contas financeiras eram automaticamente equilibradas. A receita do governo dependia quase exclusivamente dos lucros das empresas estatais, as quais eram mais do que firmas, pois proporcionavam moradia, assistência à saúde e educação aos filhos dos empregados.

No início, o desempenho da economia planificada foi bastante positivo. Durante o primeiro Plano Quinquenal, a média anual de crescimento foi de 9,1%. O aumento rápido do investimento deu uma contribuição importante ao crescimento alto. De 1953 a 1960, o capital físico (investimento em construção e inovação) cresceu a uma taxa de 24,2% ao ano. A economia planificada implicava também um “contrato social” implícito em que o governo dava aos trabalhadores pleno emprego e bem-estar social e os trabalhadores davam apoio político ao novo regime. Mas a população rural ficou privada disso. Somente a população urbana, que era de menos de 20% da população chinesa, estava coberta pelo sistema de bem-estar “do berço ao túmulo”. Após o fiasco da campanha radical do “Grande Salto Adiante”, 26 milhões de pessoas que haviam sido levadas da área rural para as cidades foram forçadas a voltar (TANG e ZHAO, 2002). Desde então, as portas das cidades ficaram fechadas para os agricultores desesperados.

Esse sistema aparentemente bem planejado não era sustentável. A estratégia da equiparação estava em conflito com as condições básicas de desenvolvimento do país e seus recursos e levou a uma alo-

cação de recursos muito distorcida. A participação da indústria pesada cresceu rapidamente às custas do encolhimento contínuo da agricultura e dos serviços. Do mesmo modo, uma vez que a indústria pesada ocupa menos mão-de-obra em comparação com a indústria leve e o setor de serviços, a industrialização chinesa impediu a transferência de trabalho do setor agrícola para o setor industrial. A participação da produção agrícola no PIB decresceu de 45,9% para 28,1% durante o período da economia planificada, mas sua participação no emprego caiu apenas 12,6% (ver Tabela 4).

A falta de mecanismos de incentivo é outro defeito inerente da economia planificada (STIGLITZ, 1993). Foram criadas empresas estatais e comunas populares, mas essas microunidades estavam privadas de autonomia nas atividades econômicas. Nessas circunstâncias, nenhuma empresa ou indivíduo queria empenhar-se em inovação. Trata-se de um comportamento racional na economia planificada porque eles não podem colher os benefícios da inovação, mas precisam correr o risco de ir contra as regras administrativas existentes.

3. Mudanças institucionais induzidas por pressão fiscal

Qual foi o ímpeto da reforma orientada para o mercado na China? Muitos trabalhos sustentam que a ineficiência da economia planificada a tornou insustentável. Entretanto, essa teoria não con-

Figura 1. Proporção da população urbana durante a economia planificada.

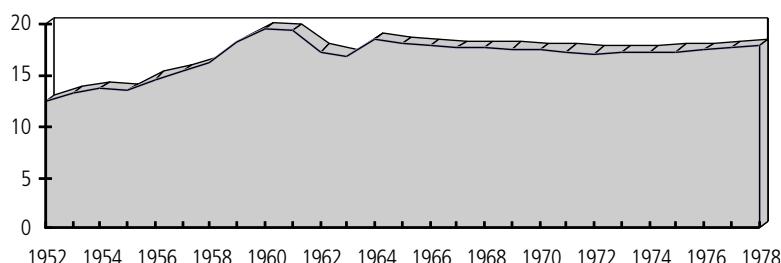


Tabela 4. Composição do PIB e da força de trabalho da China (1953-1978).

	Composição do PIB (%)			Composição da força de trabalho (%)		
	primário	secundário	terciário	primário	secundário	terciário
1953	45,9	23,4	30,8	83,1	8,0	9,0
1957	40,3	29,7	30,1	81,2	8,9	9,9
1962	39,4	31,3	29,3	82,0	7,8	10,1
1965	37,9	35,1	27,0	81,5	8,3	10,2
1970	35,2	40,5	24,3	80,7	10,1	9,2
1975	32,4	45,7	21,9	77,1	13,3	9,6
1978	28,1	48,2	23,7	70,5	17,3	12,2

Fonte: China Statistical Yearbook, 1992.

segue explicar a escolha do momento da reforma. Em nosso artigo (ZHANG e HE, 1998), argumentamos que a pressão fiscal enfrentada pelo governo desencadeou essa reforma.

A relação entre déficit fiscal e mudança institucional foi apontada por Schumpeter (1918). Ele mostrou que “o método de estudar as condições fiscais é especialmente útil para analisar o momento decisivo do desenvolvimento social”. Uma primeira olhada de relance pode levar as pessoas a duvidar que essa “lei de Schumpeter” possa ser aplicada ao caso da China. Na Tabela 5 podemos ver que, na década de 1970, somente 1974, 1975 e 1976 apresentaram déficits. Em 1976, o déficit foi maior, mas foi de apenas 3,81% da receita total do governo e 1,01% do PIB.

Porém, como indicamos, na economia planificada o governo controlava a alocação de capital e a conta financeira era automati-

camente equilibrada. O dado oficial do orçamento do governo esconde o custo real da economia planificada. A fim de manter sua legitimidade, os líderes políticos precisam manter um alto crescimento econômico, bem como atingir a meta do pleno emprego. Nas vésperas da reforma econômica, essas duas metas tornaram-se cada vez mais difíceis e até impossíveis. Sem a reforma, uma crise fiscal, assim como uma crise de legitimidade eram inevitáveis.

Em primeiro lugar, no final dos anos 70, a razão capital-produção aumentou muito, o que significa que o governo tinha de injetar mais e mais dinheiro no setor estatal a fim de sustentar a taxa de crescimento. Isso levou à pressão fiscal sobre o governo e, aos poucos, a taxa de crescimento declinou, assim como o padrão de vida do povo. Desse modo, a fonte de receita do governo encolheu e o descontentamento do povo se acumulou.

Em segundo lugar, na economia planificada, com o crescimento da população e o aumento da oferta de mão-de-obra, ficou cada

vez mais difícil oferecer emprego para todos. Devido às restrições orçamentárias, somente uma pequena proporção da população conseguia obter bem-estar e outras amenidades. O número fixo de postos de trabalho entrava em contradição com a quantidade crescente de novos trabalhadores, inclusive a jovem geração urbana. Muitos estudantes de segundo e terceiro grau caíam no desemprego no mesmo dia em que se formavam. O último recurso do governo foi mandar dezenas de milhões de jovens estudantes (“zhishiqingnian”, que significa pessoa jovem educada) para o campo. De 1962 a 1978, 17 milhões de estudantes cujas famílias moravam nas cidades tiveram de abandonar os pais e foram mandados para Dongbei, Neimeng, Yunnan e outras áreas rurais remotas, enquanto que quase todos os estudantes cujas famílias moravam na zona rural tiveram de voltar (LIU, 1998). Em 1978, essa política foi finalmente interrompida, mas o governo teve de encarar um grave problema fiscal. Se o governo proporcionasse emprego para todos os zhishiqingnian desempregados, o gasto total seria cerca de quatro a cinco vezes sua receita anual (HE, 1998).

A reforma começou no final da década de 1970 e adotou uma abordagem gradualista. Deu-se mais autonomia às empresas, indivíduos e governos locais para aumentar seus incentivos. O governo retirou-se da intervenção direta principalmente para se livrar do pesoado fardo fiscal. Introduziu-se o sistema de responsabilidade familiar na área rural. Após pagar contribuições ao governo, os camponeses podem ter reivindicações residuais. Em 1978, quando uma rara seca atingiu a província de Anhui, várias aldeias adotaram secretamente o sistema de responsabilidade familiar. O governo decidiu endossar essa reforma vinda de baixo por medo de que, caso não concedesse a autonomia, outra fome poderia advir e sacudir a legitimidade do governo. Esse sistema disseminou-se rapidamente e, em 1983, já cobria 93% das aldeias rurais. O impacto foi quase imediato. A produtividade agrícola aumentou substancialmente, assim como a renda dos camponeses. Como destacou o economista chinês Wu Jinglian: “A ênfase da reforma econômica fora colocada

Tabela 5. Déficits fiscais na década de 1970.

	Receita total do governo	Gasto total do governo	Balança	Déficit/receita	Déficit/PIB
1971	744,73	732,17	12,56	1,69	0,52
1972	766,56	765,86	0,7	0,09	0,03
1973	809,67	808,78	0,89	0,11	0,03
1974	783,14	790,25	-7,11	-0,91	-0,26
1975	815,61	820,88	-5,27	-0,65	-0,18
1976	776,58	806,20	-29,62	-3,81	-1,01
1977	874,46	843,53	30,93	3,54	0,97
1978	1132,26	1122,09	10,17	0,90	0,28

Nota: a unidade de receita e despesa é 100 milhões de yuans

Fonte: China Statistical Yearbook, 2000.

na indústria estatal da década de 1950 à de 1980, mas foi só depois da implementação do sistema de responsabilidade familiar que a reforma mostrou um futuro promissor” (WU, 1999).

A melhoria da eficiência na agricultura trouxe excedente de grãos e trabalho extra. Com o aumento do nível de renda e da demanda por bens, as empresas de comunas e aldeias proliferaram e se tornaram uma força decisiva para o crescimento da China. Há um debate em andamento sobre se o crescimento chinês do período da reforma se deve à produtividade ou à acumulação. Chow (1993) conclui que, de 1950 a 1982, a formação de capital desempenhou o papel principal no crescimento econômico da China e quase não houve progresso tecnológico. Brensztein e Ostry (1996) mostram que, para o período iniciado em 1978, a taxa de crescimento do fator da produtividade total aumentou numa média de 3,8% ao ano e respondeu por mais de um terço do aumento total de produção. O setor não-estatal, incluindo as empresas de comunas e aldeias e as posteriores *joint ventures*, cresceu rapidamente e atraiu cada vez mais mão-de-obra. Essa mobilidade do trabalho revelou-se uma das fontes mais importantes dos ganhos de produtividade. Durante esse processo, os setores não estatais também aliviaram a pressão do desemprego.

Em seu estágio inicial, a reforma foi Pareto eficiente. Grupos de interesses não perderam seus privilégios, ao mesmo tempo em que o resto da população melhorava de vida. Nos anos 80, o governo tentou copiar o sucesso da reforma rural e introduziu um sistema de contrato de responsabilidade semelhante nas empresas estatais. A situação nessas empresas, porém, era bem diferente. Tal como acontece em outras economias em transição, o “controle interno”, que é a aliança entre administradores e trabalhadores, dominava as empresas estatais. Os salários e os bônus aumentavam com muita rapidez às custas da queda dos lucros, ao mesmo tempo em que as empresas proporcionavam moradias maiores, mais provisões de emprego e outras vantagens.

4. O triângulo entre empresas estatais, bancos estatais e governo

Um resultado natural da abordagem gradualista foi o de que a renda nacional inclinou-se para o lado dos indivíduos, em vez do governo. Em consequência, a parte da receita governamental no PIB teve uma forte queda de 31,2% para 22,4% em 1985 e 10,8% em 1996.

Com a diminuição de sua capacidade fiscal, o governo começou a passar para os bancos estatais a tarefa de levantar fundos para as empresas estatais. A intervenção do governo nas atividades econômicas ainda era difusa, embora menos óbvia. Em 1984, o Banco Popular da China transferiu suas funções de banco comercial para quatro bancos especializados recém-fundados e assumiu o papel de banco central. O sistema de banco único evoluiu para um de três camadas. A reforma da “poupança e empréstimo” começou em 1983. A partir de então, as empresas estatais buscaram financiamento nos bancos estatais. A proporção da dívida aumentou substancialmente e na década de 90 ainda estava acima de 80%.

A debilidade fiscal e a falta de uma rede moderna de segurança social fizeram com que o governo contasse com as empresas estatais para proteger o emprego e propiciar essa segurança. Essa abordagem prejudicou a eficiência econômica, mas podia evitar a turbulência social associada à “terapia de choque”. As empresas estatais se pareciam mais com comunidades do que com unidades de maximização do lucro. A maioria delas tinha jardins da infância, escolas e hospitais. O pesado fardo social prejudicava a competitividade e solapava a lucratividade, o que, por sua vez, resultou na acumulação de empréstimos irrecuperáveis (NPL) no setor bancário chinês. As intervenções do governo também dificultavam a avaliação do desempenho dos bancos. Seus administradores podiam atribuir com facilidade a responsabilidade dos empréstimos ruins ao governo, uma vez que era difícil, ou mesmo impossível, distinguir as perdas comerciais e as perdas induzidas pela intervenção.

No primeiro estágio da reforma chinesa, a relação triangular entre o orçamento do governo, as empresas estatais e os bancos estatais parecia muito estável. Devido ao alto crescimento econômico e à natureza de melhoria de Pareto da reforma, a renda familiar disponível aumentou enormemente. A maior parte do dinheiro foi para os bancos estatais, porque as pessoas não tinham alternativa para investir. Mais de 60% dos ativos financeiros dos indivíduos estavam na forma de depósitos bancários. Os bancos estatais conseguiram captar o dinheiro das famílias e depois o governo pôde convenientemente utilizar esses bancos para transferir poupanças privadas para as empresas estatais.

Os governos locais reforçaram o “triângulo de ferro” entre governo, empresas estatais e bancos estatais. Ao contrário do que acontece em outras economias planificadas, a maioria das empresas chinesas é de pequeno e médio porte e os governos locais são donos da maior parte das empresas estatais. Eles têm incentivos ainda maiores para proteger as empresas locais. Durante muito tempo, as agências dos bancos estatais estavam interligadas com a hierarquia da administração. Os bancos estatais abriram agências e filiais em todas as províncias e todas as cidades. Uma vez que estavam relacionados de forma tão íntima com a política local, os gerentes se viam amiúde em situação muito difícil, se quisessem cortar os empréstimos às empresas estatais doentes. Esses gerentes de agências defrontavam-se com um incentivo assimétrico: se concordassem com empréstimos às empresas que fossem ruins, podiam usar a intervenção do governo como bode expiatório; se concedessem empréstimos conforme a vontade das autoridades locais, podiam melhorar a relação com o governo local e obter vantagens. Assim, não surpreende que os gerentes de agências sempre tivessem o impulso de maximizar os empréstimos e depois forçassem o banco central a emitir mais dinheiro para financiar suas perdas. Isso resultou em pressão inflacionária e, em larga medida, decidiu o ciclo de *boom* e estouro no sistema econômico socialista.

Os constrangimentos orçamentários fracos que as empresas estatais enfrentam e o problema do perigo moral resultante da intervenção do governo fazem com que uma grande proporção dos empréstimos concedidos às empresas seja irrecuperável. Não obstante, os fundos continuam fluindo para o setor estatal. Por outro lado, a vigorosa e competitiva economia não-estatal já responde por 75% da produção total e mais de 50% do emprego nas áreas urbanas, mas ela não consegue obter apoio financeiro suficiente dos bancos estatais.

Delineamos a complexidade das inter-relações das reformas nas empresas estatais e nas áreas fiscal e financeira. Do que foi dito, podemos ver que o problema dos bancos é, na verdade, o problema das empresas estatais em dificuldades, e o problema dessas empresas é, na verdade, o do mau funcionamento do sistema financeiro público. A debilidade fiscal é o calcanhar de Aquiles da economia chinesa. Como resolver o problema? A resposta está, em parte, no fortalecimento da receita fiscal e dos mercados internos de capital e, em parte, no desenvolvimento mais rápido possível de um sistema de segurança social moderno.

5. Estimulando a reforma com a política de abertura: a verdadeira razão por que a China entrou na OMC

De 1986 a 2001, demorou quinze anos para que a China entrasse na OMC. Durante esse processo, podemos ver fluxos e refluxos. A China foi uma das 23 partes contratantes originais do GATT. Após a revolução de 1949 e durante o longo período da Guerra Fria, o país perdeu sua condição de membro do GATT. Em 1984, pediu e ganhou a condição de observador permanente. Em 1986, solicitou formalmente sua entrada como parte contratante do GATT. Em 1987, criou-se um grupo de trabalho para examinar a situação do país. Na primavera de 1989, a fase de coleta de dados já estava terminada e o estágio mais avançado da negociação deveria começar logo. Depois dos tumultos políticos de 1989 em

Beijing, porém, as negociações foram subitamente interrompidas e só foram retomadas em 1992. Durante a Rodada Uruguai, a China quis ser membro-fundador da OMC. Depois de não cumprir o prazo de 1994, parece que as autoridades chinesas relutaram em fazer algum progresso substancial. Mas os altos líderes estavam dispostos a apoiar a entrada do país na OMC. As negociações logo foram retomadas e aceleradas. Durante esse período, até mesmo em 1999, quando as forças da OTAN bombardearam a embaixada da China em Belgrado, durante a guerra do Kosovo, as negociações não foram muito afetadas.

Uma simples olhada de relance para a história pode nos dizer muito. Por que demorou tanto a entrada da China na OMC? Porque ela foi determinada não somente por fatores econômicos, mas também por fatores políticos, tanto internacionais quanto nacionais. Do ponto de vista internacional, os países ocidentais queriam ligar as negociações comerciais com a questão da melhoria dos direitos humanos. Um exame mais detido do processo de decisão política dos países ocidentais revela que a política externa desses países, além da questão ideológica, é influenciada por diferentes grupos de interesse. Wang Yong (1999) examinou a luta política no Congresso americano em relação à concessão ou não do status de nação mais favorecida (MFN) à China. Ele descobriu que empresas exportadoras de capital intensivo, como Boeing, AT&T e as três maiores empresas automotivas, estão entre os que apóiam a China, enquanto que os sindicatos, as indústrias têxteis e de vestuário, ao lado de ativistas dos direitos humanos, compõem o grupo contrário. Na China, os defensores mais decididos da entrada do país na OMC são altos líderes, entre eles Zhu Rongji e Jiang Zemin. Zhu desempenhou um papel muito importante nas negociações da China com a OMC, tal como sir Robert Peel na abolição das *corn laws* (direitos aduaneiros sobre o trigo), na Inglaterra do século XIX. O obstáculo mais forte veio da posição da burocracia em defesa dos interesses dos setores controlados pelo governo, em especial, das grandes empresas estatais monopolistas. A reforma de 1998

do Conselho de Estado reduziu muito a importância da velha Comissão Estatal de Planejamento e todos os nove ministros industriais passaram a se subordinar à Comissão Estatal de Economia e Comércio. Essa reforma mudou muito a paisagem da política chinesa e fortaleceu a autoridade de Zhu.

Surgiu uma vasta literatura que tentava avaliar o impacto da entrada da China na OMC sobre a economia do país, bem como sobre a economia mundial (YU YONGDING et al. 1999; WEN GUANZHONG et al. 2001). Fizeram-se alguns projetos quantitativos para simular e prever os impactos totais, usando o modelo de equilíbrio geral computável (CGE). Li Shantong, Wang Zhi, Zhai Fan e Xu Lin desenvolveram um modelo CGE recursivo e apresentaram uma análise quantitativa comprehensiva. Os principais resultados são:

- 1 A China se beneficiará da entrada na OMC, tanto em termos de PIB real como de bem-estar social. Em 2005, o PIB real do país aumentará 1,53% se estiver na OMC. Porém, após a entrada, eles prevêm que os termos de comércio da China se deteriorarão e os ganhos em bem-estar serão menores do que o aumento do PIB. Se representados pelas variações equivalentes hicksianas, os ganhos de bem-estar serão de 1,24% do PIB. Eles sustentam que o acesso à OMC também pode levar a um crescimento econômico mais rápido. Uma estimativa grosseira mostra que depois da entrada, a taxa média de crescimento do PIB real aumentará em 1%. Em trabalho mais recente, porém, eles estimam que esse aumento será de apenas 0,45%, metade da previsão anterior (MA e WANG, 2002).
- 2 Esse imenso ganho em PIB, bem como a melhoria do crescimento resulta principalmente da melhoria da eficiência na alocação de recursos. A liberalização do comércio aumenta a especialização de acordo com as vantagens comparativas da China. Por exemplo: como a China tem escassez de terra ará-

vel em termos *per capita*, a vantagem comparativa do setor agrícola deteriorará ao longo do tempo. Depois da entrada na OMC, o país importará mais produtos agrícolas e assim fará melhor uso de seus recursos de terra. De acordo com a estimativa deles, a liberalização do comércio na agricultura constitui cerca de dois terços dos ganhos totais em eficiência com a entrada na OMC. As indústrias de mão-de-obra intensiva, em especial as de trabalho não especializado (por exemplo, têxteis e vestuário) têm vantagens comparativas na China e, com a eliminação de tarifas, essas indústrias aumentaram sua competitividade e expandirão suas exportações.

- 3 O consumo privado aumentará 0,58%, o que indica o benefício para os consumidores da liberalização do comércio. Os investimentos aumentarão 1,75%. Por que o crescimento dos investimentos é maior que o do consumo? Esses autorescreditam que isso pode ser parcialmente explicado pelos efeitos de distribuição de renda da liberalização do comércio. Eles prevêem que a renda rural diminuirá, enquanto que a urbana aumentará. Supondo que as famílias urbanas têm mais condições de poupar, eles concluíram que a poupança nacional total aumentará em consequência da mudança da distribuição de renda e induzirá maiores investimentos.

Os problemas desses assim chamados modelos de equilíbrio geral são: (a) não podemos dizer qual será a outra história. Se a China ficasse de fora da OMC, como saberíamos qual o caminho que ela seguiria, como seria seu desempenho econômico? É sempre difícil ou mesmo impossível determinar o contrafactual; (b) também não podemos dizer o futuro. Quais serão as respostas políticas das autoridades chinesas e de seus parceiros de comércio? (c) Não podemos simplesmente supor que a economia permanecerá sempre em equilíbrio. Por exemplo, esses modelos CGE pressupõem sempre que o mercado de

trabalho estará em equilíbrio e os trabalhadores podem mudar rapidamente para outros setores em reação a novas estruturas de incentivo. Na realidade, isso não é assim.

Muito antes de seu acesso à OMC, a China começou uma liberalização de fato do comércio: (1) liberação do controle governamental do comércio exterior: em 1980, o governo central controlava cerca de 98% do comércio total; em 1991, somente 11% ainda estava sob o controle do Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica; (2) redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias: desde janeiro de 1992, a China reduziu tarifas várias vezes e baixou a taxa média de 47,2% para 15,4% em 2001. A tarifa efetiva, medida pela razão das tarifas para as importações totais, era de apenas 4,5% em 1999, muito mais baixa do que a tarifa nominal. O país também reduziu substancialmente o número de bens sujeitos a cotas e licenças; (3) é preciso observar que a maioria das empresas do setor de exportação não é estatal. Suas atividades são mais impulsionadas pelo lucro e orientadas para o mercado. De 1978 a 1994, sem ser membro do GATT/OMC, as exportações chinesas cresceram a uma taxa média de 18,7%, 11% mais alta do que a taxa de crescimento da exportação mundial. Membro ou não da OMC, o comércio exterior da China irá crescer rapidamente. E também, devido à diminuição substancial do nível das tarifas, o benefício marginal da entrada na OMC diminuirá. Em consequência da mencionada redução de tarifas e da isenção alfandegária para o processamento do comércio, o impacto de uma redução maior das tarifas e da eliminação de barreiras não-tarifárias será relativamente moderado. Então, a questão é: por que a China mostra tanto entusiasmo pela entrada na OMC?

Hai Wen (1999), da Universidade de Beijing, explicou que a China quer entrar para a OMC a fim de: (1) obter o status permanente de nação mais favorecida (MFN); (2) participar de um organismo internacional para solução de disputas; e (3) desempenhar um papel ativo na formulação de regras para a futura ordem comercial mundial.

Cui Zhiyuan (2000), cientista político que então lecionava no MIT, discorda de Hai Wen. Ele argumentou que os benefícios da entrada na OMC são incertos, mas os custos são muito reais no curto prazo e os ganhos, apenas no futuro distante. Por exemplo, que essa entrada significa aderir à proteção dos direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos e de outros países capitalistas avançados e que isso irá prejudicar o desenvolvimento do setor de alta tecnologia chinês. Se a China concordar com essas provisões, as indústrias de alta tecnologia do país não terão tempo para se desenvolver. Ele também afirmou que as provisões da OMC forçarão a China a abrir seus mercados financeiros, impedindo o país de usar controles de capital para se proteger de eventos como a crise financeira asiática.

