

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 1 | Número 1 | Dezembro 2009

Brasília, 2010

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : IPEA, 2009.

Quadrimestral.
Edição publicada também em inglês.
ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

QUAIS SÃO AS LIÇÕES DAS ECONOMIAS EM TRANSIÇÃO PARA O SUCESSO DO DESENVOLVIMENTO: COLOCANDO OS CASOS DE SUCESSO NO MUNDO PÓS-COMUNISTA EM UMA PERSPECTIVA MAIS AMPLA*

Vladimir Popov**

Há no mínimo três razões para o sucesso de muitas economias em transição na condução de políticas tão diferentes de liberalização econômica radical (terapia de choque), à qual normalmente se atribui o sucesso econômico dos países centro-europeus.

Em primeiro lugar, políticas ótimas dependem do contexto, são específicas para cada estágio de desenvolvimento, e não se pode esperar que o que funcionou na Eslovênia tenha igual efeito na Mongólia. Em segundo lugar, até mesmo para países em igual nível de desenvolvimento, as reformas necessárias para estimular o crescimento são diferentes: dependem da história anterior e do caminho escolhido. A redução da despesa governamental como proporção do produto interno bruto (PIB) não prejudicou significativamente a capacidade institucional do Estado na China, mas na Rússia e em outros estados da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi um desastre. É o diagnóstico do crescimento que deve revelar o ingrediente que falta para o crescimento econômico. A introdução de tal “ingrediente que falta” não deve resultar na destruição de outras pré-condições para o crescimento. A arte do formulador de políticas é criar mercados sem causar o fracasso do governo, como aconteceu em muitos países da CEI. Finalmente, em terceiro lugar, e mais importante, existem trajetórias de desenvolvimento de longo prazo que dependem do caminho: uma vez que o país inicia uma determinada trajetória, às vezes é melhor permanecer neste caminho porque os custos da transição para uma trajetória aparentemente superior podem ser muito altos.

WHAT ARE THE LESSONS FOR DEVELOPMENT SUCCESS FROM TRANSITION ECONOMIES: PUTTING THE SUCCESS STORIES IN THE POST-COMMUNIST WORLD INTO A BROADER PERSPECTIVE

There are at least three reasons, why many transition economies succeeded by pursuing policies that are so different from radical economic liberalization (shock therapy) that is normally credited for the economic success of Central European countries.

First, optimal policies are context dependent, they are specific for each stage of development and what worked in Slovenia cannot be expected to work in Mongolia. Second, even for countries at the same level of development, reforms needed to stimulate growth are different; they depend on the previous history and on the path chosen. The reduction of government expenditure as a share of GDP did not undermine significantly the institutional capacity of the state in China, but in Russia and other CIS states it turned out to be ruinous. It is the growth diagnostics that should reveal the missing ingredient for economic growth. Introducing this “missing ingredient” should not result in the destruction of other pre-conditions for growth. The art of the policymaker is to create markets without causing the government failure, like it happened in many CIS countries. Finally, third, and most important, there are long term trajectories of development that are path dependent: once the country gets on a particular trajectory, it is sometimes better to stay on track because the costs of transition to a seemingly superior trajectory may be prohibitively high.

* Este artigo é parcialmente fundamentado em Popov (2009a) e Popov (2009b).

** Nova Escola de Economia – Moscou, Rússia.

1 INTRODUÇÃO

Há no mínimo três razões para o sucesso de muitas economias em transição na condução de políticas tão diferentes de liberalização econômica radical (terapia de choque) à qual normalmente se atribui o sucesso econômico dos países centro-europeus.

Em primeiro lugar, políticas ótimas dependem do contexto, são específicas para cada estágio de desenvolvimento, e não se pode esperar que o que funcionou na Eslovênia tenha igual efeito na Mongólia. Em segundo lugar, até mesmo para países em igual nível de desenvolvimento, as reformas necessárias para estimular o crescimento são diferentes: dependem da história anterior e do caminho escolhido. A redução da despesa governamental como proporção do produto interno bruto (PIB) não prejudicou significativamente a capacidade institucional do Estado na China, mas na Rússia e em outros Estados da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi um desastre. É o diagnóstico do crescimento que deve revelar o ingrediente que falta para o crescimento econômico. A introdução de tal “ingrediente que falta” não deve resultar na destruição de outras pré-condições para o crescimento. A arte do formulador de políticas é criar mercados sem causar o fracasso do governo, como aconteceu em muitos países da CEI. Finalmente, em terceiro lugar, e mais importante, existem trajetórias de desenvolvimento de longo prazo que dependem do caminho: uma vez que o país inicia uma determinada trajetória, às vezes é melhor permanecer neste caminho, porque os custos da transição para uma trajetória aparentemente superior podem ser muito altos.

2 FATOS ESTILIZADOS

Como Leo Tolstoy declarou em *Anna Karenina*, “as famílias felizes são todas parecidas; cada família infeliz é infeliz à sua própria maneira”. Esta sabedoria, entretanto, não pode ser aplicada ao sucesso no desenvolvimento dos países: parece que os casos de sucesso no mundo do desenvolvimento e em transição são completamente diferentes. Não é raro encontrar opiniões contraditórias sobre as razões do sucesso econômico: a liberalização econômica e o livre comércio seriam as fundações do crescimento rápido em alguns países, ao passo que os sucessos de outros países são atribuídos à política industrial e ao protecionismo; o investimento externo direto, o qual é normalmente considerado como fator que contribui para o crescimento, não teve um papel significativo no desenvolvimento do Japão, da Coreia do Sul e da China, antes da década de 1990. A privatização de empresas estatais, a ajuda externa, a imigração, a liberalização do sistema financeiro, as instituições políticas democráticas – todos

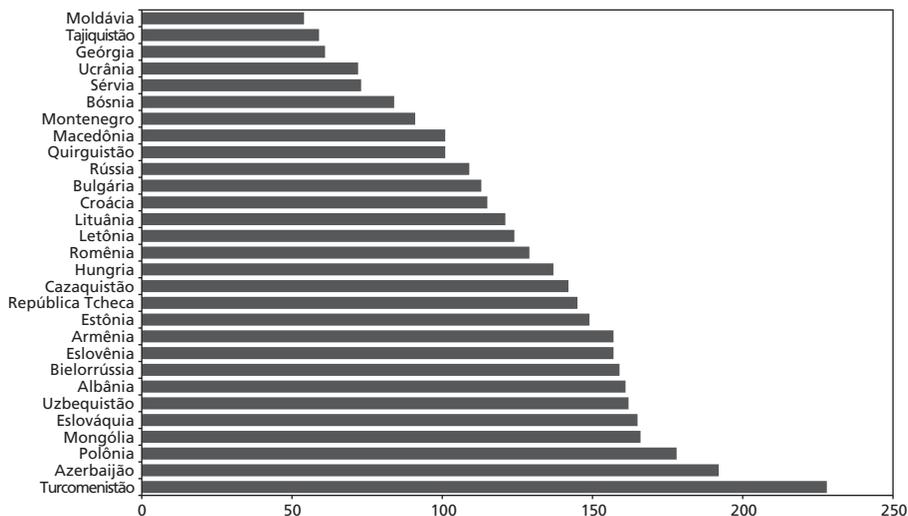
estes fatores, para nomear apenas alguns, são geralmente considerados requisitos do desenvolvimento bem-sucedido, mas é fácil apontar casos de sucesso não associados a tais fatores.

Na década de 1970, o sucesso econômico espantoso do Japão, que se transformara em um país desenvolvido em apenas duas décadas após a guerra, foi atribuído à estrutura “Japão empresarial” da economia – relações especiais entre o governo e as empresas Ministry of International Trade and Industry (Miti), entre bancos e empresas não financeiras – sistema financeiro fundamentado nos bancos –, entre empresas e trabalhadores – emprego vitalício. Após a estagnação da década de 1990 e especialmente após a crise financeira asiática de 1997, que também afetou o Japão, estes mesmos fatores foram amplamente rotulados como manifestações claras do “capitalismo camarada”, que teria sido responsável pela estagnação.

Padrões semelhantes são observados em países em transição – do Vietnã e da China à ex-Alemanha Oriental e Albânia. Obviamente, o que funcionou em alguns países não funcionou em outros. Países da Europa Central – República Tcheca, Hungria, Polônia, Eslováquia e Eslovênia – e, em menor grau, outros países da Europa Oriental são considerados casos de transição de sucesso. Tal sucesso é atribuído a reformas radicais, do tipo terapia de choque – desregulamentação de preços e mercados, estabilização macroeconômica, privatização, eliminação de restrições orçamentárias frouxas (subsídios às empresas estatais e não estatais), abertura comercial e o investimento externo direto (IED), rápida transição à democracia consolidada e associação à União Europeia (UE).

Mas há também outros exemplos de sucessos na região. Basta examinar os gráficos a seguir para perceber que no mundo em transição, como em outras partes, o “sucesso” – mensurado como crescimento do PIB – nem sempre está associado à liberalização econômica e à democracia. No período de 1989 a 2006, o Turcomenistão tinha uma performance melhor do que a Polônia; e o Uzbequistão e a Bielorrússia não estavam em pior situação do que a Hungria e a República Tcheca (gráfico 1). Embora os estados da ex-União Soviética tenham sofrido, em média, uma queda do produto mais acentuada e duradoura durante a recessão “transformacional” da década de 1990 (gráfico 2), a velocidade de sua recuperação econômica foi, em muitos casos, superior à dos países da Europa Central. No período de 2000 a 2007, a taxa média de crescimento anual do PIB no Azerbaijão foi de 15%; na Armênia, no Cazaquistão e no Turcomenistão, foi superior a 10% (gráfico 3).

GRÁFICO 1
PIB 2008 como porcentagem do nível de 1989



Fonte: Transition Report para vários anos, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

GRÁFICO 2
Evolução do PIB em economias da ex-União Soviética – 1989 = 100%

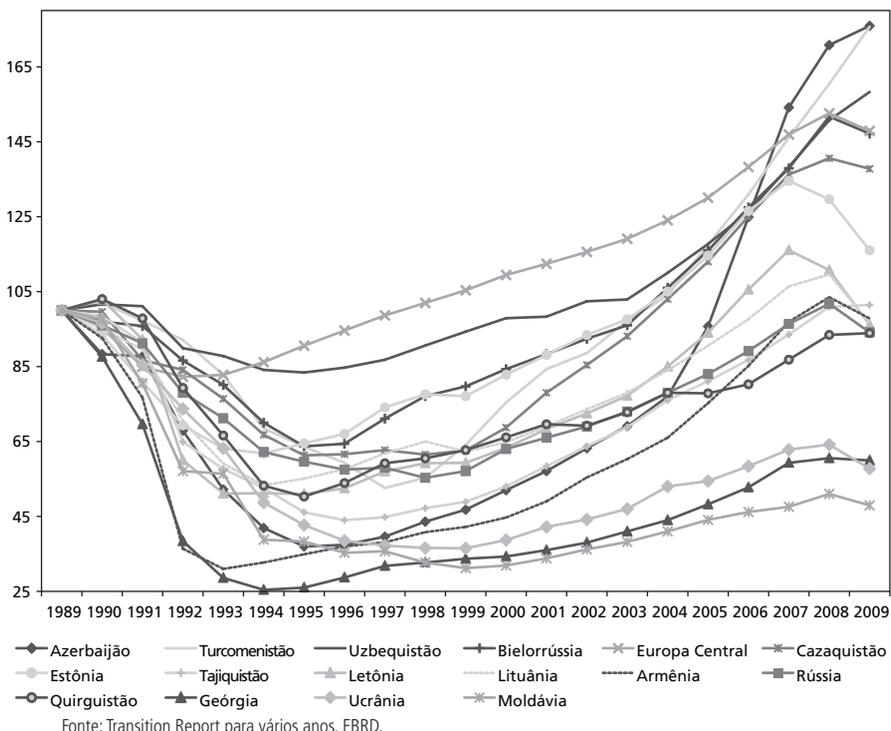
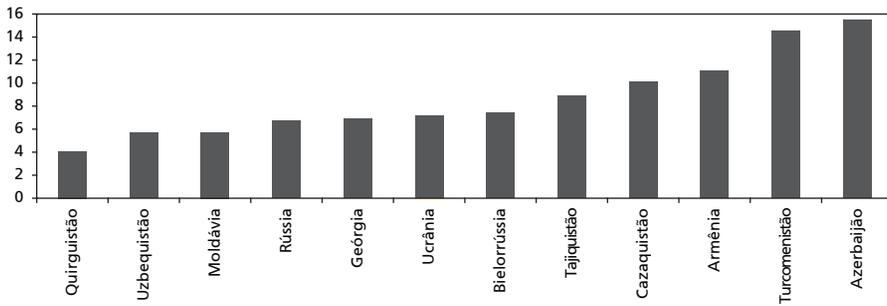


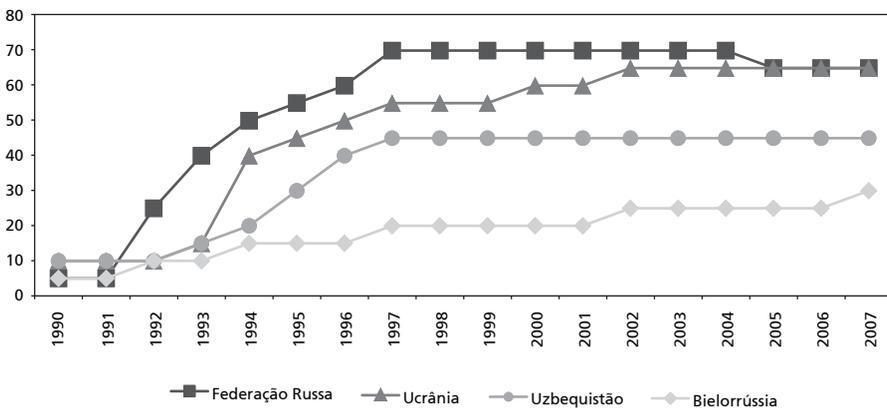
GRÁFICO 3
Taxa média de crescimento anual do PIB em países da CEI, estimativas EBRD – 2000-2007



Fonte: Transition Report 2007, EBRD.

Entre os “outros” casos não ortodoxos de sucesso no mundo pós-comunista estão Turcomenistão, Cazaquistão e Azerbaijão, ricos em combustível; Uzbequistão e Vietnã, autossuficientes em combustível; e Bielorrússia e China, importadores de combustível. São todos países não democráticos, mas alguns são bastante liberais economicamente – Cazaquistão –, ao passo que outros mantêm uma política industrial rígida e nem se preocuparam em privatizar as empresas estatais em quase duas décadas de reformas econômicas – a participação do setor privado no PIB em Uzbequistão é de 45%, enquanto na Bielorrússia é de 25%, como pode ser verificado no gráfico 4.

GRÁFICO 4
Participação do setor privado no PIB
 (Em %)



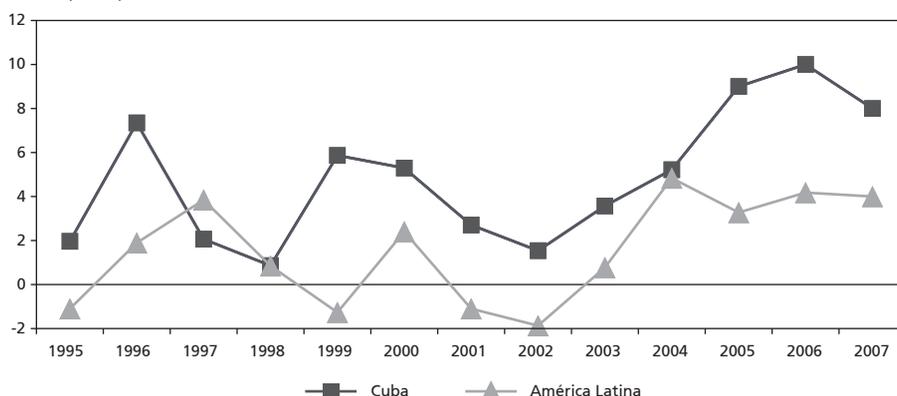
Fonte: Transition Report 2007, EBRD.

Sem falar do caso de Cuba, que ainda – apesar de todas as reformas recentes – tem uma economia planejada centralmente, porém cresce, em média, mais rapidamente do que os países da América Latina (gráfico 5). Além disso, com a expectativa de vida de 77 anos – uma das mais altas na América Latina (somente Costa Rica tem um indicador semelhante) e entre países comunistas e pós-comunistas –, o país tem um índice de desenvolvimento humano (IDH) muito alto, maior do que a maioria das repúblicas da ex-União Soviética e muitos países da Europa Oriental (gráfico 6).