O verdadeiro motivo da ansiedade do governo chinês em entrar para a OMC não é o ganho estático do comércio. Acreditamos que os líderes chineses poderão utilizar intencionalmente essa oportunidade para fazer avançar a reforma econômica interna e acelerar a reestruturação econômica. A liderança tem plena consciência de que, se a qualidade do crescimento não puder ser melhorada, sua alta taxa não será sustentável. De um lado, a entrada na OMC pode assinalar o compromisso do governo chinês com a reforma orientada para o mercado e aumentar sua credibilidade e, por outro lado, trará uma competição mais intensa e esmagará a aliança de grupos de interesses especiais que tentam criar obstáculos para a reforma econômica. A entrada na OMC trará certamente mudanças profundas. O principal foco da reestruturação econômica pós-OMC será a reforma das empresas estatais, um papel de maior realce para o setor privado e a remoção de medidas protecionistas do mercado local. No lado micro, a consolidação de setores, fusões e aquisições, corte de custos e mudanças nos preços relativos serão provavelmente as principais reações das empresas.

Os ganhos de eficiência não são distribuídos igualmente entre os setores. A produção de setores altamente protegidos como o agrícola e alguns industriais de capital intensivo, tais como automóveis, instrumentos, algodão, trigo etc., se contrairá significativamente,

enquanto que os setores de trabalho intensivo, tais como têxteis e vestuário serão os principais beneficiados. As pesquisas indicam que um terço das indústrias chinesas enfrentará a concorrência internacional com a entrada da China na OMC. Esses setores respondem por quase 40% do valor da produção industrial total da China e por cerca de 30% do emprego industrial (HAI, 1999). Além disso, a maioria das firmas nesses setores é estatal, com nível de eficiência muito baixo. A competição das empresas não-estatais nacionais, inclusive das empresas de comunas e aldeias e *joint ventures*, já causou perdas a muitas empresas estatais. Elas terão mais dificuldades ainda com a entrada da China na OMC e isso pode provocar desemprego alto e inquietação social.

Esse ajuste estrutural dramático envolve também ajustes de custo. Os setores automotivo e agrícola serão os dois mais afetados negativamente com a entrada da China na OMC. Estima-se que o número de empresas que atuam atualmente na indústria automotiva chinesa diminuirá em 27%. O deslocamento de mão-de-obra entre setores será outro componente importante do custo do ajuste. O número de trabalhadores que serão forçados a trocar o setor agrícola pelo industrial aproxima-se de 9,6 milhões.

A entrada na OMC significará também um aumento na diferença de renda. A liberalização do comércio na agricultura pode reduzir a renda das famílias rurais. A renda real dessas famílias declinará em 2,1%, enquanto que a renda real das famílias urbanas aumentará 4,6% até 2005.

O setor financeiro chinês terá de encarar uma competição feroz das instituições financeiras estrangeiras. No momento, os bancos estrangeiros, assim como companhias de seguros e outras instituições financeiras do exterior já estão de olho nesse “negócio quente”. Dentro de cinco anos, os bancos estrangeiros poderão fazer negócio em moeda chinesa com empresas estrangeiras e chinesas. Não há tempo suficiente para a China reestruturar seu setor bancário. A abertura do setor financeiro também torna as medidas para controlar os movimentos de capital ineptas e inválidas. Se os

benefícios do controle de capital diminuírem e seus custos dispararem, as autoridades chinesas serão forçadas a afrouxar ou mesmo a abandonar esses controles. Sem eles como proteção, e com a exposição do setor bancário a intempéries que nunca enfrentou, a China sofrerá uma crise financeira?

6. A economia chinesa num momento decisivo

Acreditamos que a economia chinesa está entrando agora em um estágio crucial. Vinte anos de reforma gradual provocaram um crescimento enérgico e uma melhora substancial do padrão de vida do povo. Esse imenso sucesso, porém, talvez esconda várias tendências potencialmente preocupantes.

Desemprego. Nos próximos cinco anos, a cada ano haverá vinte milhões de pessoas esperando por emprego, mas o mercado de trabalho só pode oferecer dezesseis milhões de empregos, no máximo. Dentro de cinco anos, a taxa de desemprego na China subirá para o nível sem precedentes de 12-14%. Desde 1998, o país adotou uma política fiscal proativa e injetou uma grande quantidade de investimento, aumentando a dívida pública. Em quatro anos, essa política ajudou a criar 4-5 milhões de postos de trabalho. Porém, nesses quatro anos, a dívida pública acumulou 510 bilhões de yuans. O custo fiscal de cada emprego foi de 100-130 mil yuans.

Política de redistribuição. Desde o início, a reforma econômica chinesa seguiu uma abordagem gradualista peculiar. Setores novos deram uma contribuição essencial para o alto crescimento econômico e aumentaram o bolo para a distribuição social. Os primeiros 10-15 anos podem ser rotulados de “reforma sem perdedores” (Qian e). Na metade dos anos 90, porém, já estava claro que a estratégia estava perdendo gás e que a reforma gradual tinha tanto beneficiários como baixas. Perdedores como os trabalhadores despedidos das empresas estatais e camponeses pobres passaram a se

manifestar mais e, a fim de ampliar e consolidar o apoio político para mais reformas, o governo deveria compensar os potenciais perdedores e evitar a instabilidade social.

Sistema financeiro frágil. Para muitos observadores externos, o sistema financeiro chinês é um dos piores do mundo, senão o pior. Muitos prevêem que a economia chinesa entrará em colapso devido a uma crise bancária. De acordo com N. Lardy, “a ameaça mais séria à estabilidade macroeconômica da China é a possibilidade de uma crise bancária interna [...] a pré-condição central para uma crise, um sistema bancário em larga medida insolvente, já existe” (LARDY, 1998). Embora discordemos dessa previsão pessimista, não podemos ignorar o enorme fardo dos empréstimos “podres” (NPL). Estimamos que a proporção de NPLs na China está por volta de 30%. Deles, a taxa recuperável é de menos de 30%. A deterioração das empresas estatais, uma cultura do crédito muito ruim e um sistema legal ineficaz sugerem uma previsão ainda mais pessimista. No final de 2001, os empréstimos totais no setor bancário chinês eram de RMB 11283 bilhões; supondo-se uma proporção de 30% de NPL e uma taxa de recuperação de 30%, o custo da reconstrução bancária está em torno de RMB 2369 bilhões, mais ou menos 25% do PIB. Uma vez que o capital bancário existente não cumpre os padrões de Basileia, essa estimativa precisa ser aumentada para cerca de 30% do PIB.

Todos esses problemas indicam que o governo chinês pode ser arrastado novamente para uma crise fiscal. Nas duas últimas décadas, o déficit fiscal aumentou dramaticamente. Mas, por enquanto, a China ainda é considerada um país de dívida baixa, em que a dívida corresponde a 25% do PIB, sendo 10% interna e 15% externa. Essa proporção é significativamente menor do que os 60% do nível internacionalmente aceito de sustentabilidade. Então, é comum as autoridades afirmarem que os déficits fiscais correntes de menos de 3% do PIB não representam um problema para o servi-

ço da dívida pelo Estado. Entretanto, se todas as obrigações contingentes forem computadas (recapitalização dos bancos, pensões, déficit extra-orçamentário etc.), a dívida pública consolidada poderia ser de até 115% do PIB. Em comparação com outros países, a capacidade arrecadadora do governo chinês é bastante fraca. A proporção receita-PIB foi de 16,2% em 2001, ao passo que na Itália foi de 30% em 1995, na Suécia, 38% em 1995, e nos Estados Unidos, 21% em 1996.

Para a China, o uso prolongado de políticas fiscais frouxas comporta dois riscos principais. O primeiro é a baixa eficiência econômica dos investimentos estatais e, em especial, de muitos projetos de infra-estrutura implementados nos últimos quatro anos. O segundo risco é a sustentabilidade fiscal. A política fiscal proativa aumenta diretamente os déficits fiscais e a dívida pública e, indiretamente, a quantidade de NPLs, ao influenciar as decisões de empréstimo dos bancos.

Desafios implicam também oportunidades. A crise fiscal do final dos anos 70 forçou o governo a abandonar a economia planificada ineficaz e iniciar uma reforma orientada para o mercado. Agora, a reforma da China entrou em águas profundas. O governo chinês precisa encontrar um novo ímpeto para manter a economia no caminho do crescimento. Os desafios políticos também aumentaram à medida que os conflitos de interesse começaram a emergir. Para enfrentar esses desafios, os reformadores precisam mostrar previdência, habilidade e coragem.

Referências bibliográficas

- ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Asian Development Outlook*. Manila: Asian Development Bank, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *China 2020: development challenges in the new century*. Washington DC., 1997.
- _____. *The Chinese economy: fighting inflation, deepening reforms*. Washington D.C., 1996.
- _____. *World Development Report*, Vários anos.
- BORENSZTEIN, Eduardo, OSTRY, Jonathan D. Accounting for China's GrowthPerformance. *American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 224-228, 1996.
- CHINA STATISTICS YEARBOOK. Vários anos.
- CHOW, Gregory. 1993. "Capital Formation and Economic Growth in China". *Quarterly Journal of Economics* v. 108, n. 3, p. 809-842, 1993.
- CUI, Zhiyuan. *O paradoxo da mão invisível* (em chinês). Economic Science Publishing House, 2000.
- ECKSTEIN, Alexander. *China's economic revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- GARNAUT, Ross, HUANG, Yiping. *Growth without miracles: readings on the Chinese economy in the Era of Reform*. Nova York: Oxford University Press, 2001.
- HAI, Wen. The WTO and China's objectives as a world trading power. CCER Working Paper, 1997.
- HE, Fan. *Uma condição constitucional para a economia de mercado: reforma do sistema fiscal na China contemporânea* (em chinês). Beijing: China Today Press, 1998.
- LAU, Lawrence J., QIAN, Yingyi, ROLAND, Gerard. Reform without losers: an interpretation of China's dual-track approach to transition. *Journal of Political Economy*, fev. 2000.
- LI, Shantong, WANG, Zhi, ZHAI, Fan, XU, Lin. *OMC: a China e o mundo* (em chinês). Beijing: China Development Press, 2003.
- LIN, Justine Yifu, CAI, Fang, LI, Zhou. *O milagre chinês: estratégia de desenvolvimento e reforma econômica* (em chinês). Shanghai: Shanghai Sanlian Books and Shanghai People's Publishing House, 1994.
- LIU, Xiaomeng. *History of the Chinese Zhiqing*.
- SACHS, Jeffrey, WOO, Wing Thye. Understanding China's economic performance. *Journal of Policy Reform*, v. 4, n. 1, 2000.
- SCHUMPETER, Joseph. The Crisis of the Tax State. *International Economics Papers*, n. 4 (1954), 1918.
- TANG, Jie, ZHAO, Jiangling. Explaining growth: the case of China. Trabalho apresentado no workshop da EADN sobre "Global Research Project (Country Studies)", Cingapura, 24 de junho, 2002.

WANG, Xiaolu. *Sustentabilidade do crescimento econômico da China* (capítulo 1 e seu apêndice) (em chinês). Beijing: Economic Science Press, dez. 2000.

WANG, Yan, YAO, Yudong. Sources of China's economic growth, 1952-99: incorporating human capital accumulation. Working paper, 2000.

WU, Jinglian. *Estudos sobre o desenvolvimento econômico da China* (em chinês). Shanghai: Far East Press, 1999.

ZHANG, Yuyan, HE, Fan. Mudanças institucionais induzidas por pressão fiscal. In: *Da economia planificada à economia de mercado* (em chinês). China Fiscal and Economics Press, 1998.

Resumo

Por que a história da China é tão peculiar? Trata-se de um novo tipo de sistema econômico que difere tanto do socialismo quanto da economia de mercado, mas é superior a ambos no estímulo ao desempenho econômico, ou as experiências chinesas são principalmente resultado de constrangimentos políticos, em vez de otimização econômica? Temos a confiança de dizer que o sucesso passado pode garantir a prosperidade futura? Quais são os maiores desafios e constrangimentos com que a China se defronta?

Este trabalho não tem a ambição de responder a todas as questões ou convencer todo o público. Oferece-se um survey, bem como uma análise preliminar da reforma econômica chinesa. Relata-se um breve relato do desenvolvimento econômico da China de 1949 até agora; discute-se a origem e a evolução da economia planificada tradicional; analisa-se a reforma econômica do começo dos anos 80; discute-se a formação do triângulo do banco estatal, as empresas estatais e o governo; analisam-se os custos e benefícios da entrada da China na OMC. Finalmente, apresenta-se o que a China precisa realizar no futuro próximo a fim de sustentar o alto crescimento econômico e a estabilidade social.

Modernização e industrialização na Coréia

SUNG-CHICK HONG

Introdução

O objetivo deste artigo é compartilhar algumas de minhas idéias sobre minhas observações e experiências de mudança social e desenvolvimento na Coréia que são usualmente caracterizados por termos tais como modernização e industrialização.

O que direi aqui não será nada particularmente original ou criativo do ponto de vista da pesquisa acadêmica sistemática. Não obstante, dividi meu artigo em três partes principais. A primeira traz uma descrição das mudanças sociais na Coréia em termos de sua curta história de desenvolvimento e mudança social; a segunda compreende minhas proposições para hipóteses inferidas de minhas observações e experiências do desenvolvimento coreano; por fim, meu resumo e as conclusões a que cheguei de minha experiência com a mudança social na Coréia.

1. História do desenvolvimento coreano

Como todos provavelmente sabem, a Coréia está dividida em Coréia do Norte e do Sul e quero deixar claro que meu artigo se confina principalmente à Coréia do Sul, uma vez que sou um sul-coreano nativo e conheço meu país um pouco melhor do que a Coréia do Norte.

A Coréia foi unificada em um país independente no século VII a partir de três reinos antigos (Silla, Baekje e Kokuryo) e permaneceu unificada até 1945, quando o Norte foi ocupado pelas forças da União Soviética e o Sul pelas forças dos Estados Unidos no final da Segunda Guerra Mundial. A divisão acabou levando à guerra quente da Coréia de 1950-1953, mas a guerra fria, de diferente natureza, entre as duas Coréias ainda continua. Em outras palavras, foi uma divisão artificial da Coréia pelas duas grandes potências mundiais e o povo coreano naturalmente sentiu que a divisão não era justa, ficando hoje muito desapontado e obcecado pela reunificação do país. Isso é compreensível quando se percebe que os cinqüenta anos de divisão forçada é uma pequena parte de 1500 anos de história unificada da Coréia. Os coreanos sentem-se agora um tanto impacientes em relação à Coréia dividida e temem que possa ocorrer outra guerra como a de 1950-1953, envolvendo as potências mundiais, a não ser que seja de alguma forma pacificamente reunificada. Tivemos recentemente (27-29 de agosto de 2003) um encontro entre seis países (Coréia do Sul, Coréia do Norte, Estados Unidos, China, Rússia e Japão) para resolver a questão nuclear norte-coreana e esperamos que ela tenha resultados positivos para a eventual reunificação coreana.

Com relação à história do desenvolvimento da Coréia antes e depois de 1945, pode-se dizer que o país passou por vários períodos de desenvolvimento. O primeiro ocorreu entre 1945 e 1950, quando a Coréia foi libertada da ocupação japonesa, e pode ser caracterizado como de economia centrada no auxílio à subsistência. A economia coreana dependia muito da ajuda, principalmente dos Estados Unidos, devido à pobreza do pós-guerra. A divisão do país agravou as dificuldades econômicas e sociais ainda mais, uma vez que, na época, a metade do norte, predominantemente industrial, e a metade do sul, principalmente agrícola, não podiam intercambiar seus recursos complementares para benefício mútuo, isso sem mencionar a dor das numerosas famílias divididas.

O segundo período, entre 1950 e 1960, costuma ser chamado de período de guerra e reabilitação. A Guerra da Coréia, entre 1950

e 1953, deixou o país totalmente devastado e o problema da reconstrução era enorme e urgente. Foi entre 1953 e 1960 que mais ou menos se estabeleceu a estrutura básica para o desenvolvimento econômico das décadas seguintes, junto com a reabilitação dos danos da guerra. Nesse sentido, a Operação Missão dos Estados Unidos (USOM) desempenhou um papel valioso em cooperação íntima com o governo coreano na administração dos vários programas de ajuda para a recuperação da economia.

O terceiro período vai de 1961 a 1979, quando o governo do presidente Park foi inesperadamente interrompido pelo seu assassinato. Esse é o período em que começou o esforço de desenvolvimento voltado para as exportações, com base em planos econômicos quinquenais. Embora tenha havido flutuações na taxa de crescimento durante o período, a taxa média anual foi de aproximadamente 10%. O PIB *per capita* era de apenas US\$ 95 em 1959, mas cresceu para mais de US\$ 1.200 na metade de 1979. O valor total das exportações em 1961 foi de US\$ 41 milhões, mas atingiu US\$ 10 bilhões em 1977. Foi uma realização notável para um país pobre e quase totalmente devastado pela guerra.

Esse crescimento econômico rápido ocorreu de certa forma graças às circunstâncias sociopolíticas da época. Tivemos instabilidade sociopolítica e econômica em 1960, quando uma levante estudantil derrubou o governo autoritário de Byngman Rhee. O novo governo de Chang Myon, porém, não durou muito devido ao caos social incontrolável. O poder foi finalmente tomado pelo general Park Chung Hi, que governou a Coréia durante quase vinte anos, até 1979. Pode-se dizer que Park administrou com sucesso a economia coreana, de tal modo que o país conseguiu um alto desenvolvimento econômico em anos posteriores. Isso possibilitou que a Coréia se tornasse o país mais ou menos bem sucedido, moderno e industrializado de hoje.

O país não passou por esse rápido processo de modernização e industrialização sem debates sérios sobre o rumo mais adequado de desenvolvimento. Houve muita discussão acalorada sobre o signifi-

cado de modernização e industrialização. É interessante refletir sobre o conteúdo dessa discussão. A seguir, a declaração de um filósofo coreano sobre o conceito de modernização proposto numa conferência internacional.

O significado de “modernização” que está sendo debatido nos países da Ásia pode ser apreendido nos três fatos seguintes: primeiro, um olhar para a história revela que os povos e países da Ásia, depois de desenvolver contatos com as nações do Ocidente, passaram a reconhecer a superioridade da ciência, da tecnologia e da riqueza econômica ocidentais e, sentindo sua inferioridade nesses campos, esforçam-se para desenvolver até um nível igual ao do Ocidente. Em segundo lugar, reconhece-se hoje que todos os métodos que o homem inventou em sua busca de paz e desenvolvimento da humanidade, o sistema político democrático e o modo de vida democrático, que o Ocidente levou séculos para construir, é até agora o melhor. E, em terceiro lugar, ao mesmo tempo, os asiáticos têm reexaminado e reavaliado criticamente suas tradições seculares, numa tentativa de mudar seus padrões socioculturais e modos de vida tradicionais na direção da cientificação e democratização. Nessa tentativa de modernização, alguns países avançaram e outros ficaram para trás. Não obstante, pode-se dizer que a “cientificação” e a “democratização” constituem a definição intencional de modernização na Ásia.¹

Como presidente do Comitê Organizador da Conferência Internacional sobre os Problemas de Modernização na Ásia, tive a oportunidade de encontrar um filósofo coreano e aprender a conotação geral acima do termo modernização. Entretanto, a afirmação

seguinte de David F. Apter sobre o significado diferenciado de desenvolvimento, modernização e industrialização é também muito instrutiva para nos propiciar alguns *insights* dos diferentes termos que usamos com freqüência.

Desenvolvimento, modernização e industrialização, embora fenômenos relacionados, podem ser colocados numa ordem decrescente de generalidade. O desenvolvimento, o mais geral, resulta da proliferação e integração de papéis funcionais numa comunidade. A modernização é um caso particular do desenvolvimento. Ela implica três condições: um sistema social que pode ser constantemente inovado sem ruir (e isso inclui, entre suas crenças essenciais, a aceitabilidade da mudança); estruturas sociais diferenciadas, flexíveis; e um arcabouço social para propiciar a habilidade e o conhecimento necessários para viver num mundo tecnologicamente avançado. A industrialização, aspecto especial da modernização, pode ser definida como um período numa sociedade em que os papéis funcionais estratégicos estão relacionados com a manufatura. É possível tentar a modernização de um determinado país sem muita indústria, mas não é possível industrializar sem modernização.(APTER, 1965:67).

Citei duas afirmações sobre modernização para mostrar como os coreanos levavam a sério no primeiro período de desenvolvimento a solução dos problemas da modernização. Convidamos quase cem eminentes estudiosos nacionais e estrangeiros, que estavam engajados na pesquisa sobre modernização na Ásia em vários campos das ciências sociais, para discutir a questão da modernização. Na época, apresentei um trabalho que tratava dos resultados de uma pesquisa com intelectuais coreanos (761 professores e 754 jornalistas) sobre o conceito de modernização (HONG, 1967). A Tabela 1 a seguir mostra os resultados do *survey*.

Vemos que quase 30% deles endossaram a resposta “desenvolvimento tecnológico e industrialização”. A segunda resposta mais

1. Comitê Organizador, “Prospectus of the International Conference on the Problems of Modernization in Asia”, Report International Conference on the Problems of Modernization in Asia, 28 de junho, 7 de julho, 1965, The Asiatic Research Center, Korea University, 1965, p. 3.

Tabela 1. Conceito de modernização.

Questão : Diz-se que o conceito de modernização conota o seguinte:			
Categorias de respostas	porcentagem de respostas		
	Professores (n=761)	Jornalistas (n=754)	Total 1515
Desenvolvimento tecnológico e industrialização	29,57	28,91	29,24
Elevar o padrão de vida do povo	22,6	23,21	22,91
Democratização do sistema político	7,10	4,77	5,94
Firme realização do espírito nacional de independência	8,02	6,90	7,46
Crescimento e expansão da classe média	11,30	17,9	4,59
Elevar o padrão educacional do povo	6,44	5,17	5,81
Racionalização e científicização dos padrões de vida	13,01	12,2	12,61
Outros	1,71	0,40	1,06
Sem resposta	0,26	0,53	0,40
Total	100,01	99,99	100,02

endossada foi “elevar o padrão de vida do povo”, com aproximadamente 23%.

O traço saliente da concepção de modernização dos intelectuais coreanos em relação às necessidades do país era predominantemente econômico. Se combinarmos as três respostas mais endossadas, a porcentagem total das respostas pertencentes à dimensão econômica chega a aproximadamente 67%. Em suma, podemos dizer que esse alto endosso do desenvolvimento econômico pelos intelectuais coreanos, combinado com a forte liderança do presidente Park, possibilitou que a Coréia se modernizasse e industrializasse rapidamente nos anos 60 e 70.

A seguir, tratarei da situação atual da Coréia em termos das mudanças que observamos hoje. Consultei vários cientistas sociais e fiquei sabendo que o país está hoje totalmente urbanizado e modernizado. Há poucas décadas, atividades primárias como agricultura e pesca ocupavam a maioria da população. Em 2000, somente 9% dos coreanos se dedicavam a essas atividades. Sua contribuição para o PIB era de menos de 5%. Por outro lado, 20% estavam na manufatura e 70% em serviços.

A Coréia atravessou muitos eventos econômicos e políticos difíceis, como a crise do petróleo dos anos 70, a crise financeira dos anos 90, o levante político de Kwangju nos anos 80 e muitos outros incidentes que poderiam ter afetado o progresso econômico. Porém, o país felizmente superou de alguma maneira todas essas turbulências socioeconômicas, e o governo atual, tal como os que o precederam, adotou uma política econômica de expansão, esperando atingir uma renda *per capita* na faixa dos US\$ 20 mil dentro de uma década, na expectativa ou esperança de se tornar um eixo da circulação material na Ásia, uma vez que o país se situa no centro da região.

Outra política governamental digna de nota é sua ênfase na área de tecnologia da informação, a qual conheço muito pouco. De acordo com meu colega que trabalha nesse campo, a Coréia está em segundo ou terceiro lugar mundial em termos de difusão da

Internet entre a população. O país também ocupa uma colocação alta em termos do estabelecimento de uma rede integrada de comunicações e de órgãos de comunicação e informação rápida. Minha impressão é de que o governo coreano e o povo em geral parecem acreditar que o século XXI será o de uma sociedade baseada em conhecimento-informação e por isso devem estar prontos para se ajustarem à nova sociedade.