GRÁFICO 5

Crescimento *per capita* do PIB em Cuba e na América Latina, por ano

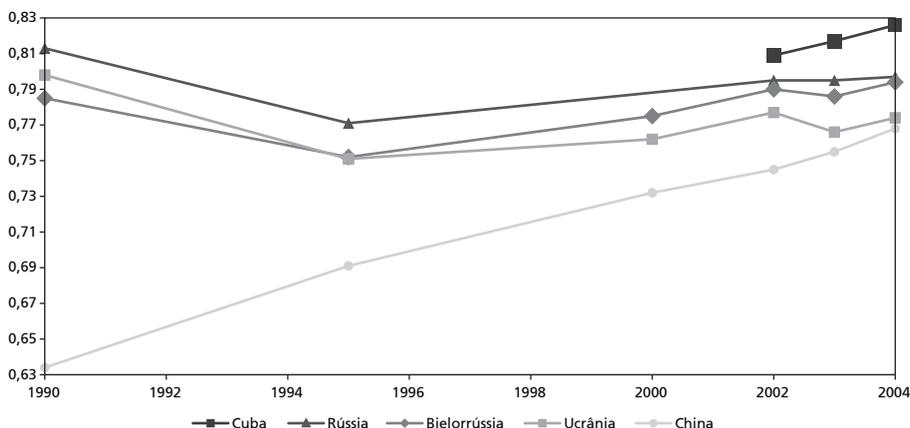
(Em %)



Fonte: Indicadores Mundiais de Desenvolvimento 2007, Banco Mundial.

GRÁFICO 6

Índice de desenvolvimento humano para China, Bielorrússia, Rússia e Ucrânia



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2007, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

3 ESTÁGIOS DO DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA ÓTIMA

Uma explicação para as diferentes bases de sucesso é que boas políticas dependem do contexto. Um grande corpo de literatura surgiu nos últimos anos questionando boa parte da literatura dos últimos anos que questiona a universalidade das receitas de reforma. Em outras palavras, esta literatura indica que o que pode ser bom para um país relativamente desenvolvido, com instituições razoáveis, não é necessariamente bom para países mais distantes da fronteira tecnológica em que a corrupção floresce. Mesmo a simples identificação de áreas em que reformas orientadas para o mercado foram prejudiciais para países menos desenvolvidos já impressiona: livre comércio internacional e migração da mão de obra qualificada; eliminação de subsídios aos produtores e promoção da concorrência; e liberalização de fluxos de capital e desregulamentação de mercados financeiros domésticos. A conclusão geral de tais estudos é que países em desenvolvimento não devem embarcar cegamente em políticas/reformas orientadas para o mercado, mesmo que estas tenham sido benéficas em países mais avançados. Ao contrário, em outras áreas, como proteção de direitos de propriedade intelectual ou normas ambientais, os requisitos regulatórios ocidentais são considerados excessivamente rigorosos para países mais pobres.

O argumento em ambos os casos é que há 100 anos a maioria dos países ocidentais não tinha mercados *laissez faire*, tampouco as normas rigorosas de proteção de direitos humanos ambientais de hoje. Ao promover a aceitação destas normas nas partes menos ricas do mundo, e até mesmo ameaçar países em desenvolvimento com sanções econômicas caso se recusem a aceitar tais normas, o Ocidente, independentemente de suas boas intenções, de fato prejudica a competitividade e perpetua o atraso dos países mais pobres. Há inclusive acusações de que são usados dois pesos e duas medidas – quando o Ocidente estava se industrializando, não se submetia a estas normas – e de que, depois de enriquecer com a exploração das colônias e do trabalho infantil, o Ocidente faz tudo para retardar o crescimento do “outro mundo” (CHANG, 2002).

Dois estudos recentes de Acemoglu, Aghion e Zilibotti (2002a, b) propõem um modelo para demonstrar como as políticas econômicas dependem da distância da fronteira tecnológica. Estes estudos examinaram políticas de contratação de gerentes – emprego vitalício *versus* contratos provisórios – e integração vertical e porte das empresas,¹ mas o princípio geral pode ser estendido a diversas áreas: desde liberalização comercial até políticas de migração. Políticas ótimas diferem

1. Os autores supõem que uma mudança no nível tecnológico de um país seja equivalente à soma ponderada da mudança tecnológica atribuída a imitações e inovações. A velocidade da imitação é fixa, ao passo que a velocidade da inovação é maior para as economias mais avançadas. A experiência dos novos gerentes é mais importante no caso de imitações, ao passo que seus talentos são cruciais para a inovação. Se a distância da fronteira tecnológica for grande, é melhor para a economia oferecer aos gerentes contratos de longo prazo que levam à imitação e a um investimento embasado em crescimento. Mas à medida que a economia se aproxima da fronteira tecnológica e a inovação rende retornos maiores do que a imitação, o sistema de emprego vitalício deve ser substituído pela seleção competitiva.

em vários estágios do desenvolvimento, e a arte de um formulador de políticas consiste em mudar a marcha na hora certa. Por exemplo: mesmo que o setor privado seja mais eficiente do que o setor estatal em países desenvolvidos, empresas controladas pelo governo podem ser superiores a empresas privatizadas quando o ambiente institucional é fraco e contratos são descumpridos, especialmente em áreas onde é gerada renda do recurso (CHANG, 2007).

Também demonstraram que políticas em diversas áreas – protecionismo comercial; protecionismo cambial; acumulação de reservas cambiais; imitação tecnológica *versus* inovação local; proteção de direitos de propriedade intelectual; concentração industrial *versus* desenvolvimento de pequenos negócios; um sistema financeiro fundamentado em bancos *versus* outro embasado em mercado; liberalização da conta de capitais, incluindo IED; migração de mão de obra qualificada/não qualificada – dependem do nível de desenvolvimento (distância da fronteira tecnológica) e da qualidade das instituições: regressões entre países revelam os níveis em PIB *per capita* e os indicadores institucionais que diferenciam influências positivas e negativas de várias políticas sobre o crescimento (POLTEROVICH; POPOV, 2005).²

O mesmo é verdadeiro com relação a regimes políticos que conduzem ao crescimento – a democratização, infelizmente, conduz ao enfraquecimento da qualidade institucional e à redução do crescimento, quando ocorre em países com pouca tradição de Estado de direito e grande riqueza de recursos (POLTEROVICH; POPOV, 2007; POLTEROVICH; POPOV; TONIS, 2007, 2008).

Em geral, essa teoria, que prescreve uma combinação específica de políticas para países em níveis diferentes de desenvolvimento e com qualidade institucional distinta – níveis diferentes de capital humano, diferente disponibilidade de recursos naturais etc. –, parece ser a nova sabedoria convencional que estabelece as novas fundações de uma nova economia do desenvolvimento. Em certo sentido, é como preencher a “tabela periódica econômica” – depois de identificadas e preenchidas todas as condições iniciais, um conjunto específico de políticas pode ser prescrito. A ideia em sua forma geral parece ser muito intuitiva e até mesmo trivial, especialmente para não economistas, mas quando atinge o nível de prescrições específicas de políticas – por exemplo, proteção comercial pode estimular o crescimento em países com baixo nível de desenvolvimento, mas com capacidade institucional relativamente boa –, os debates intensificam-se.

Tal abordagem pode explicar porque certos países pós-comunistas menos desenvolvidos e com pouca tradição de Estado de direito – Azerbaijão, Bielorrússia, China, Cazaquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Vietnã – foram bem-sucedidos

2. Equações de regressão têm a forma geral: crescimento = *variáveis de controle* + $P(a - bX)$, em que P é a variável da política, por exemplo, grau da proteção comercial, e X é PIB *per capita* e/ou indicador institucional, por exemplo, efetividade do governo. Há um limite de PIB *per capita* e/ou qualidade das instituições: antes que este nível seja alcançado, o impacto da política sobre o crescimento é positivo, depois que o limite é atingido, o impacto torna-se negativo.

sob regimes autoritários, implementando políticas econômicas pouco liberais e que diferiram muito da terapia de choque utilizada na Europa Central, geralmente apontada como a chave para seu sucesso. Também pode explicar porque suas contrapartes mais democráticas e economicamente mais liberais, com nível semelhante de desenvolvimento e qualidade semelhante das instituições – Armênia, Geórgia, Quirguistão, Moldávia, Mongólia, Rússia, Tadjiquistão, Ucrânia –, tiveram um desempenho tão ruim, às vezes muito pior (gráficos 1 e 2).

4 DIAGNÓSTICO DO CRESCIMENTO: INGREDIENTES QUE FALTAM

Mesmo assim, esse é um esquema universal – menos direto do que o Consenso de Washington, mas ainda universal. Outro fator que explica o bom desempenho dos países que adotaram políticas diferentes é que há mais de uma via para o sucesso. E as vias dependem do caminho. Como Lênin escreveu em 1916, “todas as nações alcançarão o socialismo, que é inevitável, mas nenhuma da mesma maneira”. Pode ser que países semelhantes, e até o mesmo país, possa alcançar o que vagamente é rotulado como sucesso, tomando caminhos diferentes que conduzem ao mesmo destino final, e que não são muito diferentes em termos dos custos e benefícios ao longo do percurso.

Como uma primeira abordagem, é útil distinguir entre os sistemas econômicos conduzidos pelo mercado e os conduzidos pelo Estado. Se para um determinado nível de desenvolvimento econômico há uma, e somente uma, combinação ótima de Estado e mercados, deve haver países em ambos os lados da trajetória ótima: inclinando-se para o mercado, como a África Subsaariana e a América Latina – exceto Cuba, naturalmente –, o Sul da Ásia e a CEI hoje, e inclinando-se para o Estado, como a Ásia Oriental e os países comunistas antes da década de 1990. Se os primeiros tinham muita desregulação e mercados, mas pouca capacidade do Estado, os últimos tinham muita capacidade do Estado, mas mercados rigidamente regulados e pouco liberalizados ou às vezes nenhum mercado. O problema principal dos primeiros foi o fracasso do Estado, ao passo que para os últimos foi o fracasso dos mercados.

Uma analogia próxima é a de Leontief (1974), que escreveu que uma economia orientada para o lucro, todavia sem planejamento, é como um iate com vela, porém sem leme. Move-se rapidamente, mas não pode ser dirigido, e pode spatifar-se contra as rochas. Uma economia totalmente planejada que tenha eliminado a motivação do lucro é como um iate com um leme, mas nenhuma vela. Poderia ser dirigido exatamente para onde se quer ir, se sáísse do lugar. Para avançar e ao mesmo tempo evitar ciladas perigosas, uma economia precisa de alguma orientação para o lucro e algum planejamento, uma vela e um leme.

Da mesma forma, Holmes (1997) afirmou que a lição principal a ser aprendida pelas democracias ocidentais com os recentes desenvolvimentos russos é precisamente a importância crucial das instituições do Estado: se a União Soviética provou que um sistema econômico não orientado para o mercado com o Estado mais forte não pode ser eficiente, a Rússia hoje está provando que o mercado sem Estado forte desintegra-se quando o poder sem limites é substituído por fortunas não tributáveis, levando ao declínio econômico.

Em outras palavras, as reformas necessárias para atingir o sucesso são diferentes para países com históricos diferentes. O crescimento da manufatura é como preparar um bom prato: todos os ingredientes necessários devem estar presentes na proporção certa; se apenas um estiver sub ou sobre-representado, a “química do crescimento” não acontece. O crescimento econômico rápido só se concretiza na prática se as diversas condições necessárias forem atendidas simultaneamente. O crescimento rápido é um processo complicado que exige uma série de insumos essenciais – infraestrutura; capital humano; até mesmo distribuição de terras em países agrários; instituições estatais fortes; estímulos econômicos; entre outras coisas. Se um destes ingredientes necessários faltar, o crescimento simplesmente não acontece. Rodrik, Hausmann e Velasco (2005) falam de “fatores limitantes” que seguram o crescimento econômico. Identificar estes fatores limitantes é tarefa do diagnóstico do crescimento. Em alguns casos, estes fatores limitantes estão relacionados à falta de liberalização do mercado, em outros, à falta da capacidade do Estado, de capital humano ou de infraestrutura.

Por que a liberalização econômica funcionou na Europa Central, mas não na África Subsaariana e na América Latina? A resposta, de acordo com a proposta esboçada, seria que na Europa Central o ingrediente que faltava era a liberalização econômica, ao passo que na África Subsaariana e na América Latina havia uma falta de capacidade do Estado, não uma falta de liberalização do mercado. Por que a liberalização funcionou na China e na Europa Central, e não funcionou na CEI? Porque na CEI a liberalização ocorreu de forma que prejudicou a capacidade do Estado – o precioso legado do passado socialista –, ao passo que na Europa Central, e mais ainda na China, a capacidade do Estado não diminuiu substancialmente durante a transição.

Ao examinar o caso chinês detalhadamente, é importante perceber que o rápido crescimento de recuperação no período pós-reforma não se deveu apenas, e nem tanto assim, à liberalização econômica e às reformas orientadas para o mercado. As pré-condições para o sucesso chinês nos últimos 30 anos foram criadas principalmente no período anterior, de 1949 a 1976. Na verdade, não seria exagero afirmar que sem as realizações do regime de Mao as reformas de mercado de 1979 e anos posteriores jamais teriam produzido os resultados impressionantes que tiveram. Neste sentido, a liberalização econômica a partir de

1979 foi apenas a última gota. Os outros ingredientes, mais importantes – instituições fortes e capital humano – já haviam sido fornecidos pelo regime anterior. Sem estes outros ingredientes, apenas a liberalização, em diferentes períodos e em diferentes países, nunca foi bem-sucedida e por vezes foi até contraproducente, como na África Subsaariana na década de 1980.

Reformas de mercado na China a partir de 1979 provocaram a aceleração do crescimento econômico porque a China já tinha um governo eficiente criado pelo Partido Comunista Chinês após a Libertação Chinesa, o que o país não havia tido por séculos³ (LU, 1999). Por meio das células do partido em cada vila, o governo comunista em Pequim pôde aplicar suas regras e regulamentos em todo o país mais eficientemente do que Qing Shi Huangdi ou qualquer outro imperador depois dele, para não falar do regime de Guomindang (1912-1949). No final do século XIX, o governo central dispunha de receitas equivalentes a somente 3% do PIB – comparado com 12% no Japão depois da Restauração Meiji –, e, sob o governo de Guomindang, as receitas aumentaram para apenas 5% do PIB. O governo de Mao deixou os cofres do Estado para a equipe de reforma de Deng com receitas equivalentes a 20% do PIB. A taxa de criminalidade na China na década de 1970 estava entre as mais baixas do mundo, praticamente não havia uma economia sombra⁴ na China, a corrupção foi estimada pela *Transparency International* em 1985 como a mais baixa no mundo em desenvolvimento. No mesmo período, durante “claramente a maior experiência de educação em massa na história do mundo” (UNESCO, 1984), as taxas de alfabetização na China aumentaram de 28%, em 1949, para 65%, até o fim da década de 1970 – enquanto era de 41% na Índia.

Em outras palavras, até o final dos anos 1970, a China teve virtualmente tudo que precisava para crescer, exceto alguma liberalização dos mercados – um ingrediente muito mais fácil de introduzir do que capital humano ou capacidade institucional. Mas mesmo esta tarefa aparentemente simples – liberalização econômica – exigiu uma gestão cuidadosa. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) estava em uma posição semelhante no fim da década de 1980. É verdade que o sistema soviético havia perdido seu dinamismo econômico e social, as taxas de crescimento das décadas de 1960 e 1980 estavam caindo, a expectativa de vida não estava aumentando e as taxas de criminalidade estavam crescendo gradualmente, mas as instituições eram de modo geral fortes, havia um grande capital humano, garantindo boas condições iniciais para a reforma. Não obstante, a liberalização econômica na China (a partir de 1979), na URSS e, posteriormente, na Rússia (a partir de 1989) produziu resultados muito diferentes (POPOV, 2000, 2007a).

3. Em menor grau, aplica-se à Índia: as reformas de mercado nos anos 1990 produziram bons resultados, porque foram fundamentadas nos avanços anteriores do período de substituição de importações (NAYYAR, 2006).

4. Economia sombra (*shadow economy*): termo geralmente usado como sinônimo de *underground economy*, referente ao valor criado com atividades que não contribuem com impostos e não são registradas, em que a presença de grande parte do trabalho é clandestina.

5 LIBERALIZAÇÃO SEM DESTRUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO

Em busca de razões para o bom desempenho chinês, os especialistas destacam o sistema de responsabilidade familiar e os empreendimentos das vilas e cidades (TVEs), as zonas econômicas especiais (SEZ), a política do filho único, o IED e as conexões com os *huaqiao* (chineses no exterior). Porém, outros países tentaram mais de uma vez replicar todos estes elementos da política chinesa – e falharam. Não só porque não tinham as pré-condições de infraestrutura, capital humano e instituições que funcionassem – a URSS tinha todos estes ingredientes –, mas porque estas pré-condições para a liberalização bem-sucedida muitas vezes não foram preservadas durante as reformas. O segredo da transição, como fica evidente após o fato, não foi realizar a liberalização econômica, mas realizá-la de maneira a “não jogar o bebê fora junto com a água do banho”, não desperdiçar os avanços preciosos do período comunista anterior na forma de instituições fortes. A China, diferentemente da Rússia e da maioria dos outros Estados da CEI, de modo geral, não desperdiçou esta herança,⁵ apesar da queda dos gastos governamentais, do aumento das desigualdades de renda e do aumento da criminalidade.