2. Proposições para hipóteses

Pensar algumas proposições relevantes para a compreensão das interações humanas exige muito pensamento teórico imaginativo. Meu principal pressuposto quanto à natureza humana é o de que, independentemente de onde vivamos, os seres humanos compartilham o desejo básico de levar uma vida harmoniosa, apesar dos freqüentes conflitos entre eles. Há muitas variáveis e fatores que podem influenciar a interação humana para esse propósito. Minhas experiências e observações do fenômeno do desenvolvimento na Coréia levaram-me a inferir intuitivamente as seguintes proposições.

2.1 Conseqüência do domínio colonial

Se um país independente é submetido ao domínio colonial estrangeiro, então seus cidadãos se sentirão provavelmente humilhados e tenderão a resistir ao domínio. Caso: o domínio japonês da Coréia.

2.2 Legitimidade do governo

Se a legitimidade do governo é fraca, então é provável que ele compense isso com uma política que seja aceitável aos cidadãos e utilize a força quando eles resistem. Caso: governos militares coreanos.

2.3 Fonte de conflito

Se alguém percebe uma ameaça de outra pessoa, então é provável que se desenvolva um sentimento de hostilidade entre as partes envolvidas. Caso: o conflito entre as Coréias do Norte e do Sul.

2.4 Coincidência de valores

Se os valores dos governantes e governados coincidem, então o que é planejado pelo governante será provavelmente realizado com força redobrada. Caso: desenvolvimento econômico coreano.

2.5 Armadilha do excesso de confiança

Se alguém confia tanto em si mesmo que é incapaz de ver as coisas como elas são, é provável que fique preso num erro incorrigível. Caso: o fracasso do falecido presidente Park em perceber a seriedade da turbulência social.

2.6 Emergência de privação relativa

Se alguém percebe que outra pessoa está indevidamente melhor do que ele, é provável que se sinta relativamente privado. Caso: conflito entre diferentes estratos sociais.

2.7 O etnocentrismo bloqueia a comunicação

Se alguém é altamente etnocêntrico, é provável que fique incomunicável. Caso: pessoa autoritária com preconceito.

2.8 Necessidade de uma visão

Se um líder tem uma visão clara do objetivo futuro a alcançar e sabe comunicá-la, é menos provável que seus seguidores fiquem

confusos quanto ao seu destino. Caso: planos econômicos quinqüenais em algum estágio de desenvolvimento.

2.9 Valor da confiança mútua

Se alguém perde a confiança no outro, então é menos provável que as partes envolvidas cooperem numa tarefa comum. Caso: conflito interpessoal ou internacional.

2.10 Crença no valor da vida

Se alguém acredita genuinamente no valor da vida em todas as circunstâncias, então é mais provável que se dedique a não matar os seres humanos sobre a terra. Caso: Centro para a Não-violência Global.

Eu gostaria de parar aqui com a listagem de minhas humildes proposições do tipo “se-então”. Alguém poderia se perguntar como cheguei a elas e por que dez proposições e não mais. Para ser honesto, eu poderia seguir com a lista e não há nada místico com relação a elas. Enquanto sociólogo interessado nas ciências sociais em geral e nas relações internacionais, pensei com certa liberdade sobre várias questões enquanto escrevia este artigo e cheguei a essas proposições. Estou certo de que minha formação em ciências sociais e minhas experiências de desenvolvimento e mudança influenciaram direta ou indiretamente meu pensamento ao formular essas proposições.

3. Resumo e conclusões

Descrevi brevemente como a Coréia mudou no último meio século. O país recuperou-se completamente da devastação da guerra de 1950-1953 e continuou seu desenvolvimento econômico na direção da modernização e industrialização. Hoje, a Coréia está mais de 90% urbanizada e é líder no campo da tecnologia da infor-

mação. Seu PIB *per capita* atual está pouco acima de US\$ 10 mil e a Coréia pretende dobrar essa cifra dentro de uma década.

O crescimento econômico rápido, porém, tem seu preço. As disputas trabalhistas e movimentos de resistência à globalização econômica ocorrem com freqüência. O país se defronta também com vários problemas de poluição ambiental. Como manter um desenvolvimento equilibrado e sustentado é uma questão permanente para a Coréia, assim como para muitos outros países do mundo.

Chegando à parte conclusiva de meu trabalho, com a gentil compreensão e permissão do leitor, gostaria de acrescentar algumas palavras de desculpa. Sinto que deixei de escrever um artigo mais academicamente criativo porque queria que fosse mais informal, baseado em minhas observações e experiências pessoais com o desenvolvimento e a mudança social na Coréia.

Com relação às proposições que fiz em termos de afirmações do tipo “se-então”, eu poderia ter expandido cada proposição com mais explicações. Fiquei na sugestão tópica de um caso-exemplo para cada uma devido a sua complexidade. Entretanto, devo admitir que gastei um bom tempo pensando nelas. Na verdade, cada proposição merece um artigo para ser satisfatória, embora possam parecer simples na superfície.

Utilizei a fórmula “se-então” para convidar os estudiosos a verificar ou testar se elas são válidas sob condições diferentes. Em vez de asseverar sua validade unilateralmente, creio que a forma “se-então” é mais receptiva ao teste objetivo.

Para encerrar, gostaria de citar uma declaração do professor J. R. Feagin, ex-presidente da Associação Americana de Sociologia. Em 2001, ele apropriadamente afirmou que “o destino de nosso planeta e suas muitas espécies será decidido nas próximas gerações por apenas uma de suas espécies”, “que criou economias e tecnologias – tais como indústrias poluentes, motores que consomem combustível fóssil e armas nucleares – que podem ameaçar a sobrevivência de nossa espécie e da própria vida no planeta”.

Então esse professor apela para seus colegas sociólogos da seguinte forma: “Os sociólogos precisam pensar com profundidade e imaginação sobre as características sociais sustentáveis e ajudar na construção de sociedades humanas melhores”.

Concordo plenamente com o que disse o professor Feagin. Devemos todos nos esforçar para tornar este mundo um lugar melhor para viver.

Referências bibliográficas

APTER, David F. *The politics of modernization*. Chicago: University of California Press, 1965.

COLE, David L., LYMAN, Princeton N. *Korean development: the interplay of politics and economics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971.

FEAGIN, Joe R. *Social justice and sociology: agenda for the twenty-first century*. University of Florida, v. 66, n. 1, Feb. 2001.

HONG, Sung Chick. *The intellectual and modernization: a study of Korean attitudes*. Social Research Institute, Korea University, 1967.

JOURNAL OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. Republic of Korea, Humanities and Social Science Series Vol. XXXIX.

KIM, Chul-Kyoo. *Development of Capitalism and social change in Korea*. Korea University Press, 2003.

LINDAUER, David L. et.al. *The strains of economic growth: labor unrest and social dissatisfaction in Korea*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997.

Resumo

O artigo descreve brevemente como a Coréia mudou no último meio século. O país recuperou-se completamente da devastação da guerra de 1950-1953 e continuou seu desenvolvimento econômico na direção da modernização e industrialização. Hoje, a Coréia está mais de 90% urbanizada e é líder no campo da tecnologia da informação. Seu PIB per capita atual está pouco acima de US\$ 10 mil e a Coréia pretende dobrar essa cifra dentro de uma década.

O crescimento econômico rápido, porém, tem seu preço. As disputas trabalhistas e movimentos de resistência à globalização econômica ocorrem com freqüência. O país se defronta também com vários problemas de poluição ambiental. Como manter um desenvolvimento equilibrado e sustentado é uma questão permanente para a Coréia, assim como para muitos outros países do mundo.

Modernização, globalização e reforma do setor público em Cingapura e na Malásia: uma análise comparativa

KHAI LEONG HO

Devemos lembrar que não há nada mais difícil de planejar, de sucesso mais duvidoso ou mais perigoso de administrar do que a criação de um sistema novo. Pois o iniciador tem a inimizade de todos os que lucram com a preservação da velha instituição e defensores sem entusiasmo naqueles que ganhariam com a nova.

NICCOLO MACHIAVELLI (1469-1527)

Introdução

O discurso político e acadêmico asiático contemporâneo está preocupado com a recuperação econômica após a crise de 1997, bem como com os desafios e impactos da globalização. Com exceção de uns poucos países subdesenvolvidos, como Myanmar e Papua Nova Guiné, e Estados-nações em desenvolvimento, como Vietnã, Camboja e Laos, a maioria dos países da Ásia e do Sudeste Asiático passou pelo processo de modernização (amplamente definido como desenvolvimento e crescimento) e está agora se posicionando para enfrentar os desafios de um sistema mundial capitalista neoliberal. Na ordem mundial pos-

terior ao 11 de setembro, a supremacia política e militar dos Estados Unidos causou indiscutivelmente um tremendo impacto na política interna e nas políticas econômicas da Ásia. Atingidos pela SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome), por ameaças terroristas, pela guerra do Iraque e pela competição dentro e fora da região, os países do Sudeste Asiático, embora sem reagir ostensivamente de comum acordo à transformação da ordem internacional, estão certamente conscientes de que a legitimidade e a sobrevivência de seus regimes políticos serão postas em questão por seus cidadãos se não realizarem reformas adequadas e de amplo alcance para uma renovação.

Tendo em vista a diversidade dos países asiáticos, admito a impossibilidade de analisar e tratar do processo de modernização de cada país neste artigo, ainda que em traços largos. Por isso, me concentrarei nos dois países que conheço melhor – Cingapura e Malásia – e examinarei seus esforços de reforma do setor público no contexto da modernização e globalização. Ao fazê-lo, espero poder proporcionar aos leitores algumas perspectivas, bem como detalhes empíricos das reformas políticas e, por meio disso, facilitar uma discussão significativa.

Em décadas recentes, a reforma do setor público entrou na moda de tal modo que se tornou uma ideologia e uma estratégia de sobrevivência dos regimes. Com efeito, trata-se de uma *língua franca* dos governos contemporâneos de toda parte. Essa tendência se acelerou numa época de rápidas mudanças globais e turbulência política, que teve o efeito duplo de pressionar os governos a se reinventarem constantemente. Apesar da necessidade reconhecida dessas mudanças, ainda persistem as seguintes questões: “Para onde devem mudar os governos? Para que servem essas mudanças? Qual a melhor maneira dos governos mudarem?” As respostas a essas importantes questões podem não ser muito claras para muitos formuladores de políticas da burocracia. Embora a reinvenção do governo seja urgente e necessária, os resultados almejados das reformas, tais como aqueles

detalhados por David Osborne e Peter Plastrik, têm sido totalmente indefiníveis.

A reinvenção do governo, de acordo com esses autores, significa “a transformação fundamental dos sistemas e organizações públicos para criar imensos aumentos em sua eficácia, eficiência, adaptabilidade e capacidade de inovar. Essa transformação é realizada com a mudança de seus propósitos, incentivos, *accountability*, estrutura de poder e cultura” (OSBORNE e PLASTRIK, 1997:13-14). Essa transformação exige esforços constantes e perenes e, no processo, põe à prova a energia dos governos e desafia seus compromissos. A “pregação da reforma”, fenômeno difuso em muitos países latino-americanos das décadas de 1950 e 1960, tal como apresentado por Albert Hirschman, pode ter reaparecido em muitas outras partes do mundo (HIRSCHMAN, 1963). Para muitos céticos das reformas, a noção de Robert Merton de “incapacidade treinada”, pela qual a adesão burocrática às regras que causa o funcionamento das capacidades de alguém é percebida como inadequação ou ponto cego (MERTON, 1992:103), encontrou uma nova conotação nos recentes esforços de reforma desses países.

Embora a reforma do setor público de muitos países em desenvolvimento não seja, de forma alguma, uma história de sucesso completo, sua relevância – política, econômica e social – não pode ser ignorada. O impulso para a melhoria, sustentação e modernização desses governos em um mundo cada vez mais competitivo é óbvio. Boa parte dos esforços de reforma está associada à reorganização, verificações de eficiência, enxugamento do governo, privatização e gestão de qualidade. Em sua forma mais abrangente, a reforma do setor público deveria compreender dimensões tanto estruturais quanto atitudinais. A primeira relaciona-se com o desenvolvimento de infra-estrutura e sistemas de administração e a segunda, com ética do trabalho e cultura de organização. Com a investida violenta das reformas pró-mercado e as idéias relacionadas com a Nova Escola de Administração

Pública, os esforços de reforma do serviço público foram muito intensos em décadas recentes.¹

As reformas do setor público em Cingapura e na Malásia são, com efeito, temas interessantes para uma análise comparativa, pois elas enfrentam ambientes de política externa semelhantes e compartilham de uma herança comum de dominação colonial britânica. Apesar dessas semelhanças, devemos ter em mente que há grandes diferenças em suas abordagens de governança e, de modo mais notável, em seus desenvolvimentos a partir da metade dos anos 80. É preciso levar em conta também os contextos políticos diferentes que, por sua vez, levaram a diferentes políticas de seleção de critérios, níveis disciplinares e competência administrativa. As relações problemáticas entre os dois países em anos recentes no que tange a uma série de questões (inclusive o preço da água, reivindicações de terras, uso do espaço aéreo, construção de instalações para a imigração, desenvolvimento de terras de ferrovias e a demolição da antiga estrada) tornam a tarefa de juntá-los na mesma categoria um exercício muito mais difícil.² Ao comparar seus esforços de reforma, talvez possamos determinar se é possível extrair princípios gerais para reformas similares do setor público em andamento em outros países. No entanto, essas lições só serão significativas e consequentes se os sucessos e perigos potenciais foram examinados em perspectiva.³ Os governos não podem comemorar sucessos às custas de perigos potenciais e iniciativas fracassadas de reforma. “Aprender com os erros” não pode ser pura retórica; ao contrário, deveria ser um princípio orientador, bem como uma filosofia praticante nas organizações burocráticas. O objetivo deste artigo é, portanto, destacar tanto as lições positivas quanto as negativas que esses países podem oferecer.

1. Ver, por exemplo, Ferlie et al (1996) e Barzelay (2001); Painter (1994:242-263).

2. Para uma discussão sobre as relações complicadas entre Cingapura e Malásia, ver Chang Li Lin (2003).

3. Para uma discussão sobre lições políticas de outras nações, ver Rose (1993).

1. Cingapura e Malásia: lições modestas para os outros países

No período do pós-guerra, nas décadas de 1940 e 1950, a administração colonial britânica na Malaia Peninsular e nos Povoamentos dos Estreitos estava preocupada em consertar os danos da guerra. Em consequência, a reforma da estrutura administrativa, que era geralmente eficiente e efetiva no governo das colônias do Império antes da conquista pelos exércitos japoneses no Sudeste Asiático, foi um pouco esquecida. Após a independência, os novos governos das duas entidades políticas assumiram os desafios da construção e modernização da nação e a reforma do serviço público colonial foi uma das prioridades. A ênfase era na indigenização da burocracia e centralização da autoridade. Com os novos desafios surgidos do ritmo veloz da economia e da competição regional nas décadas de 1980 e 1990, a natureza das reformas administrativas mudou, de uma abordagem centrada no Estado para uma de orientação do Estado e, a partir de então, passou também de uma abordagem estrutural tradicional para uma visão de procedimentos determinados pela tecnologia da informação.

Os setores públicos de ambos os países são os maiores empregadores (a Malásia tem cerca de 840 mil funcionários e Cingapura, 100 mil). Os estudiosos observaram que esse padrão de emprego era um dos indicadores da burocratização dos países do Sudeste Asiático (EVERS, 1987:666-685). Embora o setor privado seja sempre louvado como o motor do crescimento da economia, foi o setor público que propiciou a liderança necessária e os recursos em administração e inovação. Eles assumem a liderança em muitas áreas, apesar da marginalização do Estado na busca pela gestão de recursos. Nesse contexto, Cingapura foi exaltada como uma organização política “feita pelo governo” e a Malásia como um “Estado administrativo” (LOW, 1998, ESMAN, 1972).

Alguns países amigos consideraram Malásia e Cingapura como arquétipos de desenvolvimento em geral e de reforma burocrática

em particular. Isso é especialmente evidente em décadas recentes, quando várias delegações de servidores públicos de países em desenvolvimento visitaram as duas nações para intercâmbio de idéias nesses campos. Em 1993, por exemplo, uma delegação do Zimbábue expressou admiração pelo serviço público malaio, que conseguira se equipar para um desempenho efetivo (MAJID, 1993). Em Cingapura, a Faculdade de Serviço Civil era o instituto de estudo preferido dos servidores públicos seniores de Macau e da China dispostos a se aperfeiçoar nas áreas de administração pública e reformas do setor público.⁴ Está em funcionamento também um “Programa de Visita de Estudos de Prefeitos Chineses”, pelo qual o governo de Cingapura recebe e compartilha sua experiência em administração urbana e desenvolvimento social com quadros chineses.⁵

Embora muitas dessas missões fossem de natureza diplomática, a disposição para aprender dos visitantes parecia genuína. Cingapura serviu de modelo de desenvolvimento para muitos e sua abordagem da reforma do serviço público é também uma experiência que vale a pena imitar. O World Competitive Yearbook de 2002 classificou Cingapura como a segunda economia mais competitiva e sua área de eficiência de governo em primeiro lugar. O desenvolvimento da Malásia, sob a direção do primeiro-ministro Mahathir Mohamad tem sido extraordinário e as políticas de controle de capitais adotadas para lidar com a crise econômica asiática em setembro de 1998 certamente impressionaram os países da ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), bem como a comunidade internacional. O FMI, por exemplo, reconheceu finalmente que a implementação de um controle rígido de capitais e uma taxa cambial fixa ajudaram na reanimação da economia malaia e abriram a possibilidade de uma reforma finan-

ceira mais rápida. Portanto, não surpreende que os governos e os cidadãos de Cingapura e da Malásia se sintam justificadamente orgulhosos das realizações de seus países.

2. Reformas em Cingapura: o ethos da excelência e a preocupação com a mudança

Tendo em vista que muito já se escreveu sobre o desempenho do serviço público de Cingapura,⁶ não há necessidade de repetir aqui. Portanto, minha discussão se limitará aos principais temas da reforma do setor público na cidade-Estado desde sua independência. Essa reforma pode ser dividida em três períodos: (1) período de sobrevivência; (2) período de construção da nação; e (3) período da globalização (HO, 2003).

O governo do Partido da Ação Popular (PAP) iniciou a reforma do serviço público logo após assumir o poder, em 1959. Adotaram-se muitas estratégias, entre elas: a criação de um Centro de Estudos Políticos em 1959 para induzir a mudança de atitude entre os servidores públicos, a reorganização do Serviço Público de Cingapura no mesmo ano, a criação de dois novos ministérios, da Cultura e do Desenvolvimento Nacional, para permitir um tratamento melhor das questões e esforços da construção nacional e do desenvolvimento econômico. Vários órgãos ineficientes foram substituídos. Criou-se o Departamento Central de Reclamações para canalizar as queixas dos cidadãos contra os servidores que não atendiam às necessidades do público. Além disso, o combate ao grave problema da corrupção tornou-se logo uma prioridade na agenda do governo. Em 1960, o Regulamento de Prevenção da Corrupção, em vigor desde 1937, foi emendado e substituído pela

4. “Singapore and Macau launch training programme for Macau civil servants,” Channel News Asia, 23 abril 2001; “Singapore, China to cooperate in training senior civil servants,” Channel News Asia, 15 julho 2002.

5. “Mayors’ Study Visit here to Continue,” The Straits Times, 27 abril 2002.

6. Bellows, 1989:195-223; Das, 1998. 267p. O livro tem um capítulo intitulado “Reform in the Singapore Civil Service” (pp. 55-63); Lim, 1997:167-174; A Profile of the Public Service of Singapore. Londres: Commonwealth Secretariat, 1998.

Lei de Prevenção da Corrupção, que deu ao governo mais autoridade para impor as leis contra a corrupção.⁷

Em anos recentes, a reforma do serviço público de Cingapura foi marcada pela implementação do programa Serviço Público para o Século XXI (PS21). A fim de preparar os servidores para o novo século, as secretarias permanentes dos ministérios decidiram montar um exercício deliberado em maio de 1995.⁸ O PS21 tem dois objetivos principais: (1) fomentar uma atitude de excelência no serviço mediante o atendimento das necessidades do público com altos padrões de qualidade, cortesia e sensibilidade; (2) promover um ambiente que induza e esteja aberto à mudança contínua. Ele consiste de quatro componentes principais: bem-estar da equipe, serviço de qualidade, excelência mediante empreendimento e aprendizagem contínuos e revisão organizacional.⁹ A reforma envolve a transformação da mentalidade e a criação de uma cultura e normas organizacionais diferentes dentro do serviço público.¹⁰

A versão oficial da reforma do serviço público cingapuriano foi apresentada pela Secretaria Permanente do gabinete do primeiro-ministro e, segundo ela, são estas as características do serviço público do país:

- Compromisso com o princípio da meritocracia e ausência de corrupção e nepotismo;
- Justiça e imparcialidade ao servir o público, mas não neutra em relação à execução da política governamental;

- Instintos para salvaguardar os interesses e preocupações nacionais, bem como uma boa compreensão dos imperativos nacionais;
- Julgamento da eficácia pelos resultados obtidos com pragmatismo e senso de urgência;
- Busca contínua da eficiência de uma maneira compreensiva e econômica.¹¹

Em geral, a história da reforma do serviço público de Cingapura reflete três ênfases principais do governo do PAP. Primeiro, a remodelação do serviço público para ajudar o governo a proporcionar serviços ao povo fazia parte do processo de criar uma cidade-Estado moderna e global. Em segundo lugar, o objetivo era fazer do serviço público uma instituição mais eficiente e eficaz para que pudesse complementar o objetivo político do regime. Por fim, a preocupação constante com a mudança no interior da burocracia – que tem provavelmente suas raízes no provérbio italiano “uma pedra que rola não pega limo” – manteve os esforços de reforma da cidade-Estado em movimento perpétuo.¹²

3. Reforma na Malásia: o ethos da qualidade e o compromisso com o desenvolvimento

Desde sua independência em 1957, os esforços de reforma administrativa da Malásia avançaram rapidamente, em vários estágios que enfatizaram a indigenização, a expansão do Estado, a privatização e a melhoria da eficiência e a utilização de tecnologia da infor-

7. A lei foi promulgada em junho de 1960, última emenda, 1998. Essa lei cobre suborno ativo e passivo cometido por indivíduos do setor privado ou público em Cingapura, e por cingapurianos em outros países. Ver Muhammed Ali (2000). http://www.info.tdri.or.th/reports/os_paper/ali.pdf

8. “Overview for PS21,” <http://www.gov.sg/ps21/index.html>.

9. “PS21 Case,” <http://www.ps21.gov.sg/case5.html>.

10. “PS21 Case,” <http://www.ps21.gov.sg/case5.html>.

11. Siong Guan Lim, “The New Public Administration: Global Challenges, Local Solutions. The Singapore Experience.” <http://www.gov.sg/ps21>

12. O PS21 considera a mudança um modo de vida superior e necessário, um instrumento para aperfeiçoamento e progresso. Os três pilares associados à mudança são (1) prever a mudança; (2) receber bem a mudança; (3) executar a mudança.

mação para que o serviço público do país atingisse padrões comparáveis aos internacionais. A posição da elite política malaia é consistente com a crença geral de que a reforma administrativa é um pré-requisito para o crescimento e o desenvolvimento.