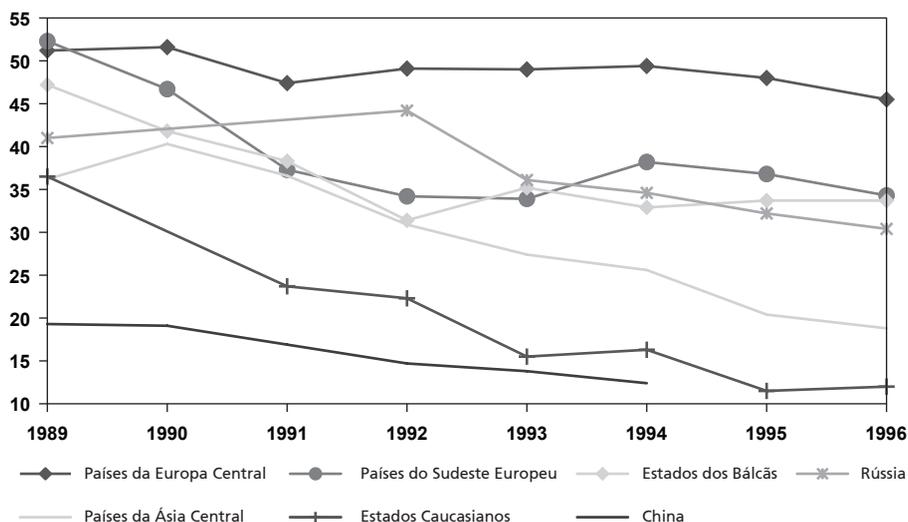
De 30 economias de transição, apenas sete não sofreram uma queda acentuada da participação de receitas/gastos do governo no PIB durante a transformação – Estônia, Vietnã e países da Europa Central (República Tcheca, Hungria, Polônia, República Eslovaca, Eslovênia); de forma menos dramática que em outros países, caíram os gastos governamentais/PIB no Uzbequistão e na Bielorrússia (gráfico 7). É fácil observar que estes países são exatamente os que exibiram a dinâmica mais favorável do PIB: na Europa Central, o PIB de 2000 superou o nível anterior à recessão de 1989, ao passo que Uzbequistão, Bielorrússia e Estônia – exatamente nesta ordem – chegaram mais perto do PIB anterior à transição do que outras repúblicas soviéticas ao nível, e o Vietnã não sofreu qualquer recessão transformacional.

5. O modelo de crescimento econômico chinês após a reforma de 1979 é embasado em princípios que não tem nada a ver com o Consenso de Washington ou mesmo os Consensos pós-Washington. Uma política macroeconômica responsável – sem inflação alta – é o único princípio do Consenso de Washington ao qual a China aderiu após 1979 – assim como antes de 1979 –, ao passo que, com respeito a outros princípios fundamentais – desregulação rápida e liberalização dos preços e dos mercados, enxugamento do governo, privatização, abertura da economia –, a política chinesa não apenas foi diferente, mas exatamente o oposto das prescrições neoliberais (POPOV, 2007b). Desde 1979, o modelo econômico chinês é fundamentado em:

- Democratização gradual e preservação do unipartidarismo na China, que permitiram evitar o colapso institucional, ao passo que na Rússia a capacidade institucional foi adversamente afetada pela transição à democracia do tipo choque (POLTEROVICH; POPOV, 2007).
- Reformas de mercado graduais – “*dual track price system*” (coexistência da economia de mercado e da economia centralmente planejada por mais de uma década); “saída gradual do socialismo” (nenhuma privatização até 1996, mas criação do setor privado do zero); formas não convencionais de propriedade e controle (TVEs).
- Política industrial – forte política de substituição de importações no período 1949-1978 e forte política industrial orientada para as exportações mais tardias, com ferramentas como protecionismo tarifário – nos anos 1980, as tarifas de importação chegavam a 40% do valor da importação – e subsídios de exportação (POLTEROVICH; POPOV, 2005).
- Política macroeconômica – não somente no sentido tradicional (política fiscal e monetária), mas também política cambial: acumulação rápida de reservas cambiais na China – apesar da conta-corrente e de capital positivos – levou à desvalorização do yuan, ao passo que o rublo russo foi supervalorizado no período 1996-1998 e mais recentemente no período 2000-2008. A desvalorização cambial via acumulação de reservas tornou-se na verdade a principal ferramenta da política industrial orientada para as exportações (POLTEROVICH; POPOV, 2004).

GRÁFICO 7

Receitas governamentais consolidadas como porcentagem do PIB



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

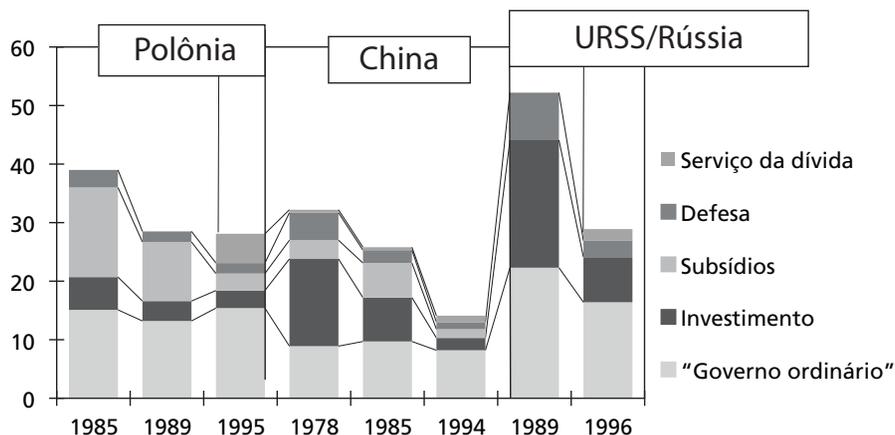
A China parece ser uma exceção a essa regra, pois também não sofreu recessão transformacional, mas a parcela de despesa do governo no PIB caiu de 35%, em 1978, para 13%, em meados da década de 1990. Entretanto, em primeiro lugar, a diminuição principal ocorreu na segunda metade da década de 1980, ao passo que no primeiro estágio da transição a despesa do governo cresceu basicamente alinhada com o PIB. Em segundo lugar, a diminuição da parcela de despesa do Estado foi um processo controlado, isto é, ocorreu devido à iniciativa do próprio governo, e não apesar de seus esforços. E, em terceiro, a despesa para o “governo ordinário” – excluindo gastos com subsídios, investimento e defesa – cresceu em linha com o PIB. Finalmente, desde 1995, a participação da despesa do Estado no PIB chinês tem aumentado – cerca de 20% em 2007.

Três padrões principais de mudança na participação da despesa do governo no PIB geralmente coincidem com os três principais arquétipos de desenvolvimento institucional e mais amplamente com três “modelos” de transição mais típicos (gráfico 8). Sob *regimes autoritários fortes* – China –, cortes nas despesas do governo ocorreram em detrimento da defesa, dos subsídios e do investimento financiado pelo orçamento público, enquanto a despesa para o “governo ordinário”, como porcentagem do PIB, permaneceu de modo geral constante (NAUGHTON, 1997); sob *regimes democráticos fortes* – Polônia – a despesa orçamentária, inclusive para o “governo ordinário”, caiu somente no período da pré-transição, mas aumentou durante a transição propriamente dita; finalmente, sob *regimes democráticos fracos* – Rússia –, a redução do nível geral de despesa de

governo levou não somente ao declínio no financiamento da defesa, dos investimentos e dos subsídios, mas também ao enxugamento do “governo ordinário”, o que minou e em muitos casos até levou ao colapso da capacidade institucional do Estado.

GRÁFICO 8

Despesa do governo em porcentagem do PIB



Fonte: FMI.

A despesa orçamentária total e a despesa do “governo ordinário” na China eram bem menores que na Rússia e na Polônia, mas foram suficientes para preservar as instituições em operação, porque o financiamento da seguridade social pelo orçamento do governo era tradicionalmente baixo. Na Rússia, entretanto, embora a despesa para o governo ordinário pareça não ter sido muito mais baixa do que na Polônia, o ritmo de sua redução durante a transição excedeu a do PIB: em outras palavras, dados os diversos padrões da dinâmica do PIB, enquanto na Polônia o financiamento do “governo ordinário” cresceu em aproximadamente um terço em termos reais, no período 1989-1996 – e na China quase dobrou –, na Rússia caiu em aproximadamente dois terços. O padrão russo de deterioração institucional foi extremamente prejudicial para o investimento e para o desempenho econômico geral.

Na maioria dos Estados da CEI, a redução da despesa do governo ocorreu da pior forma possível – sem nenhum plano coerente e sem uma reavaliação dos compromissos do governo. Em vez de encerrar completamente alguns programas do governo e concentrar os limitados recursos em outros para aumentar sua eficiência, o governo manteve todos os programas meio vivos, mal financiados e quase sem funcionar. Isto causou a lenta deterioração da educação pública, da atenção à saúde, da infraestrutura, das instituições da lei e da ordem, de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) fundamental etc. Quase todos os serviços prestados pelo governo – desde a arrecadação de tributos até o controle do trânsito nas ruas – transformaram-se em símbolo de notória ineficiência econômica.

A educação e a atenção à saúde eram gratuitas na União Soviética, mas agora estes serviços são prestados mediante uma taxa e sua qualidade está bem abaixo dos padrões soviéticos. A expectativa de vida caiu de 70 anos em 1987 para 65 anos em 2006 – comparada a de 73 anos na China. A criminalidade do país fez da lei e da ordem uma piada: a taxa de homicídios saltou de dez no fim da década de 1980 para aproximadamente 30 por 100 mil habitantes na segunda metade da década de 1990, em comparação com um a dois na Europa Oriental e Ocidental, no Japão e na China, em Israel e Maurício. Somente a Colômbia e a África do Sul tinham uma taxa de homicídios mais alta do que a Rússia, enquanto no Brasil e no México a taxa de homicídios era aproximadamente a metade do índice na Rússia. Mesmo a taxa dos Estados Unidos, a mais alta entre as nações ocidentais, de seis a sete por 100 mil habitantes, parece baixa em comparação com a russa.

Entre 1980 e 1985, a União Soviética foi classificada, em meio a uma lista de 54 países avaliados de acordo com seu nível de corrupção, como uma burocracia mais limpa do que a da Itália, da Grécia, de Portugal, da Coreia do Sul e de praticamente todos os países em desenvolvimento. Em 1996, após o estabelecimento de uma economia de mercado e a vitória da democracia, de acordo com a Transparency International, a Rússia ficou na 48ª posição na mesma lista de 54 países, entre a Índia e a Venezuela. Em 2005, a Rússia ficou abaixo da Índia. A economia informal estimada entre 10% e 15% do PIB no fim da década de 1980 expandiu-se para aproximadamente 40% em meados da década de 1990.

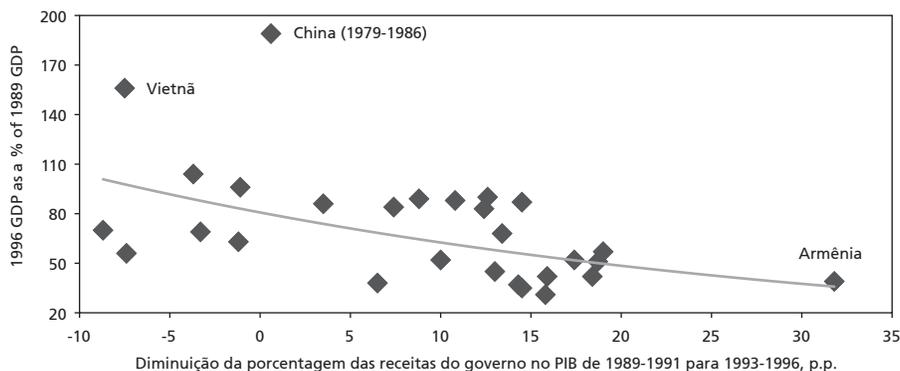
Esse argumento não é sobre o tamanho ótimo do Estado – uma questão amplamente discutida na economia –, é sobre o desmonte do Estado, sem precedentes na história econômica, que ocorreu na Rússia e em algumas outras repúblicas soviéticas em um período de tempo tão curto na década de 1990. Colocando de forma simples, se a criminalidade, a desigualdade de renda, a pobreza e a corrupção estão crescendo, o Estado necessita de mais dinheiro, não menos, para interromper estes processos negativos.

Nas palavras de Kolodko (2003, p. 259) “não pode haver nenhuma dúvida de que *durante a transição inicial houve uma relação causal entre o encolhimento rápido do tamanho do governo e a queda significativa do produto*”. Se o indicador de mudança da participação da despesa do Estado no PIB for adicionado às regressões que explicam a mudança do produto durante a transição, este permanece estatisticamente significativo mesmo após levar em conta as variáveis convencionais, tais como as condições iniciais – PIB *per capita* antes da transição, distorções na estrutura industrial e nos padrões de comércio herdados do planejamento central –, o impacto das guerras, a estabilidade macroeconômica – taxas de inflação (POPOV, 2000, 2007a).

No entanto, mesmo no gráfico, fica evidente que o declínio da participação das receitas do governo no PIB estava correlacionado com o declínio do produto durante a recessão transformacional (gráfico 9).

GRÁFICO 9

Mudança nas receitas do governo e PIB



Fonte: Popov (2000).

Em quase todo o mundo em transição, a redução da despesa do governo foi acompanhada pelo aumento da participação da economia informal. Igualmente desagradável foi o aumento da desigualdade de renda. Somente os países com o menor declínio da participação da despesa do Estado no PIB – Europa Central, Estônia, Uzbequistão, Bielorrússia – conseguiram manter o aumento das desigualdades dentro de limites razoáveis. O aumento das desigualdades de renda, por sua vez, teve um efeito prejudicial no crescimento econômico porque contribuiu para as tensões sociais e a deterioração do clima de investimento (ALESINA; PEROTTI, 1996; ALESINA; RODRIK, 1994) e porque criou os *lobbies* contra as reformas estruturais e a macroestabilização (FERNANDEZ; RODRIK, 1991; PERSSON; TABELLINI, 1994). Além disso, as desigualdades sociais abriram caminho para o populismo macroeconômico – redistribuição de recursos dos ganhadores para os perdedores, dos setores competitivos para os não competitivos, dos ricos para os pobres (KAUFMAN; STALLINGS, 1991): quanto maior a desigualdade da renda, mais forte era a tentação de redistribuir a pizza econômica, em vez de aumentá-la.

De modo geral, a dinâmica da despesa de governo durante a transição parece ter sido de longe o fator mais importante da transformação bem-sucedida, mais do que a velocidade das reformas. Manter o Estado grande não garante uma dinâmica favorável do produto, pois a despesa do governo também tem de ser eficiente. Entretanto, o declínio acentuado na despesa do governo, especialmente para o “governo ordinário”, é uma receita certa para garantir o colapso das instituições e a queda do produto, acompanhados por desigualdades sociais crescentes e políticas populistas.

Quando há queda real da despesa do governo em 50% ou mais – como aconteceu na maioria dos Estados da CEI e do sudeste da Europa em um período de poucos anos –, praticamente não existe possibilidade de compensar a diminuição no volume de financiamento por meio do aumento da eficiência das instituições. Como consequência, a habilidade do Estado de garantir o cumprimento de contratos e direitos de propriedade, combater a criminalidade e garantir a lei e a ordem em geral cai dramaticamente.

Assim, a história dos sucessos e dos fracassos da transição não é realmente a história da terapia de choque consistente e do gradualismo inconsistente. A trama principal da “novela” da transformação pós-socialista é a preservação de instituições fortes em alguns países (muito diferentes em outros aspectos – da Europa Central e Estônia à China, Uzbequistão e Bielorrússia)⁶ e o colapso destas instituições nos outros países. Pelo menos 90% desta história é sobre o fracasso do governo – força das instituições do Estado –, não sobre o fracasso do mercado – liberalização.

6 PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO PARA A DEPENDÊNCIA NO CAMINHO: SAÍDA DA ARMADILHA MALTHUSIANA

Por que a China conseguiu preservar instituições relativamente fortes durante a liberalização econômica, ao passo que na Rússia as instituições do Estado desmoronaram? Parte da resposta é o impacto da democratização na qualidade das instituições: como argumentado em Polterovich e Popov (2007) e Polterovich, Popov e Tonis (2007, 2008), a democratização realizada em um ambiente pobre de Estado de direito – instituições do Estado fracas – está associada ao enfraquecimento adicional das instituições e com a piora da política macroeconômica, o que tem um impacto negativo no crescimento e não permite a criação de um regime democrático estável, especialmente em países ricos em recursos.