O processo de reforma administrativa na Malásia pode ser dividido em quatro períodos: indigenização (1957-1965), administração para o desenvolvimento (1966-1970), expansão do Estado (1970-1980) e o período de Mahathir (1980 em diante). O último período pode ser subdividido em duas fases que se sobrepõem: a mudança para um serviço público mais enxuto (1980-1995) e a preocupação com a globalização e ênfase na tecnologia da informação (1995 em diante).¹³

A nacionalização foi a principal prioridade quando a Malásia obteve a independência dos ingleses, em 1957. Por esse processo, os funcionários britânicos foram substituídos por malaios, dentro da idéia de que o serviço público devia ser nacionalizado o máximo possível (ALLEN, 1970:149-178, NESS, 1965). Ao mesmo tempo, adotaram-se políticas preferenciais em favor dos malaios para melhorar a representação deles no serviço administrativo. Conforme recomendações de Milton Esman e John Montgomery para aperfeiçoar o profissionalismo e a eficiência dos funcionários públicos por meio de programas oficiais de treinamento, foi lançada a segunda onda de reformas em 1965. O combate à corrupção foi também prioritário durante esse período. A Lei da Agência Anticorrupção foi aprovada pelo legislativo em 1967 e criou-se o Departamento Nacional de Investigações em 1973. A terceira onda de reformas começou com a implementação da Nova Política Econômica (NPE), em 1971. Como um dos objetivos da NPE era alcançar 30% de emprego e propriedade nacional da economia, o Estado começou a se expandir. Os dados sugerem que a NPE teve sucesso em criar uma classe burocrático-empresarial malaia, mas os recursos públicos foram, às vezes, mal usados e abusados. Com a enorme expan-

são do setor público nos anos 60 e 70, a reforma do serviço público foi, em larga medida, negligenciada. As empresas estatais eram usadas deliberadamente como instrumentos de política de crescimento e redistribuição de renda, geração de empregos, provisão de infra-estrutura e controle de recursos estratégicos. A quarta onda de reformas começou com a chegada de Mahathir ao posto de primeiro-ministro, em 1981. Ocorreu então uma mudança paradigmática no sentido de uma melhor administração e prestação de serviços pela burocracia. Muitos esforços, entre eles a privatização da "Malaysia Incorporated", a Carta dos Clientes e o uso de tecnologia da informação, possibilitaram que o serviço público malaio enfrentasse os desafios da mudança global.

A versão oficial das reformas é a seguinte.

O serviço público malaio foi encarregado das tarefas simultâneas de desenvolvimento socioeconômico e de construção da nação. Para garantir que essas tarefas fossem realizadas com eficiência e eficácia, o governo fez uma série sucessiva de reformas administrativas pertinentes à estabilidade e crescimento da nação. Essas reformas abrangem mudanças estruturais, mudanças nas tecnologias de administração, habilidades, conhecimentos e atitudes, bem como em sistemas e procedimentos. Elas também cobrem as amplas áreas de administração pública, gestão gerenciamento geral, gerência financeira e contabilidade.¹⁴

A preocupação com a qualidade e a maximização da eficiência nessas reformas evidencia-se na implementação de círculos de controle de qualidade, sistema de feedback de qualidade e sistema de informação de qualidade por meio da Gestão de Qualidade Total. O governo pretende implementar mais uma mudança de paradigma, transformando um serviço público rígido em proativo e centrado no cliente que funcionará como catalisador no processo de atingir o estado de nação plenamente desenvolvida até 2020.

13. Para detalhes, ver Ho (2002:87-104). Ver também Ahmad (1997).

14. A Profile of the Public Service of Malaysia, Commonwealth Secretariat, 1995. p. 1.

Sem dúvida, Cingapura e Malásia passaram por mudanças políticas, econômicas e sociais rápidas desde a independência. A crise financeira asiática de 1997 e o período pós-ataque terrorista de 11 de setembro abriram caminho para uma nova ordem política mundial. Felizmente, as reformas do setor público já estavam implantadas antes desses eventos e foram projetadas para reagir às demandas crescentes tanto internas como externas. Embora houvesse áreas de inadequação, os esforços de reforma civil foram, em larga medida, intensos e inovadores. Os dados disponíveis indicam que, em termos de prestação de serviços e conteúdo político, os resultados das reformas foram muito positivos.

4. Lições de Cingapura e da Malásia: seis pontos sobre os quais vale a pena pensar

4.1 Enfatizar as ações em vez da retórica

Com freqüência, os políticos manipulam as reformas administrativas para seus propósitos políticos e, desse modo, as palavras, em vez das ações, se tornam normas. Sem ter uma visão realista do que pode ou não ser realizado, os políticos e as altas autoridades fazem promessas que não conseguem cumprir. Em consequência, uma história de promessas quebradas e excesso de compromissos deixa as pessoas cépticas em relação às tentativas de reforma, mesmo quando os eleitos manifestam um compromisso genuíno com elas. O desfecho são falsas esperanças e cidadãos cínicos.

Apesar da resistência contínua da organização burocrática, a história das reformas do setor público em Cingapura e na Malásia reflete os compromissos da liderança política em seus governos. Os políticos sabem muito bem que as idéias não se manifestam fisicamente se não forem implementadas. Portanto, a implementação de políticas é levada a sério. Em Cingapura, o PS21 parece extremamente bom no papel, e houve esforços genuínos para implementar esse programa. O mesmo se pode dizer da Malásia

(HO, 2001a:7-27). Com efeito, um forte apoio dos altos dirigentes é a chave do sucesso.

Às vezes, a participação pessoal é necessária para o sucesso da reforma. Em Cingapura, Lee Kuan Yew assegurou-se pessoalmente de que as atitudes dos burocratas mudassem durante seu mandato de primeiro-ministro. A famosa fotografia que o mostra varrendo as ruas do centro da cidade é um lembrete de que os políticos devem dar o exemplo, método adotado também por Mahathir em sua tentativa de reformar o governo nos anos 80, quando deu início ao programa “liderança pelo exemplo”. A experiência malaia mostrou que as reformas podiam ser implementadas com mais eficácia se os líderes políticos se dedicasse suficientemente. As idéias para estabelecer novas estruturas, esforços de recursos e iniciativas não poderiam vir dos níveis intermediários da burocracia, mas da alta liderança política. O envolvimento pessoal de Tun Abdul Razak na aprovação da reforma da burocracia malaia nos anos 70 foi certamente um dos principais fatores que levaram ao sucesso da implementação do relatório de Esman e Montgomery (MONTGOMERY e ESMAN, 1966).

4.2 Manter a burocracia sob controle

A politização da burocracia sempre foi uma questão controversa. Teme-se que, uma vez politizada, a neutralidade, a dedicação e a imparcialidade da burocracia possam ficar comprometidas. O parasitismo e a submissão a partidos políticos e ideologias são os supostos pecados que muitas burocracias cometem. Dos servidores públicos, espera-se neutralidade diante de ideologias políticas e o cumprimento dos deveres profissionais. Os servidores politicamente neutros também devem estar comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico e a construção da nação. Com efeito, a imparcialidade na prestação de serviços é uma qualidade muito desejável nos burocratas profissionais.

Porém, em muitos países em desenvolvimento, nos quais a legitimidade está em questão, o problema não é o excesso de politização,

mas sua escassez. Com isso quero dizer que os políticos eleitos não controlam a burocracia efetivamente e ela tem tendência a desafiar a ordem e a autoridade dos chefes políticos; isso torna lenta e difícil a implementação das diretrizes políticas. O controle político da burocracia é necessário para garantir a responsabilidade perante o povo da liderança política. A politização da burocracia é inevitável, pois ela funciona principalmente em um ambiente político.

Os líderes políticos cingapurianos asseguraram-se do controle sobre os funcionários públicos, a ponto de torná-los obedientes. Com freqüência, declararam que uma burocracia apolítica não pode levar a cabo com eficiência as políticas do governo. Lee Kuan Yew sustentava que os ministros tinham de manter-se ao leme, para não serem manipulados pelos servidores públicos. “É preciso ter ministros que sejam melhores que seus secretários permanentes. Em Cingapura, este tem sido meu objetivo.”¹⁵ Lee Kuan Yew criou o Centro de Estudos Políticos com o propósito de erradicar a mentalidade colonial, diminuir a hostilidade dos servidores públicos em relação ao governo do PAP e torná-los mais responsivos. Os cidadãos, porém, precisam ter a garantia de que o controle político da burocracia não será usado para beneficiar interesses especiais e pessoais. A politização da burocracia de Cingapura pode ser considerada “parte integrante do fortalecimento da legitimidade do partido governante. Uma reforma administrativa desse tipo está de acordo com os objetivos gerais das políticas econômicas e sociais, garantindo assim uma congruência efetiva de objetivos e elementos ideológicos do governo do PAP” (HO, 2003).

Nesse aspecto, o governo malaio obteve menos sucesso, não por falta de tentativas, mas devido às complexidades inerentes aos vários níveis de governo e camadas de autoridade da Malásia. Em anos recentes, os servidores públicos malaios foram instruídos para não se alinharem a qualquer partido político e serem fiéis ao gover-

no, de modo a manter a integridade do serviço público. Ao fazer o apelo, o secretário-chefe do governo, Tan Sri Abdul Halim Ali, declarou que uma das características importantes de um serviço público bom e bem sucedido é a cooperação unificada e íntima entre os servidores quando realizam a mesma missão, ou seja, quando implementam as políticas governamentais com honestidade, em defesa dos interesses da nação. Assim, os funcionários devem estar atentos para não se deixarem atrair por movimentos políticos, em particular pelos que se opõem ao governo da *Barisan Nasional* (Frente Nacional).¹⁶ O Dr. Mahathir sempre tentou solicitar apoio do MCS. Por exemplo, em 1999, ele confessou que “a máquina administrativa é uma ferramenta do governo escolhido pelo povo e, como tal, não pode assumir uma posição isolada da do governo”.¹⁷

Não há dúvida de que um certo grau de neutralidade política é essencial para assegurar a imparcialidade na prestação de serviços e aumentar a confiança do povo na burocracia. Se o serviço público é politicizado demais, como tem acontecido na Malaia em anos recentes, então ele pode ser prejudicial aos projetos de desenvolvimento do país que dependam da cooperação entre os governos federal e estaduais. Portanto, conseguir um equilíbrio entre neutralidade e lealdade política continua sendo um desafio para esses governos no futuro.

4.3 Livrar-se da corrupção

Devido ao fato de que a corrupção sempre tenha sido vista como o maior obstáculo à reforma do serviço público, sua erradicação tem sido o alvo explícito ou implícito de praticamente todos os esforços de reforma do serviço público. A corrupção causa ineficiência e ineficácia e faz com que os funcionários considerem seus interesses

15. “Please remember. You elect duds, you get a dud govt,” The Straits Times, 29 fevereiro, 1992.

16. “Be Impartial And Loyal To Govt, Civil Servants Told,” BERNAMA, 20 novembro 1998.

17. “Like it or not, Civil servants ‘Must Back Govt,’ ” Straits Times, 4 maio 1999.

pessoais como um fim. Quando a corrupção se torna um meio de vida no setor público, os cidadãos dificilmente respeitam o governo, minando assim a estabilidade do país (HO, 1999). Por sua vez, uma burocracia corrupta também solapa o desenvolvimento econômico e social do país, distorcendo o domínio da lei e enfraquecendo os alícerces institucionais dos quais depende o crescimento econômico.

Em ambos os países, agências anticorrupção, como o Departamento de Práticas Corruptas de Cingapura e a Agência Anticorrupção da Malásia, estão presentes para combater essas ameaças. Há também leis em vigor para combater a corrupção, como a Lei de Prevenção da Corrupção de Cingapura e a Lei Anticorrupção da Malásia, de 1997. As experiências passadas e a avaliação de estudiosos e agências internacionais como a Transparência Internacional, indicam que Cingapura tem mais sucesso do que a Malásia no controle da corrupção.¹⁸ Há muitas razões para o êxito de Cingapura. A maioria dos problemas da corrupção advém das leis fracas e mecanismos ineficientes de imposição da lei. Em Cingapura, fizeram-se esforços para desenvolver, encorajar e implementar mecanismos de denúncia que incluíam medidas para proteger as pessoas que denunciassem práticas corruptas ou não-éticas. O órgão encarregado de combater a corrupção garante uma investigação efetiva e a instauração de processo contra atos corruptos por tribunais especiais.

Um fator que o governo cingapuriano gosta de citar para explicar o baixo nível de corrupção na cidade-estado são os altos salários pagos aos seus burocratas e autoridades eleitas. Na literatura sobre administração pública ainda há muitas controvérsias em torno da correlação entre salários de servidores públicos e nível baixo de corrupção (RIJCKEGHEM e WEDER, 2001). É claro que salários altos são um atrativo para entrar no serviço público. Alguns estudos

sugerem, porém, que isso não detém necessariamente a corrupção, embora seja um incentivo para que os funcionários não se entreguem a práticas corruptas. Ainda que o método de Cingapura para minimizar a corrupção não seja realista para muitos países, o pagamento adequado dos servidores públicos é certamente algo que a maioria dos governos deveria buscar em suas reformas.

Os dois países sabem que a papelada, a inércia e a corrupção ordinária são ruins para os negócios. Os investidores estrangeiros podem julgar a burocracia excessiva e levar seu dinheiro para outro país. Além de ter sido eleito como o país menos burocrático para os negócios, uma pesquisa da Political and Economic Risk Consultancy (PERC) considerou que Cingapura tem os melhores padrões de governança empresarial da Ásia.¹⁹ O país é bem visto pela comunidade empresarial internacional graças a sua provisão de um ambiente regulador rígido, no qual regras claras são impostas de maneira sensata. A Malásia está classificada abaixo de Hong Kong, Coréia do Sul e Taiwan.²⁰ Há indícios de que a burocracia pode ter espantado investidores estrangeiros em potencial.²¹ Ambos os países fazem esforços contínuos para promover a integridade e aumentar a consciência das práticas corruptas no setor público.

4.4 Investir em tecnologias de comunicação e informação (TCIs)

Os governos contemporâneos de todo o mundo adotaram as tecnologias de comunicação e informação como meios de tornar as

19. Na pesquisa de 2003 sobre padrões de governança empresarial, Cingapura ficou em primeiro lugar, acima de Japão e Hong Kong. Coréia do Sul e Malásia compartilharam o quarto lugar, seguidas por Filipinas, Vietnã, China, Tailândia, Indonésia e Índia ficaram amontoados no fim da lista.

20. “Few escape bureaucracy grip in Asia,” Agence France-Presse, 24 fevereiro 2002.

21. “A economia malaia está florescendo de novo. Em agosto de 2000, há sinais de que a Malásia se recuperou da crise financeira asiática. Prevê-se que a economia vai crescer 7,8% em 2000. Porém, há impedimento para (*continua*)

18. O Índice de Percepção da Corrupção de 2002 classificou Cingapura em 5º lugar e a Malásia em 33º. O Brasil ocupa o 45º.
<http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html>

operações burocráticas mais eficientes e transparentes. Desse modo, o uso das TCIs foi considerado uma estratégia fundamental na reformas do serviço público. A implementação dessas tecnologias mostrou-se um instrumento efetivo para conectar as diferentes redes de comunicação governamental em todos os níveis e um pré-requisito para dinamizar a prestação de serviços e dar mais poder à cidadania.

No momento, novas palavras – tais como e-governo e e-cidadão – aparecem no setor público. Os esforços para montar um “governo eletrônico” trarão para o serviço público os benefícios da revolução da informação, que se traduzem em maior produtividade e desempenho melhor. O serviço público evoluirá para uma entidade que usa suas informações plenamente como um recurso estratégico nacional para o governo, as atividades econômicas e os cidadãos e administra as informações para um melhor desenvolvimento político e a melhora contínua dos serviços.

O governo de Cingapura vem informatizando agressivamente seus serviços desde 1981. O portal e-cidadão está no coração das iniciativas do e-governo do país. Sua utilização de TCIs para melhorar a eficiência do setor público ganhou altos elogios de organizações internacionais. O estado da Pensilvânia e a província canadense de Alberta, por exemplo, tomaram Cingapura como modelo quando desenvolveram seus e-governos. O Global IT Report também confirmou que “Cingapura é um dos poucos países do mundo em que os serviços de e-governo não somente proporcionaram acesso mais eficiente ao gover-

(continua) o crescimento econômico do país. Os maiores obstáculos se encontram no serviço público e no próprio governo malaio. Ambos foram incapazes de se adaptar à nova economia da Internet. Eles não estão promovendo as indústrias da Internet de modo correto. Ainda existem obstáculos burocráticos demais. A Malásia está desestimulando o investimento externo nessa área. A burocracia é incrível. O serviço público está impedindo o crescimento de serviços com valor agregado.” “Taped up. The Malaysian economy is boozing again,” Far Eastern Economic Review, 17 agosto 2000.

no, como também contribuíram significativamente para reorganizar o modo de operação do governo”.²² Um jornal de Cingapura noticiou que as autoridades governamentais do país só perdem para as americanas em entendimento da Internet e na oferta de serviços on-line ao público.²³ O governo também emitiu sinais de que o setor terá mais financiamento no futuro. Serão gastos 1,5 bilhões de dólares cingapurianos (US\$ 872 milhões) nos próximos três anos a fim de proporcionar mais serviços públicos por meios eletrônicos.²⁴

A Malásia, sob a liderança do Dr. Mahathir, deu grandes saltos no sentido de conectar o setor público. A Unidade de Planejamento da Modernização e Gestão Administrativa da Malásia (MAMPU) implementou um projeto de Serviço Público Eletrônico para apresentar informações sobre serviços públicos via Internet. No momento, mais de noventa serviços prestados por agências selecionadas do governo federal e de Selengor estão cobertas pelo projeto. O vice-diretor geral (de Tecnologia da Informação) da MAMPU, Datuk Anuar Maarof, declarou: “O governo reconhece que a TI lhe oferece a oportunidade e o caminho para se reinventar, desfazendo-se das noções comuns de que o serviço público é ineficiente, lento e atolado em papelada e numa burocracia infinita” (ROSARIO, 1999). Os compromissos financeiros do governo malaio com as TCIs também aumentou.

-
22. Em uma pesquisa de 1999, a Administração de Serviços Gerais dos EUA chamou o site de e-governo de Cingapura “o exemplo mais desenvolvido de prestação de serviços integrados do mundo”. Ver “The e-City: Singapore Internet Case Study,” International Telecommunication Union, abril 2001, <http://www.itu.int/osg/spu/workshops/>
 23. “Singapore second to US in online govt services,” The Straits Times (Cingapura) 16/06/2000.
 24. No mesmo relatório, junto com Austrália, Nova Zelândia e Coréia do Sul, Cingapura foi considerada um dos “pioneiros” em práticas de e-governo na Ásia. O relatório apontou Malásia, Kuait, Bahrain e Arábia Saudita como “líderes em potencial”. (“Singapore to spend dlrs 872 million on e-government,” Associated Press Newswires, 6 junho 2000).

Uma quantia de RM 434 milhões do 8.º Plano da Malásia foi alo-
cada para o e-governo de 2001 a 2005.

Sem dúvida, a informatização do serviço público tornou o go-
verno mais eficiente. O sistema de declaração de renda on-line de
Cingapura – um de seus serviços eletrônicos mais populares, usados
por estrangeiros e cingapurianos – também mostra promessas de lu-
cratividade. Disponível desde 1998, o sistema de \$1,3 milhão eco-
nomizou \$1,54 por declaração, ou uma economia acumulativa de
\$343 mil.²⁵ De acordo com a Infocomm Development Authority
(IDA) de Cingapura, o uso do site e-cidadão para serviços simples
do governo, lançado em 1999, aumentou 3,5 vezes, de 125 mil pa-
ra 430 mil visitas de março para abril de 2000. Espera-se que isso
economize cerca de \$ 40 milhões por ano para o governo cingapu-
riano.²⁶ Portanto, o resultado não é apenas eficiência, mas também
corte de custos. Em suma, Cingapura e Malásia adotaram muitos
elementos do e-governo, com metas agressivas e amplitude crescen-
te de serviços oferecidos pela Internet.

4.5 Meritocracia e representação

O governo de Cingapura orgulha-se de implementar políticas
de recrutamento e promoção no setor público baseadas na meri-
tocracia, ou seja, que usam como critério a capacidade da pessoa,
em vez da posição social ou riqueza. Há um esforço contínuo pa-
ra atrair bons quadros para o serviço público. Cabe observar que
muitas das instituições ligadas ao governo, como a Singapore
Airline, o Development Bank of Singapore, Jurong Town Board e
a Singapore Ports Authority foram todas dirigidas por servidores
públicos. Porém, há críticas de que, apesar do sucesso aparente

25. “Web-savvy Singaporeans cut through red tape with e-government,” Associated Press Newswires, 9 dezembro 2000.

26. “e-Government Site Proves popular with Singaporeans,” Straits Times, 14 dezembro 2000.

das empresas ligadas ao governo, seus lucros não foram tão altos quanto o esperado.²⁷

A Malásia tem uma história e necessidades políticas peculiares. No recrutamento para o serviço público, as políticas preferenciais têm sido tradicionalmente um traço importante. Mas mesmo dentro dos limites do recrutamento étnico, há espaço para a meritocracia e, nos últimos anos, o serviço público malaio tem avançado lentamente nesse sentido. O sistema de avaliação de desempenho melhorou a competência e a performance dos servidores públicos. Um novo sistema de avaliação introduzido em 1992 complemen-
tou o novo sistema de remuneração que “enfatiza o mérito, em par-
ticular na determinação da progressão salarial, promoção e
oportunidades de treinamento para os servidores públicos”.²⁸

4.6 Escutar o público e envolvê-lo

A população, com seus inputs, reclamações e sugestões, sempre contribuiu para o desenvolvimento profissional do serviço público. Os grupos de interesse, atuando como mecanismo de advertência, podem defender abertamente suas posições e interesses na melhora dos interesses profissionais do serviço. Portanto, um maior envolvi-
mento da população faria com que o serviço público fosse mais orientado para os clientes. Com efeito, as expectativas públicas são um mecanismo poderoso no ímpeto de reforma. No passado, espe-
rava-se que a população aceitasse serviços incompatíveis com o va-
lor dos impostos que havia pago. Mas, agora, o público espera um

27. Há uma extensa literatura sobre esse tema. Os leitores podem se referir a Werner Vennewald, “Technocrats in the State Enterprise System of Singapore,” Asia Research Centre Working Paper, 32, novembro 1994; US Embassy Singapore, “Singapore Government-Linked Corporations Face the Future,” (2001) <http://www.usembassysingapore.org.sg/ep/2001/GLC2000.html>; e Ross Worthington, Governance in Singapore, RoutledgeCurson, 2002.

28. A profile of the public service of Malaysia. Londres: Commonwealth Secretariat, 1995, p. 17.

serviço eficiente de alta qualidade, semelhante ao prestado pelo setor privado. Os governos que pretendem manter sua competência precisam promover mudanças voltadas para as necessidades atuais e futuras de seus cidadãos. Do mesmo modo, permanece válida a exigência de que os governantes lutem para obter um nível ótimo de produção usando uma quantidade mínima de inputs.

Em Cingapura, o feedback dos cidadãos é levado a sério. Eles sentem, às vezes, porém, que o governo pode fazer mais para levar em consideração suas idéias na formulação das políticas. A percepção de que o governo do PAP é paternalista e “sabe tudo” impede que cidadãos ativos participem da definição das políticas. Uma pesquisa recente feita pelo Ministério do Desenvolvimento Comunitário descobriu que, embora oito em cada dez pesquisados aprovem o governo, apenas um em cada três disseram que o governo era suficientemente aberto, somente dois em dez se sentem consultados sobre as diretrizes políticas e apenas três em dez acreditam que o governo aceita bem as críticas (HO, 2003:212).

Na Malásia, o Estatuto do Cliente foi uma tentativa de fazer o serviço público centrar-se no cliente. Todos os órgãos do governo enfatizaram o serviço de qualidade, que atende às necessidades da população. Cada agência e órgão oficial têm sua própria “declaração de missão” e um estatuto do cliente. O feedback também se tornou um exercício normal e padrão para que os cidadãos possam reclamar das ineficiências burocráticas. É preciso dizer, porém, que, para que os cidadãos se envolvam mais nos assuntos do governo, eles deveriam ter um senso de eficácia mais forte. A elevação do nível de eficácia para a cidadania é uma tarefa desafiadora para todos os governos.

5. Alguns desafios: o que falta nessas reformas?

Até agora, falamos da implementação de reformas bem sucedidas. Há algumas áreas, porém, às quais os governos deveriam dar mais atenção se quiserem aperfeiçoar o serviço público.

5.1 A honra e virtude do serviço público

A honra e a virtude do serviço público não foram suficientemente enfatizadas nos dois países. Os jovens formados que buscam carreiras são atraídos para o setor público por causa de suas recompensas e incentivos monetários, em vez de pelo desejo de servir ao público. Num momento em que essas sociedades necessitam de uma liderança no setor público apaixonada, íntegra e bem intencionada, muitos dos jovens mais brilhantes não pensam em carreiras públicas. Com efeito, as economias em crescimento e as democracias de Cingapura e Malásia não podem sobreviver ao desgaste das virtudes tradicionais do serviço público, moralidade pública e viço criativo.

Em Cingapura, o raciocínio que faz pagar a ministros e altos funcionários salários extraordinariamente altos tem o efeito de tornar o serviço público um lugar para os jovens que procuram uma carreira com perspectiva lucrativa. A idéia de serviço público – que alguém devote sua vida ao serviço da comunidade e da nação com paixão e idealismo – não está entranhada na consciência cingapuriiana. O principal fator que contribui para essa tendência é a constante retórica de pagar altos salários a políticos e altos funcionários e as justificativas incessantes de que os políticos devem contribuir para tal medida política. Seis anos após a publicação de *White paper on competitive salaries for competent and honest government: benchmarks for ministers and senior public officers* (Cingapura: The Prime Minister’s Office, 1994), os impactos estão bem claros. Está claro que os cidadãos cingapurianos não deixaram de ser cépticos sobre a causa e o efeito do bom governo e dos altos salários. Os salários altos funcionam em dois sentidos – podem trazer “talentos” para o governo, assim como podem atrair “não-talentos”. O que talvez seja mais importante – a justificação constante para pagar altos salários a políticos e altos funcionários – põe em destaque um sistema de valores que enfatiza o “interesse próprio”, em vez do “dever público”. Ela confunde as dimensões éticas dos deveres políticos do

cidadão e um interesse próprio individual. Há um sentimento crescente de que a legitimidade moral, e não os altos salários, deveria ser uma força indispensável para a manutenção da dignidade política numa sociedade dominada por desejos materiais e síndrome do absenteísmo. Infelizmente, as virtudes simples do serviço público tornaram-se distorcidas e perdidas na cultura do mercado que estimula o egoísmo e o interesse próprio.

Ultimamente, fizeram-se várias tentativas para promover o espírito comunitário dos servidores públicos em Cingapura. Em abril de 2001, foi lançado o Serviço Público em Ação para a Comunidade. Trata-se de um programa para que as organizações do setor público se comprometam com um envolvimento com a comunidade. Entretanto, isso está longe de enfatizar os valores do serviço público como uma profissão e carreira. Com efeito, o governo precisa trabalhar mais firmemente para atrair gente talentosa ao serviço público e desfazer a imagem negativa dos funcionários do governo. Com a promoção das virtudes do serviço público, o moral dos funcionários cingapurianos e malaios se elevará.

5.2 Democratizar de cima, participação de baixo

Em muitos países da Ásia e do Sudeste Asiático, a democratização parece ser um fenômeno provocado não tanto por pressão popular (com a possível exceção das Filipinas), mas por meio das reações das elites políticas à pressão popular. Há uma diferença crucial nessas duas formas. Na primeira, não há incentivo para a elite dominante responder e democratizar, enquanto que, na segunda, a pressão de baixo é administrada e o sistema se abre para um grau mais alto de transparência e *accountability*.

Tanto em Cingapura como na Malásia, embora as elites governantes tenham feito esforços para democratizar, as demandas populares precederam esses esforços. Há uma percepção crescente de que esses governos têm o objetivo de permanecer no poder, entrincheirando-se no sistema político e perpetuando o mito de que não

há alternativa possível para a atual administração. Para que as reformas administrativas funcionem efetivamente, é preciso que estejam presentes tanto os procedimentos como os elementos substantivos da democracia.

5.3 Monitorar a privatização mais de perto

A tendência para a privatização em Cingapura e na Malásia é inequívoca. Os dois países estão entre os mais ativos na privatização das empresas estatais. Cingapura tem 23 empresas ligadas ao governo das quais 12 ele planeja passar para o setor privado. A Malásia tem alguns programas ambiciosos e muito estruturados de privatização. Mediante várias modalidades, como desinvestimento, contratos de gestão e arranjos do tipo *build-own-transfer (BOT)*, o governo malaio privatizou muitas empresas. A venda de empresas estatais gerou \$6,3 bilhões, o que possibilitou que o governo transferisse quase 20% de sua dívida para o setor privado.

A privatização de serviços essenciais à população sempre desencadeou um debate longo e acalorado, mesmo em países onde ela se mostrou benéfica para todas as partes envolvidas. Essas experiências, porém, também provaram que a privatização não beneficia necessariamente os assalariados, em especial os de baixa renda. O principal temor sempre foi o de ela resultar em custos mais altos para os consumidores. Em Cingapura, a contestação política e os resultados inesperados desses exercícios sempre foram uma preocupação. O índice do custo de vida manteve-se, em geral, em um nível razoável, mas o custo dos serviços de saúde, as tarifas de serviços públicos, o preço das passagens de ônibus e outros subiram substancialmente.

Em si mesma, a privatização é um processo extremamente vulnerável à corrupção. Durante todo o período de Mahathir, dirigiram-se críticas ao favoritismo político nas altas esferas do governo. Uma denúncia feita com freqüência foi a da concessão de contratos de privatização a empresas com conhecidos laços políticos com os

partidos governantes (GÓMEZ e JOMO, 1997). O Dr. Mahathir manipulou com sucesso o sistema clientelista durante seu mandato de primeiro-ministro. O nepotismo e o suborno precisam ser minimizados, senão erradicados pelas autoridades políticas malaias se quiserem que o país ganhe competitividade regional e global. A área de governança empresarial também precisa melhorar substancialmente para que os investidores estrangeiros recuperem a confiança depois da crise financeira de 1997.

5.4 Tornar a burocracia mais inovadora e receptiva

A burocracia pode ser receptiva em relação ao público, mas avessa a novos métodos de fazer as coisas. O público, especialmente durante um período de recessão, quer que ela seja mais receptiva a novas idéias e à inovação para manter a economia em funcionamento. Um membro do Parlamento de Cingapura lamentou, em recente debate legislativo, que o serviço público cingapurense foi extremamente inflexível ao responder a solicitações públicas para abrir empresas. Vale a pena repetir suas críticas à burocracia do governo:

Uma empresa chamada Wash Wash solicitou ao Conselho de Habitação e Desenvolvimento [CHD] uma licença para realizar lavagem de carros nos estacionamentos de múltiplos andares do Conselho. Quando mencionaram a idéia pela primeira vez, o CHD a rejeitou, dando, entre outros motivos, o fato de que “nenhuma licença desse tipo foi concedida antes”. Se você alega esse tipo de motivo, jamais fará alguma coisa nova. (Membro do Parlamento, Indrance Rajah, citado em The Straits Times, 29 agosto 2003)

Apesar da constante ênfase das altas autoridades de que os valores do serviço público precisam ser transformados para atender às necessidades da população, os fatos indicam que falta muito para que a burocracia mude de mentalidade e entre em áreas de assun-

ção de riscos, experimentação, diversidade e escolhas. Os líderes políticos de Cingapura perceberam que esses comportamentos rígidos significavam um obstáculo para a competitividade do país. Numa tentativa de se contrapor a essa mentalidade, o primeiro-ministro anunciou recentemente que agora, em Cingapura, “tudo é permitido, exceto o que nós [o governo] dissermos que não”.²⁹ Embora tal proclamação não possa ser levada a sério, devido às suas implicações práticas e legais, ela certamente reflete o grau em que as regulamentações e os comportamentos burocráticos inflexíveis provocaram o enrijecimento da psique geral dos cingapurianos.

5.5 Cultivar uma forte parceria entre o setor público e os especialistas em política pública na indústria e na universidade

É preciso buscar uma cooperação maior entre o governo e os principais atores do setor privado, como empresas, organizações da sociedade civil e especialistas em políticas públicas. Uma sugestão seria dar a esses especialistas mais oportunidades de trabalhar com o setor público. Mesmo a curto prazo, a troca de idéias seria certamente vantajosa para ambos os setores. Há uma tendência do setor público de se autocongratular e ignorar as áreas problemáticas. Os pesquisadores independentes podem contribuir apontando as áreas problemáticas potenciais com objetividade.

Um programa de parceria multi-setorial aproveitará definitivamente os recursos coletivos e a expertise de empresas, governo e or-

29. Em seu discurso do Dia Nacional de 2003, o primeiro-ministro Goh Chok Tong disse: “No passado, operamos em larga medida baseados no princípio de que ‘nada é permitido exceto se dissermos que é’. Agora, damos mais espaço para a experimentação. Cada vez mais, será ‘tudo é permitido exceto o que dissermos que não’... bem, quase tudo!” Discurso do primeiro-ministro Goh Chok Tong, 17 agosto 2003 no University Cultural Centre, National University of Singapore. <http://app.sprinter.gov.sg/data/pr/2003081707.htm>

ganizações da sociedade civil que, juntos, poderiam dar uma contribuição importante para integrar a formulação e implementação de políticas públicas. A obtenção de consenso como mecanismo importante para uma futura reforma administrativa pode então ser mais funcional.

6. Uma armadilha potencial: os perigos da “reforma permanente”

Tendo em vista que a reforma do governo é com freqüência mais uma metáfora do que uma questão, é apropriado perguntar se todas as propostas de reforma governamental são mais “simbólicas” do que reais. Enfatizar reforma e modernização pode proteger o *status quo* contra os críticos e adversários políticos. O selo reformista do governo dá aos oponentes menos oportunidades de rotulá-lo de complacente e inerte. Neste novo século, há uma tendência dos governos de se alinharem com as forças globalizadoras. O novo paradigma da gestão pública é, com efeito, uma idéia poderosa que transformaria o serviço público. Porém, se considerarem a reforma como um compromisso ideológico, em vez de uma solução pragmática para problemas, as autoridades governamentais podem estar prestando um desserviço aos seus compatriotas.

Sem dúvida, existe a necessidade de empreender reformas no setor público em Cingapura e na Malásia. Entretanto, uma onda ininterrupta de reformas, ou seja, a reforma pela pura reforma, pode ser causa de preocupações. Uma possível armadilha que posso prever é a preocupação, ou mesmo obsessão, com a idéia e a implementação de mudanças pelas autoridades públicas. Há um perigo real de que esses países vivam em estado perpétuo de reformas do serviço público. A síndrome prevalecente é a do “mesmo quando as coisas não estão quebradas, é preciso consertá-las”. Se as reformas servem para melhorar efetivamente o desempenho do governo, elas são deseáveis e necessárias. Porém, se se trata de um simples compromisso ideológico, em vez de uma estratégia para corrigir disfun-

ções e erros, então será inevitável a vitimização e, em última análise, a alienação da cidadania.

Podemos lembrar da teoria da revolução permanente de Trotsky e a aplicação eclética que Mao Zedong fez dessa idéia nos anos 50 e 60. De acordo com Trotsky, “a teoria da revolução permanente significa que a solução completa e genuína de suas tarefas de alcançar *a democracia e a emancipação nacional* só é concebível mediante a ditadura do proletariado como líder da nação subjugada, sobretudo de suas massas camponesas” (TROTSKY, 1931). Mao aplicou essa teoria na China, onde fez uma distinção entre contradições antagonistas e não-antagonistas. Ele declarou que as contradições continuariam a surgir na sociedade, mesmo depois de uma revolução socialista. Os resultados da aplicação da teoria por Mao foram desastrosos para o Partido Comunista chinês, bem como para o povo da China.³⁰

Embora os líderes políticos do Sudeste Asiático possam não se inclinar ideologicamente para a idéia da revolução permanente, deve-se reconhecer que chegaram muito perto de defender e implementar a mudança permanente nos programas econômicos e sociais. “Se não mudarmos com velocidade suficiente, perderemos muitas oportunidades e vamos lamentar isso”, disse certa vez o veterano político de Cingapura Lee Kuan Yew, acrescentando: “As sociedades devem ser flexíveis para reinventar e redefinir seu sistema econômico. A força do sistema americano está em sua constante adoção da mudança e da destruição criativa”.³¹ Ainda que isso seja verdade, cidades-estados e países pequenos podem não ser tão resistentes e elásticos no processo de destruição criativa, no qual a destruição provavelmente precederá a criatividade.

Em seu fervor e excesso de entusiasmo, os países que defendem reformas agora não estariam repetindo os mesmos erros sem saber?

30. Uma análise clássica das idéias de Trotsky e Mao sobre a revolução permanente encontra-se em Cliff (1963).

31. Citado em Asiaweek, 24 março 2000.

Terão caído inconscientemente na armadilha do “reformismo”? A cabeça dos políticos não é muito reflexiva e a dos burocratas menos ainda, e talvez seja útil lembrar aos políticos e servidores públicos os perigos potenciais de se envolver numa reforma permanente.³² Os Estados que aderem cegamente à noção de mudança são inerentemente transitórios. As histórias e memórias não são mais importantes – o processo de construção da nação se arraiga no futuro, em vez de buscar raízes no passado. Embora tradições e instituições não possam ser substituídas totalmente, muito de suas características, conteúdos e formas foram alterados para fazê-las parecer modernas ou pós-modernas. O problema do pós-modernismo é seu caráter virtual, amérbico e informe. Trata-se de um movimento atraente nas artes e na literatura, mas é duvidoso que essa vertente ideológica possa ser aplicada à formulação de políticas públicas e à governança.

7. Conclusões

Cingapura e Malásia progrediram sem cessar da fase pós-colonial de construção da nação e modernização para o período atual de políticas construtivas no sentido de enfrentar os desafios e exigências da globalização. Ambos os países abraçaram com entusiasmo a modernização, definida de modo amplo como desenvolvimento e crescimento, embora com sua cultura política e interesses peculiares. Desde a independência (Malásia em 1957, Cingapura em 1965), as duas nações alcançaram um progresso social e econômico

32. Nesse contexto, o apelo de um alto funcionário de Cingapura deve ser encarado com alguma cautela: “Precisamos de uma onda de inovação no Serviço Público. Mas uma ‘onda’ é pequena demais. Que tal uma ‘maré’? Ainda melhor, uma ‘tempestade’ de inovação. Inovação e empreendimento exigirão que todos nós procuremos e recebamos com satisfação nova maneiras de fazer as coisas que possam criar novos valores ou saltos quantitativos de benefícios. Este é o começo de nossa Revolução da Inovação no Serviço Público.” Discurso de abertura de Lim Siong Guan, Chefe do Serviço Público, na 2000 PS21 Excel Convention, 21 novembro 2000, Nanyang Polytechnic Auditorium, <http://app10.internet.gov.sg/scripts/neat/cms/htdocs/article.asp?pid=577>

notável. A crise financeira asiática de 1997 fez com que percebessem que estão mais integrados ao sistema capitalista mundial do que inicialmente supunham (HO, 2001b). As reformas que estavam em andamento estavam afinadas e fizeram-se novos esforços para responder às exigências das rápidas transformações econômicas, políticas e sociais. Ambos os países iniciaram reformas estratégicas de suas políticas econômicas para tornarem-se mais competitivos regional e globalmente. É uma missão que requer compromisso político e engenhosidade. Conforme minhas observações, os dirigentes malaios estão mais conscientes dos elementos ideológicos incrustados nas forças da globalização do que seus colegas cingapurianos.

Os dois países apresentam semelhanças em suas tentativas de reforma. A proximidade geográfica os torna certamente muito mais interdependentes do que seus líderes políticos gostariam de admitir. Mas, a julgar pelos resultados das reformas e capacidade de fornecer serviços públicos de qualidade, há também importantes diferenças em termos de processos e estruturas das burocracias. Não foi o objetivo deste artigo destacar essas diferenças, mas olhar para os traços comuns, para que se pudesse extrair o máximo de suas reformas do setor público e seus perigos potenciais.

No entanto, devem-se reconhecer e analisar seriamente as limitações dos esforços desses países. Sempre houve uma tendência das autoridades governamentais de enfatizar as realizações e os sucessos e ignorar os perigos e dificuldades. Elas podem até exagerar suas vitórias. Diante disso, nós, pesquisadores e cidadãos interessados precisamos nos perguntar: eles reinventaram o governo, ou apenas o rearranjaram? Eles reformaram o governo, ou simplesmente o renovaram? Somente olhando para as tentativas e erros nesses países com objetividade e refletindo com humildade sobre nossas próprias experiências talvez possamos encontrar lições valiosas para o aperfeiçoamento futuro das organizações burocráticas.

Referências bibliográficas

- AHMAD, Abdullah Sanusi. Public administration reforms in Malaysia: a developing country perspective. In: ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Governance. Promoting Sound Development Management*. Manila: Asian Development Bank, 1997.
- ALI, Muhammed. Eradicating corruption – the Singapore experience. In: SEMINAR ON INTERNATIONAL EXPERIENCES ON GOOD GOVERNANCE AND FIGHTING CORRUPTION, 17 de fevereiro, 2000. Bangkok. http://www.info.tdri.or.th/reports/os_paper/ali.pdf
- ALLEN, J. De Vere. Malayan civil service, 1874-1941: colonial bureaucracy/Malayan elites. *Comparative Studies on Society and History*, v. 12, n. 2, p. 149-178, abr. 1970.
- BARZELAY, Michael. *The new public management, improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- BELLOWS, Thomas J. Bridging tradition and modernization: the Singapore bureaucracy. In: TAI, Hung-chao (Ed.). *Confucianism and economic development: an oriental alternative?* Washington, DC: Washington Institute Press, 1989. p. 195-223.
- CLIFF, Tony. Permanent revolution. *International Socialism* 12 (1^a série), primavera 1963.
- DAS, S. K. *Civil service reform and structural adjustment*. Nova Delhi: Oxford University Press, 1998. (Capítulo: "Reform in the Singapore civil service" p. 55-63).
- ESMAN, Milton. *Administration and development in Malaysia: institution building and reform in a plural society*. Ithaca: Cornell University Press, 1972.
- EVERS, Hans-Dieter. The bureaucratization of Southeast Asia. *Comparative Studies in Society and History* v. 29, n. 4, p. 666-685, 1987.
- FERLIE, Ewan et al. *The new public management in action*. Nova York: Oxford University Press, 1996.
- GOMEZ, Edmund Terrence, JOMO, K.S. *Malaysia's political economy: politics, patronage and profits*. Cambridge University Press, 1997.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*. Nova York: W.W. Norton & Co., 1963.
- HO, Khai Leong. *Shared responsibilities. Unshared power. The politics of policy-making in Singapore*. Cingapura: Eastern Universities Press, 2003.
- _____. Reinventing the bureaucracy? Malaysia's new administrative reforms initiatives. *The Journal of Comparative Asian Development*, v. 1, n. 1, p. 87-104, primavera 2002.
- _____. The political and administrative frames: challenges and reforms under Mahathir. In: HO, Khai Leong, CHIN, James (Eds.). *Mahathir's administration: performance and crisis in governance*. Cingapura: Times Book International, 2001a. p. 7-27.
- _____. Political failures and implications for good governance: lessons from the asian economic crisis of 1997. Relatório do Painel Pacífico-Asiático sobre "From Government to Governance: Experiences and Future Perspectives in the Asia-Pacific Region", Japão: Kataoka Research Institute, Waseda University, 2001b.
- _____. Bureaucratic accountability in Malaysia: control mechanisms and critical concerns. In: WONG, Hoi-kwok, CHAN, Hon S. (Eds.). *Handbook of comparative public administration in the Asia-Pacific Basin*. Nova York: Marcel Dekker, 1999.
- LIM, Siong Guan. The new public administration: global challenges, local solutions. The Singapore experience. <http://www.gov.sg/ps21>
- _____. Sustaining excellence in government: the Singapore experience. *Public Administration and Development*, v. 17, n. 1, p. 167-174, 1997.
- LIN, Chang Li. Singapore's troubled relations with Malaysia: a Singapore perspective. *Southeast Asian Affairs 2003*. Cingapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- LOW, Linda. *The political economy of a City-state: government-made Singapore*. Cingapura: Oxford University Press, 1998.
- MAJID, Khaidir Abd. Our civil service impresses Zimbabwe. *Business Times (Malásia)*, 17 ago. 1993.
- MERTON, Robert K. Bureaucratic structure and personality. In: SHAFRITZ e HYDE (Eds.). *Classics of public administration*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publisher Co., 1992.
- MONTGOMERY, John D., ESMAN, Milton. *Development administration in Malaysia*. Kuala Lumpur: The Government Printer, 1966.

- NESS, Gayl D. Modernization and indigenous control of the bureaucracy in Malaysia. *Asian Survey*, v. V, n. 9, p. 467-473, 1965.
- OSBORNE, David, PLASTRIK, Peter. *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. Reading, Mass.: Addison Wesley, 1997. p. 13-14.
- PAINTER, Chris. Public service reform: reinventing or abandoning government? *The Political Quarterly*, v. 65, n. 3, p. 242-263, 1994.
- RIJCKEGHEM, Caroline Van, WEDER, Beatrice. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, ago. 2001.
- ROSARIO, Malcolm. Electronic government a boost for civil service. *Business Times*, 10 set. 1999.
- ROSE, Richard. *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1993.
- TROTSKY, Leon. *Permanent revolution*. Trad. John G. Wright. Progress Publishers/Militant Publishing Association, 1931.
- US EMBASSY SINGAPORE. Singapore government-linked corporations face the future. 2001.
<http://www.usembassysingapore.org.sg/ep/2001/GLC2000.html>
- VENNEWALD, Werner. Technocrats in the State enterprise system of Singapore. *Asia Research Centre Working Paper*, 32, nov. 1994.
- WORTHINGTON, Ross. *Governance in Singapore*. London; New York: RoutledgeCurson, 2002.

Resumo

As reformas do setor público, no contexto da modernização e globalização, em Cingapura e na Malásia são temas interessantes para uma análise comparativa, pois elas enfrentam ambientes de política externa semelhantes e compartilham de uma herança comum de dominação colonial britânica. Apesar dessas semelhanças, devemos ter em mente que há grandes diferenças em suas abordagens de governança e, de modo mais notável, em seus desenvolvimentos a partir da metade dos anos 80. É preciso levar em conta também os contextos políticos diferentes que, por sua vez, levaram a diferentes políticas de seleção de critérios, níveis disciplinares e competência administrativa.

As relações problemáticas entre os dois países em anos recentes tornam a tarefa de juntá-los na mesma categoria um exercício muito mais difícil. Ao comparar seus esforços de reforma, talvez possamos determinar se é possível extrair princípios gerais para reformas similares do setor público em andamento em outros países. No entanto, essas lições só serão significativas e consequentes se os sucessos e perigos potenciais foram examinados em perspectiva. Os governos não podem comemorar sucessos às custas de perigos potenciais e iniciativas fracassadas de reforma.

O objetivo deste artigo é, portanto, destacar tanto as lições positivas quanto as negativas que esses países podem oferecer.