Contudo, essa é somente parte da resposta, pois há poucos casos de rápido crescimento de recuperação sob regimes democráticos – Japão após a Segunda Guerra Mundial, Botsuana e Ilhas Maurício após ganhar a independência na década de 1960. Além disso, as diferenças na qualidade das instituições do Estado entre regimes autoritários são enormes – menos de um homicídio por 100 mil habitantes na China pré-reforma e mais de 20 na África Subsaariana.

6. Países como Bielorrússia e Uzbequistão encaixam-se no mesmo grupo que os países centro-europeus e Estônia – com pequena redução da despesa do Estado como porcentagem do PIB durante a transição, boa governança, pouca corrupção, economia de sombra pequena e baixo índice de captura do Estado (HELLMAN; JONES; KAUFMANN, 2000). Em 2005, a Bielorrússia e a República Eslovaca eram os únicos dois países entre os 25 países da ex-União Soviética e da Europa Oriental examinados – Business Environment and Economic Performance Survey (BEEPS) –, em que uma melhoria significativa foi registrada entre 2002 e 2005 nas sete áreas de governança econômica – judiciário, combate à criminalidade e à corrupção, alfândega e comércio, permissões e licenças comerciais, regulamentos trabalhistas, administração tributária (EBRD, 2005).

Outra explicação muito importante provavelmente é a trajetória de desenvolvimento de longo prazo das instituições na China e na Rússia. A Libertação Chinesa de 1949 foi semelhante à Revolução Russa de 1917 não somente porque os comunistas assumiram o poder em ambos os países, mas também porque as instituições coletivistas tradicionais, arruinadas pela ocidentalização anterior, foram reestabelecidas e fortalecidas. Entretanto, na Rússia, no período 1917-1991, o regime comunista apenas interrompeu o processo de transplante das instituições ocidentais que vinha ocorrendo desde o século XVII, ao passo que na China a Libertação de 1949 apenas retornou o país à trajetória institucional de longo prazo que havia sido momentaneamente – e somente em parte – interrompida após as guerras do ópio.

Analisando de outra forma, a Rússia já havia sido ocidentalizada antes de 1917 e as instituições coletivistas que foram introduzidas na Rússia pela Revolução de 1917 eram em grande parte estranhas ao desenvolvimento institucional de longo prazo anterior. Ao contrário, a China abortou a tentativa malsucedida de ocidentalização (1840-1949) e retornou às instituições coletivistas – valores asiáticos. O que pareceu um episódio momentâneo e um desvio da tendência na Rússia foi um retorno ao desenvolvimento dominante e uma restauração da tendência de longo prazo na China. Portanto, a liberalização econômica a partir de 1979 na China, mesmo que acompanhada por desigualdades de renda e índices de criminalidade e homicídio crescentes, não resultou até hoje em colapso institucional.

Uma interpretação convencional do papel das instituições em ascensão no Ocidente é que a destruição das estruturas tradicionais desde o século XVI desencadeou a iniciativa empresarial.

A sabedoria convencional, endossada por muitos historiadores econômicos, notadamente Douglass North, aponta para um conjunto articulado de instituições jurídicas, econômicas e sociais consideradas necessárias, ou no mínimo especialmente condutivas, ao crescimento econômico sustentado. Os mais importantes são o próprio Estado de direito, direitos de propriedade garantidos, mercados relativamente livres e algum grau de mobilidade social. Funcionam reduzindo a incerteza em torno da poupança, do investimento e da atividade empresarial, e melhorando os incentivos para que as pessoas capazes se dediquem à atividade econômica em vez de à violência e à oração. A Revolução Industrial ocorreu na época em que ocorreu porque estas condições básicas foram atendidas como nunca haviam sido antes; e a Inglaterra é o lugar onde foram atendidas mais cedo e mais plenamente (SOLOW, 2007).

Novos dados que surgiram em anos recentes, especialmente índices de qualidade das instituições, provocaram novos debates não somente entre historiadores econômicos, mas também entre macroeconomistas e economistas do crescimento. No importante artigo intitulado *Origens coloniais do desenvolvimento comparativo*, Acemglu, Johnson e Robinson (2001) usaram um indicador astuto

para instrumentar a variável das instituições – taxa de mortalidade entre colonos nas colônias dos principais Estados europeus no século XIX. O argumento é que quando as taxas de mortalidade eram muito altas – Gâmbia, Mali, Nigéria tinham taxas de mortalidade centenas de vezes mais altas do que Austrália, Bahamas, Canadá, Hong Kong, Nova Zelândia, Estados Unidos –, os colonos não se preocuparam em estabelecer boas instituições naqueles países.

A interpretação alternativa do papel das instituições em ascensão do Ocidente e a gênese das instituições nos países colonizados e não colonizados é a perspectiva da continuidade. Todos os países tinham estruturas comunitárias tradicionais no passado; em toda parte antes da reforma, sob o regime de crescimento malthusiano, a lei da terra era o que hoje chamamos de valores asiáticos – a superioridade dos interesses da comunidade sobre os interesses dos indivíduos. A armadilha do crescimento malthusiano surgiu devido à inabilidade de mobilizar-se as economias da população de baixa renda. A falta de poupança/investimento não permitiu o aumento da relação capital/trabalho ($K/L = k$) porque as taxas de crescimento da população eram relativamente altas e todo o investimento foi canalizado para a criação de empregos para os novos ingressantes no mercado de trabalho; nada restou para aumentar k . Além disso, as taxas de crescimento da população dependiam de y , ou seja, produtividade – produto por empregado –, então, quando y aumentou devido ao progresso técnico (A), as taxas de crescimento da população (n) também cresceram, consumindo todos os aumentos em y obtidos devido aos aumentos em A .

No modelo de crescimento de Solow (2007), a produtividade do trabalho pode aumentar devido ao progresso técnico (A) e devido ao aumento na relação *capital – labor*, $k=K/L$.

$$y = A * k^{\alpha}$$

O investimento necessário por empregado (I_n) – para criar empregos para os novos ingressantes no mercado de trabalho e para substituir os elementos que deixam o estoque de capital (d) (a parte do estoque de capital que se aposenta anualmente) – é igual a:

$$I_n = k(n + d)$$

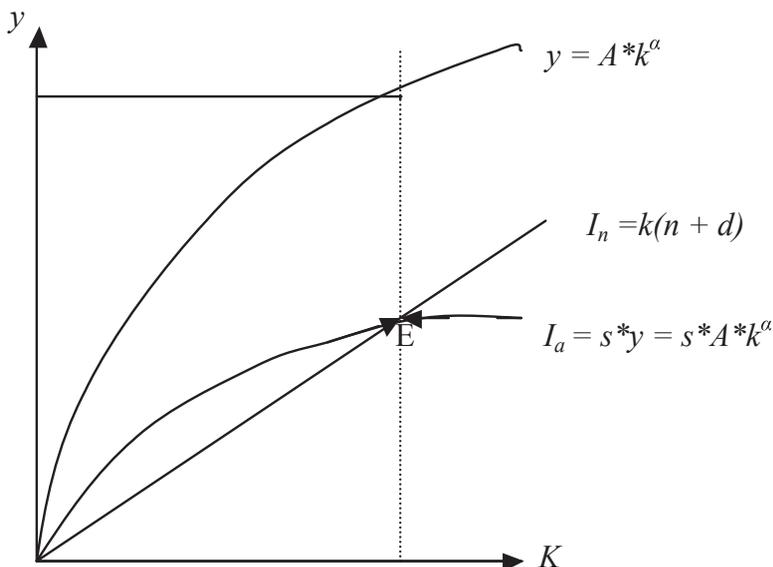
O investimento real por empregado (I_a) é igual à taxa de poupança (s) multiplicada pelo produto por empregado (y).

$$I_a = s * y = s * A * k^{\alpha}$$

O equilíbrio emerge em um ponto E , no qual o investimento necessário (I_n) é igual ao investimento real (I_a) (esquema 1).