Apêndice 1

Cingapura e Malásia Fatos e números básicos

Nome oficial do país	República de Cingapura	Federação da Malásia
Capital	Cingapura (cidade)	Kuala Lumpur
Área	648 km ²	330,113 km ²
Moeda	Dólar de Cingapura = 100 cents US\$1 = S\$ 1,75	Dólar malaio ou ringgit = 100 sen US\$1 = 3,80 RM
Controle de moeda	Sem limites	RM 1000
Sistema de governo	Democracia Parlamentar	Monarquia constitucional federativa
Chefe de Estado	Presidente S.R. Nathan	Rei Tuanku Syed Sirajuddin
Primeiro Ministro	Goh Chok Tong	Dr. Mahathir Mohamad
Ministros principais	Lee Kuan Yew, Ministro Sênior, Secretário do Primeiro-Ministro; Lee Hsien Loong, Vice-Primeiro Ministro e Ministro das Finanças; Tony Tan, Vice-Primeiro Ministro e Ministro da Defesa; S. Jayakumar, Ministro das Relações Exteriores e da Justiça; George Yeo, Ministro de Comércio e Indústria	Abdullah Ahmad Badawi, Vice-Primeiro Ministro e Ministro do Interior; Syed Hamid Albar, Ministro das Relações Exteriores; Rafidah Aziz, Ministro do Comércio Internacional e da Indústria; Mahathir Mohamad, Ministro das Finanças
População	4,2 milhões (metade de 2002)	24,4 milhões (metade de 2002)
Crescimento demográfico	0,8% (taxa natural, metade de 2002)	1,9% (taxa natural, metade de 2002)
Densidade populacional	17.746 hab. /milha quadrada	191 hab./milha quadrada
Línguas	inglês, mandarim, malaio, tâmil. O inglês é a língua dominante dos negócios e da educação	O malaio bahasa é a língua oficial mas inglês, mandarim e chinês são amplamente falados.
Taxa de alfabetização	92%	86%
Composição étnica	77,2% de origem chinesa, 14,1% malaios, 7,4% do subcontinente indiano (metade de 1997)	"bumiputra" (malaios e povos indígenas) 58%, chineses 25%, indianos 7%, e outros grupos étnicos malaios (estimativa de 1997)

continua

continuação

Nome oficial do país	República de Cingapura	Federação da Malásia
Religião	Conforme o censo de 1991, 52% da população é budista ou taoísta, 16% é muçulmana, 12% é cristã e 4% é hinduísta. O resto da população não tem religião ou pertence a grupos minoritários como siquismo e judaísmo.	O islamismo é a religião oficial da Maláia, mas há liberdade de religião. De acordo com o censo de 1985, 53% da população é muçulmana, 19% budista e 7% cristã. Outras religiões professadas são o confucionismo, o taoísmo e o siquismo.
Fertilidade	1,4 filhos por mulher	3,2 filhos por mulher
Expectativa de vida	78 anos	73 anos
População por idade	21% abaixo de 15 anos 72% entre 15 e 65 anos 7% acima de 65 anos	33% abaixo de 15 anos 63% entre 15 e 65 anos 4% acima de 65 anos
Mortalidade infantil	2,2 mortes por 1000	8 mortes por 1000
Distribuição da População	100% urbana	57% urbana; 43% rural

Apêndice 2

Cingapura e Malásia Comparação das reformas do setor público

	Cingapura	Malásia
1. Contexto político	Indigenização do serviço público	“Malaianização”
	Lealdade ao PAP	Luta contra os comunistas
	Construção da nação	Construção da nação
	Resposta à globalização	Resposta à globalização
2. Contexto econômico	Ênfase no desenvolvimento econômico e social	Ênfase no desenvolvimento econômico
	Pró-mercado	Pró-mercado
	Corporatização	Privatização
3. Política de recrutamento	Meritocracia	Tratamento preferencial para pessoas indígenas
	Promoção acelerada para os ambiciosos	Tentativas de mudar para recrutamentos meritocráticos
	Estrutura legal instalada	Estrutura legal instalada
4. Combate à corrupção	Mecanismos institucionais	Mecanismos institucionais
	Eficaz	Não tão eficaz
	PS21	Estatuto do cliente
5. Serviço público responsável	Serviço de qualidade	Excelência no serviço
	Orientado para o cliente	Liderança pelo exemplo
	E-cidadão	E-cidadão
	E-governo	E-governo
	Treinamento e reorientação	Treinamento e reorientação
6. Mudança atitudinal		

Renovação no Vietnã: crescimento, integração global e redução da pobreza

VU MINH GIANG

Em 1975, após a libertação nacional, embora o Vietnã gozasse de muitas condições favoráveis para o desenvolvimento, as coisas não marcharam na direção positiva prevista. O país defrontou-se com grandes obstáculos em todas as áreas. Durante a guerra, com as recessões econômicas e a turbulência na vida social, a ajuda externa era essencial para o país. Após a guerra, essa ajuda acabou e a vida de mais de 70 milhões de pessoas ficou em dificuldades. A pobreza cresceu, as lojas que vendiam os produtos básicos ficaram quase vazias. A inflação chegou a 700-800%. Além disso, a situação mundial era desfavorável. O Vietnã viu-se diante de uma opção de vida ou morte: ou morrer, ou lutar para superar os graves desafios.

O país escolheu a orientação da renovação. O marco desse processo ocorreu em 1986, quando o 6.º Congresso do Partido Comunista do Vietnã decidiu implementar uma política de renovação geral, tendo a economia como cerne do desenvolvimento. As realizações do país nos últimos dezoito anos impressionaram profundamente o mundo. Se, antes, o Vietnã era conhecido por causa da guerra, agora chama a atenção pela economia dinâmica. A despeito

disso, tendo em vista a atual situação complicada do mundo, várias questões desafiam o país. O autor deste artigo gostaria de enfocar três questões importantes: o crescimento, a integração global e a redução da pobreza no Vietnã recentemente.

O forte processo de globalização está ocorrendo numa direção irreversível, embora o crescimento do terrorismo tenha afetado muito esse processo.

De acordo com pesquisadores, a economia de muitos países do mundo, em especial daqueles que desempenham um papel central na economia global, como Estados Unidos, União Europeia e Japão, estava em dificuldades em 2002. Em consequência, os investimentos externos diretos (IED) em países em desenvolvimento se reduziram, de US\$ 170 bilhões em 2000, para US\$ 145 bilhões em 2002 (BANCO MUNDIAL, 2002). Essa redução é vista principalmente na América Latina, enquanto que o IED na Europa e no Leste Asiático permanece relativamente estável.

O ambiente para o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento tende a piorar, em comparação com os anos passados. Em 2002, o crescimento do PIB desses países atingiu apenas 2,8%, mas a análise mostra que ele não é igual entre as regiões. Enquanto no Leste Asiático, ele se manteve acima de 6%, nos países da América Latina, reduziu-se a 1,1%.

Para nós, essas diferenças se devem à política macroeconômica moderada aplicada no Leste Asiático para superar a crise resultante da dívida externa e a medidas efetivas para minimizar a dependência de fontes externas de financiamento, ao passo que os países latino-americanos, apesar das políticas reformistas, não são suficientemente fortes para promover a exportação, e a dependência das finanças externas é ainda relativamente forte.

Recentemente, o desenvolvimento da China, em especial depois de entrar para a OMC, contribuiu muito para o crescimento do Leste Asiático. O crescimento chinês, porém, está impondo grandes desafios às outras nações do mundo.

1. Situação econômica do Vietnã

1.1 *O crescimento*

Após o crescimento econômico lento afetado pela crise econômica global, a economia vietnamita vem se recuperando desde 2000. Isso pode ser visto na Tabela 1 que mostra o crescimento do PIB e de alguns setores econômicos importantes, como agricultura, silvicultura, produtos aquáticos, indústria, construção e serviços entre 1999 e 2002.

Os dados indicam um crescimento de cerca de 7% do PIB do Vietnã entre 2000 e 2002, inferior apenas ao da China (7,1% em 2001, 7,3% em 2002). No mesmo período, porém, diminuiu a força dos setores de agricultura, silvicultura e produtos aquáticos devido à flutuação dos preços mundiais, condições climáticas desfavoráveis, incêndios florestais e barreira à importação de peixes pelos Estados Unidos.

A indústria e a construção são os setores que tiveram crescimento alto, concentrando-se em alguns produtos como vestuário, têxteis, materiais de construção, processamento de alimentos, óleo cru e carvão. Entretanto, o mais notável é que, embora a taxa de crescimento nessa área seja alta, o valor vem decrescendo nos últimos três

Tabela 1. *Crescimento do PIB e de alguns setores econômicos.*

Crescimento (%)	1999	2000	2001	2002
PIB	4,8	6,8	6,9	7,0
Agricultura, Silvicultura, Produtos aquáticos	5,2	4,6	3,0	4,1
Indústria, Construção	7,7	10,1	10,4	9,4
Serviços	2,3	5,3	6,1	6,5

Fonte: CIEM (2003).

anos. Isso significa que os custos dos insumos são altos e a eficiência da produção é baixa. Os produtos que apresentam uma taxa de crescimento alta são principalmente aqueles protegidos pelo Estado. A capacidade de competição da indústria vietnamita é um desafio importante para o processo de integração nos próximos anos.

O setor que tem um crescimento estável e contribui cada vez mais para o PIB é o de serviços, relacionados com ciência, educação e turismo. Em 2002, o Vietnã recebeu 2.628 grupos de turistas, um aumento de 12,8% em comparação com 2001.

Porém, os serviços mais importantes para a capacidade de competição do Vietnã, como telecomunicações, finanças, bancos, seguros, linhas aéreas e transporte marítimo ainda crescem lentamente e deixam de responder à demanda.

1.2 Transferência da estrutura econômica

Na tendência ao crescimento, não houve muitas mudanças importantes na estrutura econômica entre 1999 e 2002.

Os números mostram que o investimento externo tende a aumentar, mas não apresenta diferenças significativas, enquanto que a contribuição proporcional dos setores econômicos público e privado quase

Tabela 2. *Contribuição de setores econômicos para o PIB.*

Crescimento (%)	1999	2000	2001	2002
PIB	100	100	100	100
Agricultura, Silvicultura, Produtos aquáticos	25,0	16,2	10,1	12,9
Indústria, Construção	54,2	51,5	53,6	48,6
Serviços	20,8	32,4	36,2	38,6

Fonte: CIEM (2003).

Tabela 3. *Estrutura do PIB no setor econômico.*

Crescimento (%)	1999	2000	2001	2002
PIB	100	100	100	100
Estatal	38,74	38,52	38,40	38,41
Privado	49,02	48,21	47,04	47,79
Investimento externo	12,24	13,27	13,76	13,90

Fonte: Statistical Bureau

não mostra mudança. Essa tendência indica que não houve mudanças importantes nos setores econômicos do Vietnã. O crescimento econômico recente do país pode ser comentado do seguinte modo.

Embora a economia mundial passe por muitas dificuldades, o crescimento econômico vietnamita permanece alto e estável. Há esforços significativos feitos pelo governo e pelos empresários nacionais.

A taxa de crescimento, porém, comparada com a de 2001, é menor do que a de países asiáticos, em especial daqueles que começaram a se recuperar da crise econômica.

A taxa de crescimento de 7% é apenas a taxa mínima estabelecida pelo governo vietnamita. A taxa máxima é 7,4%.

O custo dos insumos para essa taxa de crescimento são ainda altos, então a eficiência econômica do crescimento ainda é baixa.

Tabela 4. *Taxa de crescimento comparada com a de 2001 em alguns países asiáticos.*

	Cingapura	Coréia	Malásia	Tailândia	China	Vietnã
2001	-2,0%	3,0%	0,5%	1,8%	7,3%	6,9%
2002	3,6%	6,3%	3,5%	3,5%	7,5%	7,0%
Aumento	5,6%	3,3%	3,0%	2,7%	0,2%	0,1%

Fonte: FMI

1.3 Integração global

Um dos efeitos mais óbvios da integração é aproveitar o investimento externo. No final de 2002, o Vietnã já havia concedido licença de investimento para 4.500 projetos, com um total de capital registrado de mais de US\$ 50 bilhões. Entre eles, 3.670 projetos com capital registrado de mais de US\$ 39 bilhões e licença válida. Os projetos operacionais atuais são 2.000, com capital de US\$ 24 bilhões.

A alocação dos projetos e do investimento de capital estão na tabela seguinte.

Tabela 5. *Investimento externo em setores econômicos.*

Área de investimento	Qualidade do projeto (%)	Capital (%)
Indústria, construção	66,0	64,5
Serviços	21,0	29,5
Agricultura, silvicultura, produtos aquáticos	13,0	6,0

Os dados mostram que a maioria dos projetos e do capital externo se dirige para indústria e construção. Isso corresponde à política do governo vietnamita.

Quanto às regiões e países que estão investindo no Vietnã, a maior proporção é do Leste Asiático, com 2.003 projetos, equivalendo a 55,4% dos projetos com licença válida. A tabela seguinte apresenta mais detalhes.

Recentemente, as empresas vietnamitas começaram a investir no exterior. Em 2002, o Vietnã tinha onze projetos, de US\$ 138,6 milhões, em outros países. Trata-se de um aumento inesperado, porque em 2001 havia apenas treze projetos no exterior que envol-

Tabela 6. *Países e regiões que investem no Vietnã (dezembro 2002).*

Áreas com investimento de capital	Projetos		Capital	
	n.º	%	\$ milhões	%
Leste Asiático (Japão, Coréia, Hong Kong, Taiwan)	2.033	55,4	15.976	40,9
Europa	681	18,5	11.059	28,4
ASEAN	263	7,2	7.242	18,6
EUA	153	4,2	1.111	2,8
Outras áreas	540	14,7	3.600	9,3
Total	3.670	100,0	38.988	100,0

Fonte: Statistical Bureau

viam somente US\$ 6 milhões. Esses projetos concentram-se principalmente em petróleo, gás e construção. Apenas em petróleo e gás existem oito projetos de US\$ 136,6 milhões, ou seja, 72,7% dos projetos e 98,6% do capital. Esse aumento inesperado vem principalmente da Petrol Vietnã, com US\$ 100 milhões para o Iraque e US\$ 21 milhões para a Argélia.

Além do envolvimento ativo nas organizações da ONU na região e no mundo, o Vietnã assinou recentemente um acordo com o Reino Unido e o Japão para a promoção e proteção dos investimentos. O governo vietnamita também está examinando a assinatura de emenda do Acordo de Investimento Asiático.

Em 2002, o governo e as autoridades competentes mantiveram diálogos regulares com empresas estrangeiras. O governo também mandou delegações para promover investimentos à União Européia, aos Estados Unidos e ao Japão.

A fim de ativar a integração, o Vietnã pretende expandir as áreas e diversificar os tipos de investimento.

Em 2002, as exportações vietnamitas para o exterior totalizaram US\$ 16.706 milhões, um aumento de 11,2% em comparação com 2001. Os principais produtos exportados vêm da aquicultura (US\$ 1.778 milhões), petróleo cru (US\$ 3.126 milhões), vestuário e têxteis (US\$ 1.975 milhões), calçados (US\$ 1.559 milhões).

Tabela 7. *Exportações do Vietnã em 2001 – 2002
(x US\$ 1.000.000)*
(principais produtos com valor acima de US\$ 100 milhões)

	2001	2002	aumento (%)
Exportações totais	15.027	16.706	11,2
Empresas locais	8.228	8.834	7,4
Empresas com investimento externo	6.799	7.782	15,8
Principais produtos			
Óleo cru	3.126	3.270	4,6
Vestuário & têxteis	1.975	2.752	39,3
Produtos aquáticos	1.178	2.203	13,8
Calçados	1.559	1.867	19,8
Arroz	625	726	16,2
Produtos eletrônicos	595	492	-17,3
Café	391	322	-17,7
Vegetais	330	201	-39,1
Arte e artesanato	235	331	40,8
Borracha	166	268	61,5
Carvão	113	156	37,6

Há mudanças significativas nos mercados para exportação. Enquanto a proporção de exportações para Ásia, Europa e África se reduziu, houve um aumento das exportações para a América e a Austrália.

Entre os países que importam produtos vietnamitas, há dez mercados mais importantes: Japão, EUA, China, Austrália, Cingapura, Taiwan, Alemanha, Iraque e Coréia. As exportações para esses países responderam por 70% da receita vietnamita em 2002. As importações do mercado americano atingiram US\$ 2,3 bilhões, ocupando o segundo lugar nas exportações vietnamitas.

Tabela 8a. *Proporção (%) das exportações por região (continente).*

	Ásia	Europa	África	Austrália	América
2001	58,4	23,5	1,2	7,2	9,7
2002	51,9	23,3	0,8	8,1	15,9

Em 2002, o país apresentou déficit na balança comercial, com as importações atingindo US\$ 17.730 milhões; as empresas locais importaram US\$ 13.110 milhões (66,5%) e as empresas de capital externo, US\$ 6.620 milhões (33,5%). A distribuição das importações por região é a seguinte.

Os dez países que exportam mais para o Vietnã são: Cingapura, Japão, Taiwan, Coréia, China, Tailândia, Hong Kong, Malásia, Alemanha e Rússia.

Tabela 8b. *Proporção (%) das importações por região (continente).*

	Ásia	Europa	África	Austrália	América
2001	79,0	13,5	0,2	1,9	4,0
2002	78,2	14,4	0,3	2,5	4,6

Tabela 9. *Comparação de dois grupos (10 maiores países de exportação e importação) nas relações de comércio do Vietnã.*

Número	10 países que mais importam	10 países que mais exportam
1	Japão	Cingapura
2	EUA	Japão
3	China	Taiwan
4	Austrália	Coréia
5	Cingapura	China
6	Taiwan	Tailândia
7	Alemanha	Hong Kong
8	Inglaterra	Malásia
9	Iraque	Alemanha
10	Coréia	Rússia

Ao comparar os dois grupos de dez países que mantêm o maior intercâmbio comercial com o Vietnã (importações e exportações), pode-se dizer que os seis países que são seus parceiros comerciais em potencial são Japão, Taiwan, China, Cingapura, Alemanha e Coréia.

De acordo com a Tabela 9, Japão, Taiwan, China e Cingapura desempenham um papel importante no comércio exterior do Vietnã. Ela também indica que atualmente bens e tecnologia da América e da Europa (exceto Alemanha e Rússia) não têm muita influência no Vietnã.

Recentemente, três eventos importantes causaram impacto na integração internacional do Vietnã:

Acordo de Comércio Vietnã-Estados Unidos

Para implementar esse acordo, ambos os lados tiveram reuniões bilaterais e o Vietnã emendou vários documentos legais para torná-los adequados aos compromissos declarados no acordo. Ao mesmo tempo, o país forneceu instruções às empresas para estudar o mercado americano. Em consequência, as exportações para os EUA atingiram US\$ 2.300 milhões em 2002.

Acordo da AFTA

Conforme os compromissos com a ASEAN, espera-se que em 2003 o Vietnã reduza os itens protegidos de 50% para um máximo de 20% e, em 2006, 32% dos produtos importados da ASEAN estarão livres de tributos. Trata-se de uma enorme pressão que exige que as empresas vietnamitas fortaleçam a capacidade de competição e compreendam perfeitamente os mercados regional e internacional. O resultado da AFTA é que o Vietnã precisará reduzir as taxas de importação e abolir as tarifas não alfandegárias, o que significa abolir progressivamente a política de proteção para os produtos nacionais. No estágio inicial, pode haver algumas dificuldades para os empresários locais, mas se trata de um catalisador para o acesso do Vietnã à economia regional.

O Vietnã acelera a negociação para entrar na OMC

No final de 2002, o país completou o processo de transparência com 1.689 questões respondidas aos membros da OMC e ofereceu a essa organização todos os documentos necessários relacionados a sua situação econômica e aos mecanismos de políticas econômicas. O Vietnã também empreendeu negociações bilaterais com trinta países membros da OMC que desejam intercâmbio comercial e investimento no país. A aceleração do processo de integração na OMC demonstra a decisão positiva do Vietnã de participar da economia mundial.

2. Redução da pobreza

Uma das políticas fundamentais do Vietnã durante o processo de renovação é a melhoria do padrão de vida do povo, para o que a redução da pobreza é considerada tarefa essencial.

Atualmente, o Vietnã é considerado um país pobre pela renda média *per capita*. De acordo com o Banco Mundial, a renda média *per capita* mundial em 2000 era de quase US\$ 5.000; no Vietnã, era de US\$ 400 *per capita*. O país está entre os 49 mais pobres do mundo. Se usarmos o critério do Banco Mundial de um dólar *per capita* por dia para identificar a taxa de pobreza, toda a população vietnamita estaria enquadrada dentro dessa faixa. Entretanto, devido ao custo de vida baixo e à abundância de alimentos, a taxa de pobreza do Vietnã é definida como 1/3 da taxa mundial, isto é, 35 centavos *per capita* por dia.

Com uma política positiva, o Vietnã obteve vitórias impressionantes no processo de redução da pobreza. Durante sete anos, de 1993 a 2000, as famílias pobres de todo o país caíram em 41,3%. A redução mais forte ocorreu nas áreas que anteriormente tinham o maior número de famílias pobres.

De acordo com a Tabela 10, em 1993, 58,4% das famílias eram classificadas como pobres, ao passo que, em 2000, esse número caiu para 17,1%. A maior redução ocorreu na região montanhosa do Norte, na área central, no delta do rio Vermelho e no planalto. A maior realização do Vietnã nessa área é resolver radicalmente o problema da fome. Nos últimos cinco anos, quase não tem havido famílias com fome no país.

Em maio de 2002, o governo vietnamita aprovou a Estratégia de Crescimento e Redução Compreensiva da Pobreza. Essa estratégia associa crescimento econômico com redução da pobreza. Além dos esforços do governo, o sucesso da redução da pobreza se deve à assistência oferecida por organizações internacionais, que o Vietnã está explorando efetivamente.

Tabela 10. *Mudança na proporção de famílias pobres em diferentes regiões 1993- 2000 (%)*.

Áreas	1993	2000	Redução
Montanhas do Norte	78,6	22,4	56,2
Centro Norte	74,5	24,6	49,9
Planalto	70	25,7	44,3
Delta do rio Vermelho	62,9	8,4	54,5
Áreas costeiras da parte central	49,6	17,8	31,8
Delta do Mekong	41,1	15,4	25,7
Planície do sudeste	32,7	4,8	27,9
País todo	58,4	17,1	41,3

Fonte: MOLISA

3. Razões para o sucesso das realizações do processo de renovação

Manutenção da estabilidade política

Os fatos ocorridos no mundo recentemente provam que o terrorismo e a instabilidade na política são causas importantes da degradação econômica. Com o aumento da globalização, há mais oportunidades para os negócios, mas mais riscos envolvidos. A degradação da economia em uma região pode afetar outras regiões. Nesse contexto, a estabilidade política de cada região e de cada país se torna um elemento importante para o crescimento econômico. Desde o início da renovação, o Vietnã tem se concentrado em medidas para manter e reforçar a estabilidade política, a qual tem atraído investidores locais e internacionais.

Flexibilidade na estratégia de desenvolvimento econômico

Depois de muitos anos de estudo e experimentação, o Vietnã aplicou uma política de desenvolvimento econômico por área regional. Além da estratégia geral, o país desenvolve estratégias para sete áreas regionais: montanhas do Norte, delta do rio Vermelho, área costeira da parte central, planalto, planície do sudeste, delta do Cuu Long e área costeira e insular. Para cada área, o governo aplica políticas diferentes para explorar ao máximo suas vantagens.

Expandir as relações internacionais

Com o lema “estabelecer amizade com todos os países”, o Vietnã está expandindo suas relações internacionais. Em consequência, há 62 países investindo no Vietnã, com um total de 3.670 projetos, no valor de US\$ 39 bilhões. Em 61 de 62 províncias/cidades vietnamitas há a presença de investimento externo. Ademais, o país fez uso de ODA (Official Development Assistance) num valor total de US\$ 1.574 bilhões, dos quais US\$ 1.334 bilhões em empréstimo preferenciais e US\$ 240 milhões em dotações.

Melhoria do ambiente para investimentos

Combinação de crescimento econômico com soluções de políticas sociais e redução da pobreza

4. Questões que desafiam o Vietnã

4.1 Capacidade limitada de competição internacional

Embora o crescimento se mantenha em 7%, os analistas econômicos avaliam que a capacidade de competição do Vietnã é baixa

Tabela 11. *Capacidade de competição da economia vietnamita (classificação do Fórum Econômico Mundial).*

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Classificação	39/53	48/53	53/59	60/75	65/80

xa e de lento progresso. De acordo com o Fórum Econômico Mundial, os principais elementos para avaliar a capacidade de competição de uma economia com potencial de crescimento e estabilidade são mecanismo, ambiente macroeconômico, tecnologia e capacidade de competição dos empresários. Nos últimos cinco anos, a capacidade de competição do Vietnã foi classificada numa posição baixa.

4.2 Transferência econômica lenta

No momento, o Vietnã tem cerca de duas mil empresas estatais com baixa eficiência. A política do governo é renová-las e rearranjá-las de diferentes formas, através de, por exemplo, contratos, privatização, arrendamento de longo prazo ou ações a fim de melhorar a capacidade de competição. Esse processo lento iniciou-se em 1999, mas está em operação somente em 128 empresas. Há 1872 empresas estatais em situação de recessão.

Uma das soluções importantes para mudar a estrutura econômica é facilitar o setor econômico privado. Em janeiro de 2000, o governo aprovou a Lei sobre Empresas. Em dois anos, estabeleceram-se 35.457 novas empresas com até US\$ 4 bilhões. O desenvolvimento das empresas privadas contribuiu para o dinamismo da economia, oferecendo mais de 700 mil empregos. As novas empresas, porém, atuam principalmente no comércio exterior (42%) e nos serviços de consultoria (22%), o que não provocou qualquer mudança na estrutura econômica.

4.3 Novas questões de surgiram durante o processo de desenvolvimento

Apesar dos esforços do governo para minimizar os aspectos negativos do processo de desenvolvimento, há questões inevitáveis. A mais óbvia é a poluição do meio ambiente. Muitas empresas, devendo à concentração na geração de lucro, negligenciam o investimento em equipamento para evitar a poluição, afetando o ambiente circundante.

Males sociais, como o consumo de drogas e a prostituição, tendem a aumentar. Isso está associado ao fato de adolescentes abandonarem a vida rural e migrarem para os centros urbanos, aumentando o desemprego nas grandes cidades. A corrupção de altos funcionários e o contrabando também estão se tornando questões importantes que prejudicam o processo de desenvolvimento. Entre 1995 e 2002, houve 6.328 eventos de corrupção identificados, causando a perda de centenas de milhões de dólares. Somente em 2003, identificaram-se 6.296 casos de contrabando e evasão de impostos, que somaram 100 milhões de dólares.

4.4 Política macro e leis econômicas instáveis

Devido ao crescimento relativamente rápido, muitas políticas não conseguem responder ao processo de desenvolvimento. Os documentos legais são inconsistentes e instáveis. Ainda não foi aprovada uma lei básica de competição e de não exclusão.

4.5 Desenvolvimento lento da infra-estrutura

As questões que preocupam os investidores são infra-estrutura ruim, tanto no que tange a estradas, portos e aeroportos, como em telecomunicações e sistema bancário. A maioria dos bancos que operam no Vietnã pertence ao Banco do Estado. 75% do crédito pertencem ao banco comercial estatal. A operação de bancos priva-

dos, especialmente estrangeiros, ainda é restrita e, portanto, afeta muito a mobilização de capital para os negócios e a produção.

5. Conclusão

Desde o início do processo de renovação, o Vietnã teve dezessete anos de experiência. As realizações são significativas para um país pobre que saiu de uma longa guerra. No entanto, em comparação com os padrões mundiais, essas realizações são apenas iniciais.

A lição mais importante que o Vietnã tirou de sua experiência é que o desenvolvimento econômico depende da estabilidade política e social. Portanto, é necessário fortalecer os mecanismos estruturais em diferentes níveis e levar em conta a vida da população pobre.

A forte expansão das relações internacionais não tem por objetivo apenas atrair capital e tecnologia, mas também aprender com a experiência de outros países. Tanto o sucesso como o fracasso de outros países é significativo para o Vietnã.

Na orientação da globalização, o Vietnã comprehende profundamente que a oportunidade para o desenvolvimento nacional é grande, ao mesmo tempo em que os desafios não são poucos. O fortalecimento das relações internacionais e a melhora da capacidade de integração são medidas positivas para fazer pleno uso das oportunidades, para superar os desafios e obter sucesso.

O Vietnã tem bons sentimentos em relação ao Brasil, mas a cooperação entre os dois países ainda carece de desenvolvimento. Espera-se que a cooperação aumente cada vez mais para que corresponda à potencialidade.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Global economics prospects and developing countries*. Washington, DC, out. 2002.
CIEM. *Economy of Vietnam in 2002*. Hanói, jun. 2003.

Resumo

Em 1975, após a libertação nacional, embora o Vietnã gozasse de muitas condições favoráveis para o desenvolvimento, as coisas não marcharam na direção positiva prevista. O país defrontou-se com grandes obstáculos em todas as áreas. A pobreza cresceu, as lojas que vendiam os produtos básicos ficaram quase vazias. A inflação chegou a 700-800%. Além disso, a situação mundial era desfavorável. O Vietnã viu-se diante de uma opção de vida ou morte: ou morrer, ou lutar para superar os graves desafios.

O país escolheu a orientação da renovação. O marco desse processo ocorreu em 1986, quando o 6.º Congresso do Partido Comunista do Vietnã decidiu implementar uma política de renovação geral, tendo a economia como cerne do desenvolvimento. As realizações do país nos últimos dezoito anos impressionaram profundamente o mundo.

A lição mais importante que o Vietnã tirou de sua experiência é que o desenvolvimento econômico depende da estabilidade política e social. Portanto, é necessário fortalecer os mecanismos estruturais em diferentes níveis e levar em conta a vida da população pobre.

O milagre chinês e o Brasil: alguns pontos para reflexão¹

RENATO G. FLÔRES JR.

Introdução

A primeira frase do *San-kuo yen-i* (O Romance dos Três Reinos), célebre obra literária e histórica chinesa, de meados do século XIV, diz textualmente que: “Se o império esteve unido por um longo período, certamente ele se dividirá; se esteve dividido por um longo período, certamente se unirá.”

Tal afirmativa, que aos ouvidos ocidentais pode – como muitas vezes ocorre com as sentenças chinesas – parecer trivial ou óbvia, encerra a profunda percepção de um movimento cílico fundamental, intrinsecamente ligado à história do Império do Meio, e essencial para compreender a sua dinâmica.

Qualquer análise da evolução da China confrontar-se-á sempre com este padrão inexorável. Assim foi, por exemplo, quando, passados o caos e fragmentação da invasão mongólica, os próprios mongóis foram, de certa forma, absorvidos pelo império, chegando a criar a “sua dinastia”, a *Yüan*, que, após um período de união e apogeu, experi-

1. Impressões do autor, motivadas pelo trabalho *A reforma econômica da China – estratégias, sucessos e desafios*, do Dr. Fan He, publicado nesta edição. Agradeço a Dieter Benecke, e a Roberto Fendt que, com paciência chinesa, coordenou o debate (ocorrido no Seminário Internacional *Reformas e desenvolvimento: as experiências asiáticas e os desafios brasileiros*, Rio de Janeiro, 11/09/2003) que deu origem a esse texto. Todos os comentários, opiniões e eventuais enganos são de minha inteira responsabilidade.

menta um inevitável declínio. Nessa época, aparecem diversas seitas e sociedades, mais ou menos secretas, com maior ou menor conteúdo religioso ou ideológico, muitas com atividades de quase puro banditismo. Ironicamente, é talvez de uma dessas associações, a *Pai-lien-hui* (Sociedade do Lótus Branco), que sai *Chu Yüan-chang*, o fundador da nova dinastia *Ming*. Naturalmente, *Chu Yüan-chang*, após receber o mandato dos céus, torna fora-da-lei todas essas mesmas sociedades, abrindo o caminho para um novo período de união...

É impossível apreender qualquer evolução chinesa sem introduzir essa alternância secular.² Por essa razão, congratulo-me antes de tudo com Fan He por, em seu trabalho, tentar enquadrar – ainda que não voltando até um curto período de um par de séculos – o atual fenômeno chinês em uma perspectiva que, ao menos, leva em conta os desenvolvimentos desde a subida do Líder *Mao Ze Dong* ao poder. Fenômeno que, se alargamos o horizonte temporal, ainda que permaneça impressionante, ganha proporções menos extraordinárias.

De fato, na seção 1, procuro apresentar em bases um pouco mais realistas o milagre chinês. Após, ressalto as características, além das ainda impressionantes taxas de crescimento, que identifico, de modo idiossincrático, em tal sucesso (seção 2) e procuro retirar possíveis lições para nós, Brasil, na seção 3. Em duas últimas seções, encerro esse comentário disfarçado em artigo, com um ousado exercício de futurologia e suas consequências estratégicas para o Brasil.

Em síntese, argumento que o modelo de sucesso chinês não se sustentará por muito tempo. A consequência disso, curiosamente talvez, será uma China-Superpotência mais ativa. Daí, se não vislumbro nenhum horizonte drástico para o nosso país, isso também não implica que, além de interessantes parcerias econômicas e culturais, poderemos contar com a China como um aliado fiel no cenário internacional.

2. Uma síntese muito interessante da história chinesa, que pode ser de grande utilidade para quem deseja se iniciar no estudo dessa civilização, é a já quase clássica obra de Wiethof (1971). Em linha semelhante, Elvin (1973) também possui qualidades.

Por fim, como o leitor notará, nas breves linhas que se seguem – na realidade, um convite a uma coleção de estudos a serem feitos – procuro, sempre que possível e cabível, trazer alguns fatos ou ilustrações relacionadas com as riquíssimas história e cultura chinesas. Acredito firmemente que, sem uma imersão mínima no “mundo chinês” – tão peculiar e distinto das estruturas ocidentais –, é impossível, mesmo em um trabalho de cunho econômico, perceber o que há por trás dos números e fatos estilizados.

1. Os números do milagre

A partir de dados no próprio artigo de Fan He (Tabela 1, seção 1), vê-se que, considerando o período de 1970 a 1990, a Coréia do Sul, por exemplo, experimentou um crescimento acumulado maior do que o da China. Se o horizonte se expande para 1960-1990, (a “província provisoriamente separada” de) Taiwan supera o continente.

O Quadro 1 mostra, em detalhe, tais números. No período 1960-1990, o crescimento chinês não é tão superior ao japonês e, tanto no intervalo de duas como de três décadas, é superado pelo sul-coreano e pelo de Taiwan.

Quadro 1. Crescimento acumulado do produto (em %),
1960-1990, para a China
e algumas regiões selecionadas.

Países/Regiões	1960-1990	1970-1990
China	671	364
Coréia do Sul	1289	509
Japão	578	141
Taiwan	1108	401

Fonte: Taxas de crescimento constantes na Tabela 1 de Fan He, *op. cit.*

Sem dúvida, há um certo exagero – fruto da má informação e superficialidade de muitos meios de divulgação – sobre o sucesso chinês. Estudos sérios sobre o mesmo ainda são poucos, destacando-se o cuidadoso trabalho de Chow (1993)³ que, apesar de se circunscrever ao período de 1952 a 1988, pode ser de grande valia para análises da fase mais recente.

Em particular, caberia investigar em mais detalhe para a China a hipótese levantada por Young (1995), em seu famoso artigo sobre o extraordinário crescimento de Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan, no pós-guerra. Basicamente, mostra ele que o “extraordinário crescimento” não foi devido a nenhum aumento desmesurado na produtividade dos fatores, mas sim a uma maior participação (absoluta) dos mesmos na função de produção.

Mesmo assim, que características, além de suas impressionantes taxas de crescimento, tem, de modo idiosincrático, esse sucesso?

2. Um caso muito especial

O primeiro aspecto muito importante do sucesso chinês, a meu ver, é que se trata de algo que transcende em muito a dimensão econômica, necessitando fortemente das componentes política e cultural para a sua compreensão. Obviamente, tal afirmativa se aplica à grande maioria dos acontecimentos econômicos de alguma complexidade; a hiperinflação brasileira, por exemplo, requer as mesmas duas componentes para a sua perfeita compreensão. Meu ponto, no entanto, é que, no caso da China, *elas desempenham um papel muito mais relevante do que talvez em qualquer outro país*. Ponto que se torna mais dramático se lembrarmos que o dito crescimento, capitalista, se deu *antes* de qualquer mudança do sistema político. Em uma surpreendente demonstração de pragmatismo – e de flexibilidade que só a cultura chinesa parece capaz de acomodar –, experimenta-se um

3. A pequena nota por Borensztein and Ostry (1996) também não é desprovida de interesse.

violento desenvolvimento capitalista em um contexto de “centralismo democrático”, sob a límpida égide e gestão de um poderoso Partido Comunista. Fato absolutamente único. Pode-se argumentar que os tigres asiáticos, e até o próprio Japão, tiveram os seus crescimentos admiráveis sob regimes não exatamente democráticos sob o paradigma ocidental. Mas todos eles eram e são muito mais próximos de tal paradigma do que a China...

Uma segunda característica é que esse desenvolvimento é precisamente localizado espacialmente. As “Zonas de Experimentação Capitalista”, onde as grandes mudanças e os grandes sucessos econômicos têm ocorrido, foram cuidadosamente designadas e delimitadas pelo governo. Ainda que algumas reformas – como a em certos aspectos do setor agrícola, mencionada no artigo – tenham abrangido todo o país, pode-se dizer que, de forma esquemática, coexistem hoje, lado a lado, duas Chinas: a de feição capitalista e em exacerbada mutação, e a China tradicional, bastante próxima, em termos básicos, ao passado recente.

A coexistência de grandes áreas com características socioeconômicas diversas não é fato novo na história chinesa, vindo ocorrendo desde meados do primeiro milênio antes de Cristo – oposição “centro clássico” e “periferias bárbaras” dedicadas a diferentes atividades (cavaleiros e criadores de cavalos a Oeste, cultura do arroz e do bronze no médio Rio Amarelo) –, e passando pela “transição” de Norte a Sul durante os mais de três séculos da dinastia Song.⁴ O que é singular no caso presente é o caráter mais dirigido, mais controlado, de tal coexistência. De qualquer forma, em todos os casos anteriores, um *tipo de área* acabou predominando sobre o outro, o que, em um decurso de tempo chinês, deverá também ocorrer agora.

O artigo menciona a crescente disparidade de renda entre a região costeira (leste) e o resto da nação. O Quadro 2, novamente extraído de dados do próprio texto (Tabelas 2 e 3, seção 1), documenta a evolução das desigualdades intra e inter-regionais. Se,

4. *Song* do Norte, de 960 a 1127, e *Song* do Sul, de 1127 a 1279.

dentro das duas regiões, há uma pequena melhoria da disparidade urbano-rural, as distâncias *entre* as regiões aumentaram. Principalmente no caso dos domicílios rurais, onde o rendimento *per capita* do Leste, que era 1,37 vezes superior ao do Oeste em 1978, passou a 2,14 vezes em 1998. Lamento que o autor não tenha explicado mais essa característica, aspecto crucial da experiência chinesa.

Quadro 2. *Algumas evidências de disparidades intra e inter-regionais do rendimento per capita dos domicílios na China, 1981 e 1998.*

a) *Intra*

Região	Urbano/Rural	
	1981	1998
Leste	2,90	2,08
Oeste	3,90	3,16

b) *Inter*

	1981	1998
Rural Leste/Rural Oeste	1,37	2,14
Urbano Leste/Urbano Oeste	1,02	1,41

Fonte: Valores constantes nas Tabelas 2 e 3 de Fan He, *op. cit.*

Esboçados esses pontos específicos, que lições nós, Brasil, podemos tirar do fenômeno chinês?

3. O que podemos aprender?

Parece-me que três ensinamentos são de grande importância e utilidade.

Primeiro, não há receitas. A China, como dito e bem mencionado no artigo, inverteu quase que inteiramente a regra do jogo, conseguindo resultados melhores do que os dos países que as seguiram. Na América do Sul, por exemplo, muitos de nós, seguindo uma “voz superior”, primeiro nos democratizamos, depois nos privatizamos, depois convertemo-nos em adoradores – meio cegos, meio às pressas – do misterioso, matreiro e mal compreendido Deus da Regulação, e onde e como estamos? Se mal não estamos, não podemos tampouco sentirmo-nos bem. Nossa situação ainda é frágil e... não crescemos. A China rasgou o livro-texto e cresceu, cresceu escancaradamente.

Não sou, entretanto, dos que, dessa prova da não-unicidade das receitas de crescimento, extraem uma lição niilista, afirmando que só podemos nos ater à consideração casuística de cada experiência. Não. O que a “exceção-China” nos lembra, de início, é a limitação dos modelos econômicos de crescimento. E digo isso com a tranqüilidade de um criador de modelos, não como alguém que represente a oposição, o grupo dos não-quantitativos.

Ademais, a exceção também tem os seus lados de norma, dentro da própria exceção. E o mais importante, a meu ver, é que, mesmo antes da “China-milagre”, a “China-pobre” segundo a métrica capitalista era um país de ponta no que dizia respeito aos seus indicadores sociais. Não chegava a ser uma Suécia, mas era um espaço de boa qualidade de vida, especialmente se comparada à quase totalidade dos países em desenvolvimento, a maioria deles com renda *per capita* superior a ela. Tal fato, que pode ser inferido de dados do próprio Banco Mundial, em seus Relatórios Anuais, era conhecido pelos estudiosos da área social. Ora, isso significa que a China desencadeia um processo de crescimento *sem um passivo de miséria*, ao contrário da grande maioria dos emergentes, particularmente exemplos importantes como o México e o Brasil. Ainda que esse crescimento tenha, e continue a, acirrado desigualdades – como honestamente mostra Fan He –, o seu ponto de partida foi, ele também, *sui-generis* em termos mundiais. Traz-nos à mente o peso da

questão da pobreza, e a importância da sua relação com o, ou o do seu entrave ao, desenvolvimento.

Uma lição, dentro da ausência de lições.

Segundo, é o caso das *joint ventures* e do Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Não pense alguém que as regras e normativas para a criação de parcerias e o IDE em geral sejam, na China, melhores ou mais avançadas do que as em países como o nosso Brasil, a Colômbia ou a Venezuela. Pelo contrário, são – com o devido respeito – muitas vezes piores até; mais confusas, tortuosas e obscuras, menos transparentes, favorecendo clara ou veladamente grupos ou operadores locais.

Como então explicar o sucesso de tais atividades, colocando a China como o campeão mundial em atraí-las? Nada mais simples, pelo tamanho de mercado; como bem disse um empresário norte-americano do Arizona profundo, quando perguntado sobre por que investir na China. Fabricante de pequenos bonecos, respondeu que se o bonequinho que pretendia fazer e vender a um dólar caísse no agrado de um entre cada dez chineses, ele teria simplesmente uma receita de 100 milhões de dólares. Mesmo que lá deixasse 40 desses 100, para pagar desde os custos até os burocratas corruptos e sócios que fosse obrigado a aceitar para concretizar a “*joint venture*”, voltaria ao seu Arizona com 60 milhões de dólares no bolso, para uma vida feliz em meio à sua (querida) poeira natal.

A China soube, com muito ardil e perícia, jogar com o seu tamanho, desenhandando regras para os investidores estrangeiros que fossem suficientemente obscuras – simultaneamente rígidas e indefinidas, para proteger os interesses locais e compelir o engajamento de seus naturais em todos os empreendimentos –, mas não tanto que, sobrepondo-se à atração dos ganhos potenciais fabulosos, os desanimasse. Dá aqui uma lição de mestre a países como o Brasil e até a Índia que, tendo mercados igualmente consideráveis, pouco sabem explorar tal atratividade ao enquadrar o capital estrangeiro.

O Brasil, em particular, que embora não tenha um bilhão de consumidores tem 170 milhões, com renda média superior à da China, possui um mercado que, para diversos bens e toda a área de

serviços e entretenimento, é extremamente poderoso, mas é muito tímido em bem usar esse ativo, em prol de seus interesses nacionais.

Terceiro, e aí a história e cultura chinesas são preponderantes, é a visão de longo prazo que sempre orientou esse processo de desenvolvimento. Sem criar a ilusão de que tudo tenha sido fruto de um frio cálculo, traduzido em um programa levado com precisão matemática, parece-me, entretanto, claro que a China, em cada uma das fases de seu desenvolvimento recente, soube bastante bem onde queria chegar e o que fazer para tal. Um dos exemplos mais significativos, a meu ver, é o verdadeiro “épico” de sua entrada na OMC, fato analisado no artigo. Ainda que, como advertido pelo autor, *lobbies* protecionistas internos se opusessem a essa entrada, tendo o Honorable *Zhu Rongji* desempenhado um papel importante em vergá-los, é muito difícil, para um observador atento, não perceber no quase infundável vai e vem que culminou em um extensíssimo texto de adesão, uma deliberada estratégia. Ao mesmo tempo em que se engajava nas negociações, enquanto ia normalizando as suas relações comerciais com os Estados Unidos (sobretudo) e a União Europeia, a China ganhava tempo. E assim o fazia pois não lhe interessava submeter-se rapidamente a diversas disciplinas da OMC, como as sobre propriedade intelectual e subsídios, que lhe eram (e são) adversas, como argumentado por Cui Zhiyuan (2000).⁵ A elas se submeteu, sim, mas no seu tempo e, quase, a seu modo.

Creio que o nosso país, com dimensão, potencial e momento histórico para traçar um projeto de desenvolvimento melhor refletido e de mais longo prazo, bem deveria aprender com a China esse *modus faciendi*. Sobretudo como, nos momentos difíceis ou de impasse, não abandonar o projeto, mas, pacientemente, aguardar, imóvel e atento como um sapo faminto, a ocasião melhor.⁶

Passadas as lições, o que podemos esperar para o futuro?

5. Cui Zhiyuan, *O Paradoxo da Mão Invisível*, obra em chinês, citada no artigo de Fan He.

6. Segundo milenar ditado chinês.

4. O futuro do milagre

Espera-se, em geral, que os economistas opinem sobre o porvir. Esses, para proteger seu prestígio profissional, não raro adotam a seguinte atitude. Caso acertem, lembram sempre, a todos, a sua infalibilidade. Caso errem, encontram fantásticas explicações sobre a drástica mudança de condições que justificou, inteiramente, a falha de previsão; jamais a de *diagnóstico*.

Com essa introdução, ouso dizer que o modelo de sucesso, infelizmente, não se sustentará por muito tempo. O primeiro conjunto de razões para tal são os três problemas, corretamente alertados por Fan He, aos quais subscrevo inteiramente: a questão do desemprego, o aumento da concentração de renda e suas conhecidas consequências, a fragilidade financeira. A esses acrescento mais dois. A possibilidade de desagregação interna, sobretudo quando o experimento das “zonas de capitalismo” for estendido ao país todo, algo que poderá encorajar ânimos separatistas. Além disso, acresce uma inevitável progressiva perda de competitividade dos produtos chineses.

Penso que estamos vivendo, atualmente e ainda por alguns anos, o período mais dramático da temível concorrência chinesa, colocando nos mercados mundiais produtos a preços impossíveis de combater (como, por exemplo, bem o sabem os fabricantes brasileiros de calçados). Entretanto, por um lado, os produtores atingidos – quando não desaparecidos! – estão se otimizando face ao voraz dragão chinês, cortando custos, aprimorando os processos e, talvez sobretudo, diferenciando o seu produto, especialmente em termos de qualidade. Por outro, os problemas anteriores – junto com a incontornável necessidade de melhorias tecnológicas – irão também, aos poucos, fazer subir os atuais custos irrisórios da manufatura chinesa.

Se a hipótese de Alwyn Young é correta para a China⁷ – e sabemos que, hoje, a produtividade chinesa ainda é baixa –, haverá um limite para o aumento absoluto dos fatores. Em que pesem os

elevados números da demografia chinesa e a atratividade do país para o capital estrangeiro, a economia necessitará cada vez mais de tecnologia para manter a sua competitividade. Em conjunto, todos esses movimentos, em um horizonte de no máximo dez anos, mudarão o patamar de concorrência para níveis mais aceitáveis, ainda que ameaçadores.

A esse argumento geral, que não considera os problemas que poderão advir de (aparentemente) inevitáveis desequilíbrios macroeconômicos futuros, adiciono duas ilustrações tópicas. A primeira, consubstanciada no Quadro 3, lembra que a China, apesar de sua escala, não está sozinha como fonte de mão de obra barata. Nos dois setores tradicionais mostrados, ela é cercada por outros produtores, boa parte deles com escala internacional de exportações.

Quadro 3. *Custo da mão-de-obra em alguns países, com relação ao na China, nas indústrias têxtil e do vestuário, 1998.*

(custo na China = 1)

Países	Têxtil	Vestuário
Bangladesh	-	0,7
Guatemala	-	3,0
Índia	1,0	0,9
Indonésia	-	0,4
Turquia	4,0	-

Fonte: Dados reproduzidos da Tabela 5.5 de UNCTAD (2002).

O segundo é o emblemático caso da fábrica de tanques na cidade de *Houma*, na província de *Shanxi*, cuja existência foi mantida em sigilo até 1982. Retomada mediante um IDE da Caterpillar, a fábrica foi reconvertida em produtora de motores para caminhões e máquinas pesadas. Obviamente, houve aumento do capital físico embora também aporte tecnológico; o salário dos engenheiros e

7. Vide a seção 1.

operários *aumentou de seis a dez vezes* e um grande número de demissões ocorreu. Ao lado do progressivo aumento nos custos tem-se o da massa de desempregados, padrão que vem se tornando cada vez mais típico nas zonas industriais chinesas.

Caso essas previsões se verifiquem, o que devemos esperar do Império do Meio? Uma China-Superpotência mais ativa. Pelo seu tamanho geográfico e populacional, papel estratégico na Ásia, poderio atômico e atual situação econômica, a China já é uma superpotência. Entretanto, hesita em exercer tal condição – seja, em algumas instâncias, por não estar ainda preparada, seja por não querer fazê-lo. Com o tempo, a piora da situação econômica e a maior dificuldade em ganhar mercados externos, como nos ensinam as Relações Internacionais, é natural que um país com tais qualificações comece a exercer de forma mais explícita, no cenário mundial, o seu papel de superpotência, de modo a assegurar e expandir os seus mercados e zonas de influência político-econômicas.

Que consequências teria esse fato para o Brasil?

5. À guisa de conclusão: e a relação Brasil-China?

Não vislumbo nenhum horizonte drástico para o nosso país, devido ao fato anterior. Jogando com “a vantagem de nossa desvantagem”, a de nos situarmos em um continente fora dos eixos de conflito das superpotências, poderemos ganhar com o cenário futuro. De fato, pelo raciocínio acima, os embates do grande Império dar-se-ão com os seus “outros iguais”, os Estados Unidos e a União Européia, não havendo motivos para conflitos maiores dele com o nosso país. Ao contrário, tal contexto propiciará a exploração inteligente de oportunidades como a que já claramente existe para o nosso agronegócio, e a recentemente negociada com a EMBRAER.

Isso, porém, não implica que – apesar de em apenas dois anos ter passado de 15º a 4º dentre os nossos mercados exportadores, e continuar a crescer em importância – possamos contar com a China, para além de interessantes parcerias econômicas e culturais,

como um aliado fiel no cenário internacional. A sua identidade própria e o seu claro comportamento de grande nação, desde o início de sua inserção internacional, não me parecem autorizar qualquer expectativa de aliança mais sólida.

O caminho do Império do Meio é próprio e exclusivo e se, em seu percurso na cena mundial, não lhe interessa atritar-se com o Brasil, não lhe interessa tampouco identificar por demais os seus objetivos aos nossos. Em breve, ao incluir em sua pauta de exportações automóveis, produtos siderúrgicos e manufaturados tradicionais diversos, será um competidor maior nosso, em mercados terceiros. Assim, um bom laboratório para se testar a veracidade de minha afirmativa será a própria OMC. Se, em questões como a agricultura, a China se identifica, por ora, com as nossas posições; em muitas outras, alguns terão a surpresa de vê-la do outro lado...

Referências bibliográficas

- BORENSZTEIN, E., OSTRY, J. D. Accounting for China's growth performance. *The American Economic Review*, v. 86, n. 2. p. 224-228, 1996.
- CHOW, G. Capital formation and economic growth in China. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 809-842, 1993.
- CUI, Zhiyuan. *O paradoxo da mão invisível* (em chinês). Economic Science Publishing House, 2000.
- ELVIN, M. *The pattern of the Chinese past*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- UNCTAD. *Trade and development report, 2002*. Geneva: United Nations, 2002.
- YOUNG, A. The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 641-680, 1995.
- WIETHOF, B. *Grundzüge der älteren chinesischen Geschichte*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1971.

Resumo

O presente artigo dialoga com o trabalho A reforma econômica da China – estratégias, sucessos e desafios (Fan He), publicado nessa edição. Apresenta-se, em bases um pouco mais realistas, o milagre chinês. Ressaltam-se as características, além das ainda impressionantes taxas de crescimento, identificadas, de modo idiosincrático, em tal sucesso e retiram-se possíveis lições para o Brasil.

Argumenta-se que o modelo de sucesso chinês não se sustentará por muito tempo. A consequência disso, curiosamente talvez, será uma China-Superpotência mais ativa.

Finalmente, se o autor não vislumbra nenhum horizonte drástico para o nosso país, isso também não implica que, além de interessantes parcerias econômicas e culturais, poderemos contar com a China como um aliado fiel no cenário internacional.

Desafios e oportunidades para o Brasil no quadro asiático

EDMUNDO SUSSUMU FUJITA

A Ásia se apresenta para o Brasil como um dos últimos grandes espaços econômicos a serem ocupados e consolidados para conformar nosso perfil internacional. Por seu dinamismo econômico e diversidade civilizacional, oferece sinergias e complementariedades em diversos campos de atividades. O Brasil já está bastante avançado nos processos de estreitamento dos laços sul-americanos, através de um Mercosul ampliado, hemisféricos, através das negociações da ALCA, bem como com a União Européia e com os países africanos. Resta agora completar o circuito global reforçando a vertente asiática.

Na realidade, os liames entre o Brasil e a Ásia são antigos. Basta lembrar que foi a caminho das Índias que Cabral aportou em Porto Seguro. Desde então, fluxos mercantis e humanos vieram se desenvolvendo em diferentes graus de intensidade através dos tempos. Foi a partir de fins do século XIX, porém, que as relações oficiais foram formalizadas entre o Império brasileiro e o Império chinês (1880-1881) e entre a República dos Estados Unidos do Brasil e o Império japonês (1895).

Hoje, o Brasil já tem um relacionamento sólido e consistente com países como o Japão, China, Índia e Coréia do Sul. Devemos agora buscar aprofundar nossa interação com outros

importantes parceiros como os países da ASEAN e Oceania. Para tanto, é fundamental que o Brasil tenha uma visão estratégica da região do Pacífico.

Em que pese o tradicional estereótipo da existência de uma “tirania da distância” entre o Brasil e a Ásia, novas realidades geoeconômicas e tecnológicas estão contribuindo para reformular preconcepções cartográficas. Por exemplo, no início do século XX, a abertura do Canal do Panamá veio prover uma alternativa estratégica às tradicionais rotas do Cabo da Boa Esperança e do Estreito de Magalhães. Futuramente, outra importante abertura para o Pacífico poderá vir a ser o projeto da integração da infra-estrutura sul-americana ora em estudo. A implementação de eixos de integração e desenvolvimento entre o Brasil e seus vizinhos permitirá viabilizar promissoras interligações bioceânicas entre o Brasil Atlântico e a América Latina do Pacífico, tornando a orla Asiática mais próxima de nosso país.

Com o Japão, o Brasil já mantém um relacionamento centenário, alicerçado em vínculos econômicos, comerciais e humanos. A imigração japonesa anterior à Segunda Guerra proporcionou importante contribuição para a formação socioeconômica do país, e o influxo de investimentos japoneses no pós-Guerra, principalmente nos anos 60 e 70, deu sólida base para o processo de industrialização. Outra valiosa cooperação bilateral foi o Prodecer, que transformou o panorama agrícola do Centro-Oeste brasileiro. Nos anos 80 e 90, o dinamismo do intercâmbio bilateral se ressentiu das crises que afetaram um e outro país, mas já se começam a descontinar cenários para sua redinamização. A par da contribuição dada pela imigração japonesa ao desenvolvimento da sociedade brasileira, temos agora importante contingente de nacionais brasileiros residentes no Japão contribuindo para o desenvolvimento da economia local. Todos esses fatores permitem que, malgrado percalços conjunturais, a cooperação nipo-brasileira permaneça um campo de muitas oportunidades.

Com a China, o Brasil estabeleceu, desde a normalização das relações em 1974, uma Parceria Estratégica modelar, a qual ganhou densidade consistente a partir dos anos 90, quando importantes ini-

ciativas foram consolidadas nos campos econômico, comercial, científico e tecnológico. Basta citar o Programa *China-Brazil Earth Resources Satellites* – CBERS, considerado paradigma de cooperação Sul-Sul. Entendimentos estão em curso para cooperarmos em outros campos de ponta, como tecnologia da informação e biotecnologia. No campo comercial, o intercâmbio bilateral cresceu de modo impressionante, sendo atualmente a China um dos maiores mercados para as exportações brasileiras, não apenas na Ásia, mas também em termos globais. Além disso, importantes investimentos e *joint-ventures* têm sido estabelecidos entre os dois países, como a associação entre a Baogang Steel e a CVRD e da Embraer com a AVIC-II.

As relações entre o Brasil e a Índia também vêm ganhando densidade crescente graças ao dinamismo das duas economias. A conscientização das sinergias e complementaridades existentes de lado a lado tem permitido ampliar as áreas de cooperação, tais como a de medicamentos e a de etanol combustível. Particularmente promissoras são as possibilidades de cooperação no campo da ciência e tecnologia, permeando campos diversos como o da medicina e saúde, educação e pesquisa, espaço exterior, energias renováveis, espacial e outros. Também a troca de experiências no campo social entre duas complexas sociedades se afigura mutuamente enriquecedora.

A Coréia do Sul desponta igualmente como promissor parceiro de cooperação com o Brasil, conforme constatado durante a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso àquele país em 2001, quando foi acordada uma “Parceria Especial para o Século XXI”. Áreas estratégicas de cooperação, como tecnologia da informação, biotecnologia, eletro-eletrônica e materiais avançados, foram selecionadas para serem focos prioritários de iniciativas conjuntas de pesquisa e desenvolvimento, bem como de cooperação em terceiros mercados.

O Brasil deve retomar e aprofundar a interlocução com os países da ASEAN, como Indonésia, Cingapura, Malásia e Tailândia, que já se recuperaram dos efeitos mais agudos da crise asiáti-

ca. Igualmente a Austrália e a Nova Zelândia vêm demonstrando crescente interesse pela América Latina, em particular o Brasil. Cabe aproveitar a oportunidade para identificar nichos férteis para colaboração.

Um interessante *locus* para ampliar a interlocução brasileira com a Ásia e o Pacífico é o Foro de Cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste (FOCALAL), estabelecida em 1999 por iniciativa dos governos de Cingapura e do Chile. A entidade congrega 15 países asiáticos e 15 latino-americanos e se propõe a incentivar iniciativas bi-regionais que possibilitem aprofundar o conhecimento mútuo e promover cooperação para o desenvolvimento econômico e social. Uma primeira Reunião Ministerial teve lugar em Santiago em 2001 e a segunda deverá ocorrer em Manila, em 2004. O Brasil, juntamente com a Coréia do Sul, passará a coordenar as atividades do grupo por um biênio após a reunião de Manila, quando o FOCALAL buscará identificar áreas e projetos concretos de cooperação bi-regional.

Segundo Eliezer Batista, profundo estudioso dos mega-fluxos comerciais globais, o grande mercado futuro para o Brasil está na China, na Coréia, na Índia e nos países do Sudeste Asiático. São esses países que necessitariam cada vez mais dos produtos com os quais o Brasil é altamente competitivo, como minério de ferro, produtos agrícolas e pecuários, etanol etc. Para isso, segundo aquele estudioso, far-se-ia necessário um porto estratégico como o de Sepetiba, com facilidade de fluxo e que atinge 70% do PIB brasileiro. Ao mesmo tempo, teríamos de investir no desenvolvimento de uma indústria de alta tecnologia para ganhar novos mercados com produtos de maior valor agregado.

Na realidade, o aspecto logístico crucial para a concretização da estratégia brasileira para a Ásia passa pela articulação de uma rota “Sul-Sul” para o fluxo de pessoas e bens entre os antípodas. Conceitualmente, esta iniciaria no Brasil, passaria pela África do Sul e pela Índia, e chegaria, na outra ponta, a Cingapura, de onde se re-

direcionaria para outros países asiáticos. Tal rota poderia ser utilizada tanto pela via marítima quanto pela via aérea.

Essa concepção logística ganha contornos políticos concretos com o surgimento de uma moldura de articulação estratégica entre o Brasil, a África do Sul e a Índia, num novo grupo de cooperação conhecido como IBAS ou G-3. Certamente a interlocução entre os três parceiros do IBAS terá como uma de suas preocupações centrais a consolidação dessa via de comunicação marítima e aérea que foi inicialmente articulada por Bartolomeu Dias, Vasco da Gama e Cabral.

O processo de globalização e a revolução tecnológica vêm contribuindo de forma importante para superar a “tirania da distância” entre as diferentes regiões do planeta. Apesar de a Ásia e a Oceania serem geograficamente os lugares mais distantes do Brasil, existe, crescentemente, um denso e contínuo fluxo de bens, capitais, pessoas e idéias de lado a lado.

Nosso intercâmbio comercial com a região constitui hoje cerca de 15% do total do comércio exterior brasileiro, estando o Japão e a China entre os dez maiores parceiros comerciais. Do ponto de vista do fluxo de capitais, embora o nível de investimentos do Japão no Brasil tenha retrocedido de forma conspícuia, é interessante notar a importante contribuição representada pela remessa de divisas para o país dos brasileiros residentes no Japão. Ao mesmo tempo, se o fluxo de pessoas da Ásia para o Brasil reduziu-se significativamente, a ida de contingentes expressivos de brasileiros para o Japão em tempos recentes constitui fator importante a ser considerado no contexto das relações bilaterais. Por fim, no campo das idéias, cabe assinalar a notável contribuição da cultura oriental no cotidiano brasileiro, assim como a crescente presença cultural, artística e esportiva do Brasil na Ásia.

Tudo isso leva à conscientização de que, embora a distância permaneça como um dado absoluto em termos geográficos, ela passa crescentemente a ser um dado relativo em termos econômicos, tecnológicos, culturais e humanos.

Contra esse pano de fundo, pode-se identificar certos nichos estratégicos de oportunidades para a projeção de uma presença mais consistente e sustentada do Brasil na região, em particular, nas seguintes áreas: agronegócio; alta tecnologia aeroespacial; energia; manufaturados e semi-manufaturados; minérios; químicos e farmacêuticos; tecnologia da informação; serviços/construtoras/consultorias; turismo e intercâmbio estudantil; promoção da imagem do Brasil e difusão artística, cultural e esportiva.

O agronegócio é um dos setores com o qual o Brasil desfruta de melhores vantagens competitivas no comércio mundial. Alimento é uma necessidade fundamental da humanidade e os avanços tecnológicos atuais permitem que a produção agrícola esteja em condições cada vez melhores para atender à demanda decorrente do crescimento populacional. Equacionada a questão quantitativa, o foco se volta para o lado qualitativo. A melhoria do nível de vida na Ásia faz com que as populações busquem crescentemente uma alimentação de maior sofisticação, alterando sensivelmente seus padrões de consumo.

Como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de grãos protéicos e carnes, o Brasil se posiciona como supridor altamente qualificado para o mercado asiático. Hoje em dia, o Brasil é certamente um dos países mais competitivos em setores específicos de agronegócios, como a soja, carne bovina, suína e de aves, frutas tropicais e sucos, entre outros. O grande desafio consiste em superar resistências protecionistas nos países da região, em forma de barreiras não-tarifárias, quase sempre na forma de regulamentos zoo-fitosanitários interpretados à *outrance*.

Na área de produtos de alta tecnologia, o Brasil apresenta igualmente perfil de grande competitividade, tendo como produto emblemático as sofisticadas aeronaves da EMBRAER. A penetração mercadológica dessa empresa na Ásia e Oceania constitui paradigma para o setor, bastando lembrar a parceria firmada entre essa companhia e a *Kawasaki Heavy Industries* do Japão e a *joint-venture* com a AVIC-II da China, que atestam o reconhecimento do nível de qualidade alcançado pelo Brasil no exigente mercado asiático.

Ainda no campo da alta tecnologia aeroespacial, o Programa CBERS entre o Brasil e a China constitui exemplo modelar da real viabilidade da cooperação Sul-Sul em bases autenticamente paritárias. O sucesso dessa parceria permite avalizar novos empreendimentos no campo da tecnologia espacial com outros países na Ásia, num nicho que demanda alta especialização e capacitação tecnológica, bem como disposição desinibida à cooperação Sul-Sul, como se dispõe o Brasil.

Cabe frisar que o Brasil se mostra cooperativo e não-excludente em parcerias no campo da ciência e tecnologia, o que nos singulariza num mercado altamente exclusivista. A parceria já consagrada com a China e as perspectivas de empreendimentos conjuntos com países como Coréia do Sul e Índia atestam a postura positiva do Brasil para uma cooperação horizontal entre países em desenvolvimento, em particular naqueles campos com significativos retornos sociais.

No campo energético, o Brasil volta a ser notado por sua importante contribuição na busca de fontes alternativas não poluentes. O etanol passa a ser crescentemente identificado como um dos melhores aditivos para minorar as consequências do efeito estufa e poluição. O Brasil é reconhecido como um dos detentores de tecnologia avançada no campo do álcool combustível. Existem promissoras perspectivas de cooperação tecnológica com países como a Índia com vistas a reduzir a dependência de combustíveis fósseis e minorar a poluição ambiental.

No campo dos manufaturados e semi-manufaturados, o Brasil tem ainda um importante dever de casa a cumprir. Certos segmentos, como calçados, granitos, pedras preciosas e produtos siderúrgicos encontram seus nichos específicos em mercados já tradicionalmente estabelecidos. Cabe, entretanto, encontrar novas aberturas em mercados não tradicionais para outros produtos cujas potencialidades mercadológicas apontam para boas perspectivas de expansão da presença comercial brasileira na Ásia e Oceania.

O minério de ferro é um dos mais tradicionais itens brasileiros exportados para o mercado asiático, tendo sido um dos grandes vetores para adensamento das relações econômico-comerciais com a região. Basta lembrar que, nos anos 70, a CVRD foi a grande parceira dos grandes projetos binacionais com o Japão, como a Albrás/Alunorte, Cenibra/Flonibra, Carajás, Itaqui, Tubarão e outros. Além disso, foi instrumental para alavancar o intercâmbio entre a compra do petróleo chinês e o fornecimento de minério de ferro à crescente indústria siderúrgica local. Recentemente, a CVRD e a *Baoshan Steel* (a maior siderúrgica chinesa) estabeleceram uma *joint-venture* denominada Baovale que constitui uma das associações emblemáticas da complementaridade de metas estratégicas entre os dois países.

Ao mesmo tempo, para comprovar que o intercâmbio entre o Brasil e a Ásia é um trajeto de duas vias, o Brasil encontrou importante fonte de suprimento de fármacos genéricos na Índia, para atendimento dos setores socialmente mais carentes da população nacional. A convergência de interesses entre a Índia e o Brasil sempre foi muito estreita nos foros multilaterais, mas carecia de um intercâmbio comercial mais ativo para ancorar de forma concreta o relacionamento bilateral. A partir desse novo nicho de interação, abrem-se efeitos multiplicadores para outros setores, à altura das potencialidades de duas economias emergentes das dimensões continentais do Brasil e da Índia.

Outro mercado de grande potencialidade para a penetração brasileira na Ásia é o setor de *software*. Países produtores de *hardware* avançados, como o Japão e a Coréia do Sul, têm demonstrado interesse em se associar com empresas brasileiras capacitadas a desenvolver sofisticados programas em áreas como administração bancário-financeira e *e-government*. Assim, nichos se abrem também neste setor, seja em forma de comercialização de programas específicos, seja na formação de *joint-ventures* com parceiros locais, para uma presença mais ativa do Brasil nos “mercados virtuais” asiáticos.

O setor de serviços brasileiro, que tem tido grande atuação na África e Oriente Médio, está buscando testar incipientemente as potencialidades do mercado asiático. Empresas de construção e consultoria nacionais vêm prospectando ou atuando pontualmente em projetos na China, Malásia, Índia e na bacia do Mekong, em busca de âncora estratégica para futura consolidação de uma presença mais permanente.

Paralelamente, para aprofundar a dimensão humana do relacionamento entre o Brasil e a Ásia e Oceania, é importante viabilizar oportunidades mais freqüentes de contatos diretos entre os povos de lado a lado. Esquemas de intercâmbio acadêmico, jornalístico e estudantil constituem importantes programas de acercamento cultural. Também o incentivo ao turismo, e.g. o ecológico em regiões como a Amazônia e o Pantanal, permite desenvolver uma imagem bastante positiva junto ao visitante asiático, através de uma melhor compreensão das realidades e potencialidades do país.

A promoção de uma imagem moderna e acurada do país constitui, em última análise, o desafio maior da afirmação da presença brasileira no imaginário dos povos da Ásia e Oceania. Sem descontruir estereótipos tradicionais como futebol, carnaval e a imensidão Amazônica, deve-se buscar a consolidação de imagens atualizadas de um país com altos níveis de estabilidade econômica e avanços tecnológicos, conforme atestados por conquistas de vanguarda como o Proálcool, o programa CBERS, as aeronaves da EMBRAER, os avanços da medicina social brasileira.

À guisa de conclusão, cabe ressaltar novamente que a Ásia constitui a última grande fronteira para que se possa consumar o perfil global do Brasil. Entre os grandes atores do século XXI, numerosos autores identificam aqueles a que se referem como “países baleias”, “grandes mercados emergentes”, “países pivôs” e “países monstros”. Não por coincidência, o Brasil se encontra em todas essas listas. Resta-nos redescobrir, no século XXI, a rota do descobrimento desbravada pelos navegantes portugueses do século XVI, para consolidar a inserção estratégica do Brasil no mar da globalização.

Resumo

O artigo apresenta as perspectivas de intercâmbio comercial que pode ser estabelecido entre Brasil e países asiáticos, dado que a Ásia, com seu dinamismo econômico e diversidade civilizacional, oferece sinergias e complementaridades em diversos campos de atividades.

Hoje, o Brasil já tem um relacionamento sólido e consistente com países como o Japão, China, Índia e Coréia do Sul. Deve agora buscar aprofundar a interação com outros importantes parceiros como os países da ASEAN e Oceania. Para tanto, é fundamental que o Brasil tenha uma visão estratégica da região do Pacífico.

Em que pese o tradicional estereótipo da existência de uma “tirania da distância” entre o Brasil e a Ásia, novas realidades geoeconômicas e tecnológicas estão contribuindo para reformular preconcepções cartográficas. Além do mais, a Ásia constitui a última grande fronteira para que se possa consumar o perfil global do Brasil.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)

Bioética (n. 01, 2002)

As caras da juventude (n. 06, 2001)

Segurança e soberania (n. 05, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)

União Européia: transtornos e alcance da integração regional
(n. 02, 2001)

A violência do cotidiano (n. 01, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 09, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)

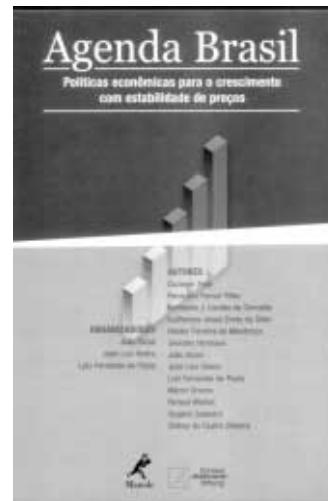
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)

Acesso à justica e cidadania (n. 03, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)

Pobreza e política social (n. 01, 2000)



**AGENDA BRASIL: POLÍTICA ECONÔMICA PARA
O CRESCIMENTO COM ESTABILIDADE DE PREÇOS**
João Sicsú, José Luís Oreiro e Luiz Fernando de Paula (Orgs.)

Rio de Janeiro, 2003 - 362 páginas - R\$ 38,00

Agenda Brasil é um livro de diagnósticos e propostas para a transformação da realidade econômica brasileira. É uma alternativa de modelo de política econômica para o Brasil de hoje, que busca tornar compatível o crescimento econômico sustentável com a estabilidade monetária e financeira.

SOBRE OS ORGANIZADORES:

João Sicsú, doutor em economia pelo IE/UFRJ, professor adjunto da mesma instituição e pesquisador do CNPq. Co-editor do livro *Macroeconomia do emprego e da renda* (Manole).

José Luís Oreiro, doutor em economia pelo IE/UFRJ, professor adjunto do Departamento de Economia da UFPR, professor visitante do Mestrado em Economia Empresarial da Universidade Cândido Mendes (UCAM) e pesquisador do CNPq.

Luiz Fernando de Paula, doutor em economia pela Unicamp, professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da UERJ e pesquisador do CNPq. Pós-doutor pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford.

OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

- Preço dos 6 volumes editados no ano: R\$ 25,00
- Preço individual do exemplar: R\$ 5,00



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO
PELA MATIZ DESIGNERS EM AGARAMOND
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO
POR ZIT GRÁFICA E EDITORA
EM PAPEL PÓLEN SOFT 80G/M²
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
NA PRIMAVERA DE 2003.