ESQUEMA 1

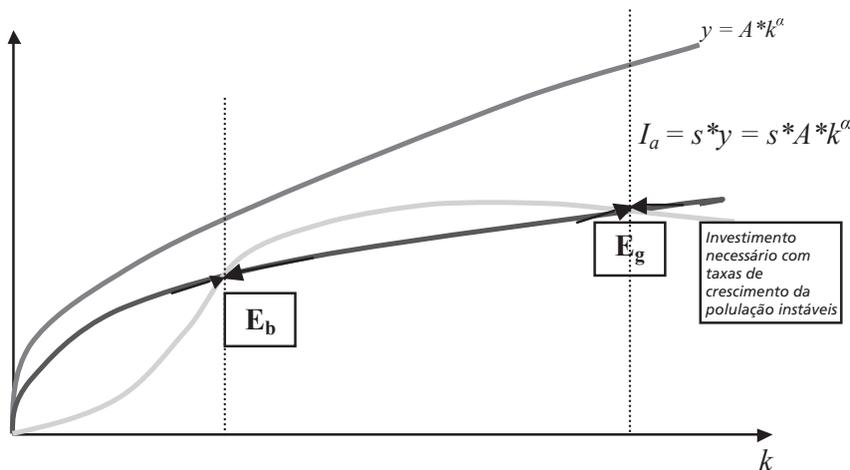
Equilíbrio no modelo de Solow com taxas fixas de crescimento da população



Entretanto, se as taxas de crescimento da população não forem constantes, mas mudarem com o aumento da produtividade e PIB *per capita* – primeiro aumentando com a aceleração, depois desacelerando –, obteremos dois equilíbrios estáveis: um em um nível de renda baixo (equilíbrio ruim, E_b , armadilha do crescimento) e outro em um nível alto de renda (equilíbrio bom, E_g) (esquema 2).

ESQUEMA 2

Armadilha malthusiana no modelo de Solow – com taxas de crescimento da população inconstantes



Em um regime de crescimento malthusiano, antes da transição para o crescimento industrial moderno, todos os países estavam em equilíbrio ruim (E_p), de modo que aumentos na produtividade e no PIB *per capita* foram rapidamente absorvidos por aumentos nas taxas de crescimento e a renda *per capita* caiu. Os países tinham aproximadamente a mesma produtividade e competiam com base em população: o poder do país foi determinado pelo número de pessoas dentro de suas fronteiras e o número de soldados que o país podia mobilizar em caso de guerra. O sucesso no progresso técnico levou ao crescimento da população – como na China antes das guerras do ópio –, não ao crescimento da renda *per capita*.

Provavelmente houve mais de uma tentativa de quebrar esse círculo vicioso – Grécia, Roma, Bizâncio –, mas todas terminaram em guerras perdidas para invasores estrangeiros. Os países que tentaram eliminar instituições coletivistas e colocar os interesses individuais acima dos interesses da comunidade sofreram um aumento do crescimento das desigualdades de renda e riqueza, o que permitiu aumentar a poupança e o investimento, mas prejudicou o crescimento de sua população, que era crucial para manter o poderio militar dos impérios. Quando os níveis de renda chegaram a aproximadamente US\$ 500 *per capita* (em 1995), o aumento das desigualdades de renda empurrou um número excessivo de pessoas para abaixo do nível de subsistência e levou ao aumento da mortalidade.

O Ocidente foi o primeiro a sair da armadilha malthusiana sem ser conquistado pelos países vizinhos que tinham instituições coletivistas. A garantia dos direitos e liberdades individuais resultou em aumento das desigualdades de renda e da mortalidade, mas permitiu o aumento da poupança e do investimento e da relação K/L, superando os limites do mundo malthusiano bidimensional – mais população = > mais PIB. As estatísticas disponíveis para a Grã-Bretanha contam a história dos imensos custos da transição para o crescimento industrial moderno nos séculos XVI a XIX. A política do cerco das terras comuns e a Revolução Industrial resultaram no aumento dramático das desigualdades da renda, no aumento da mortalidade e no enfraquecimento das instituições.

Apesar da aceleração do crescimento da produtividade entre 1500 e 1800 no Reino Unido (RU) – para aproximadamente 0,2% ao ano, de modo que o PIB *per capita* no Reino Unido mais do que dobrou ao longo de três séculos –,⁷ o padrão de vida dos trabalhadores não melhorou. “O fato mais importante é que não há nenhuma evidência de qualquer aumento significativo do padrão de vida material para os trabalhadores médios em nenhuma sociedade antes de 1830” (GOLDSTONE, 2007). Isto é consistente com a história do aumento das desigualdades de renda, a acumulação da riqueza nas mãos de poucos e o aumento das taxas de poupança e investimento – esta última taxa aumentou durante a Revolução Industrial de meros 6%, em 1760, para 12%, em 1831 (GALOR, 1998).

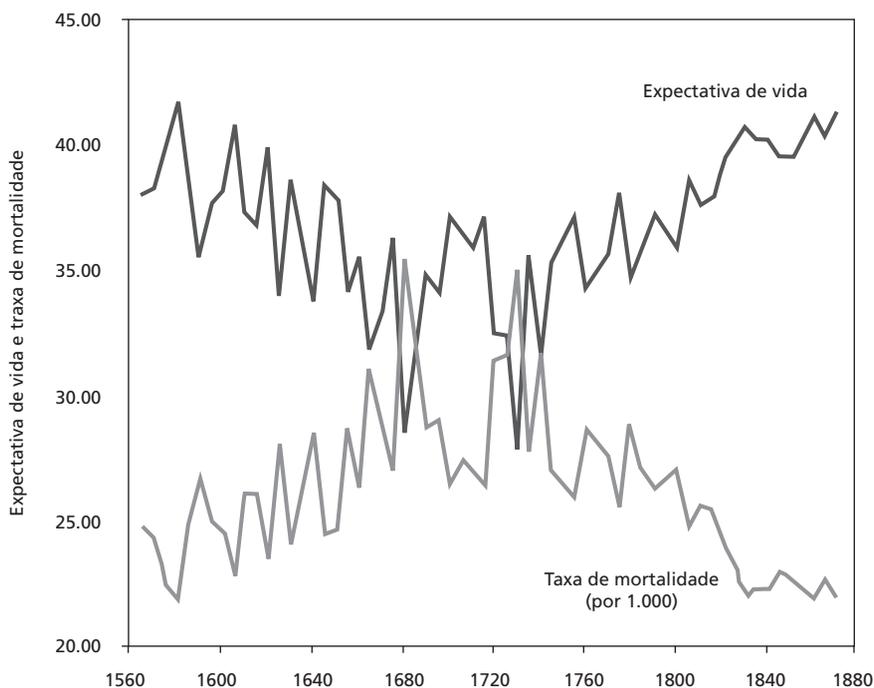
7. PIB *per capita* no RU aumentou em dólares internacionais Geary-Khamis constantes de 1990, de US\$ 714, em 1500, para US\$ 974, em 1600, e de US\$ 1.250, em 1700, para US\$ 1.706, em 1820 (MADDISON, 2008).

Em outras palavras, a fuga da armadilha malthusiana e a transição para o regime moderno de crescimento na Grã-Bretanha e mais tarde em outros países ocidentais foram possíveis não tanto graças à aceleração do progresso tecnológico e ao aumento nas taxas de crescimento da produtividade. Os componentes necessários da transição foram a eliminação das instituições coletivistas e o aumento resultante da desigualdade que permitiram o aumento da poupança e do investimento ao ponto em que a acumulação do capital físico começou a superar o crescimento da população, aumentando a relação capital – trabalho. Os custos desta transição foram extremamente altos: aumento das desigualdades e enfraquecimento da capacidade institucional – alta taxa de homicídios –, levando, entre outros fatores, à queda da expectativa de vida de aproximadamente 35-40 anos para aproximadamente 30-35 anos entre 1560 e 1730 (gráfico 10).

As outras regiões do mundo, incluindo as regiões mais avançadas, como a China, mantiveram uma trajetória de desenvolvimento diferente – preservação dos valores asiáticos, um crescimento de produtividade lento, que acompanhou o crescimento da população. Hoje só podemos especular sobre qual poderia ter sido o resultado desta outra trajetória, em que o tamanho da população era o principal fator determinante da competitividade. A expansão colonial do Ocidente interrompeu o desenvolvimento lógico da segunda trajetória.

GRÁFICO 10

Taxas de mortalidade e expectativa de vida (ao nascer) no curso da urbanização inicial – Inglaterra, 1540-1870



Fonte: Wrigley e Schofield (1981 *apud* GALOR; MOAV, 2004).

7 VALORES ASIÁTICOS *VERSUS* VALORES OCIDENTAIS: CONTINUIDADE INSTITUCIONAL *VERSUS* IMPLANTAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS

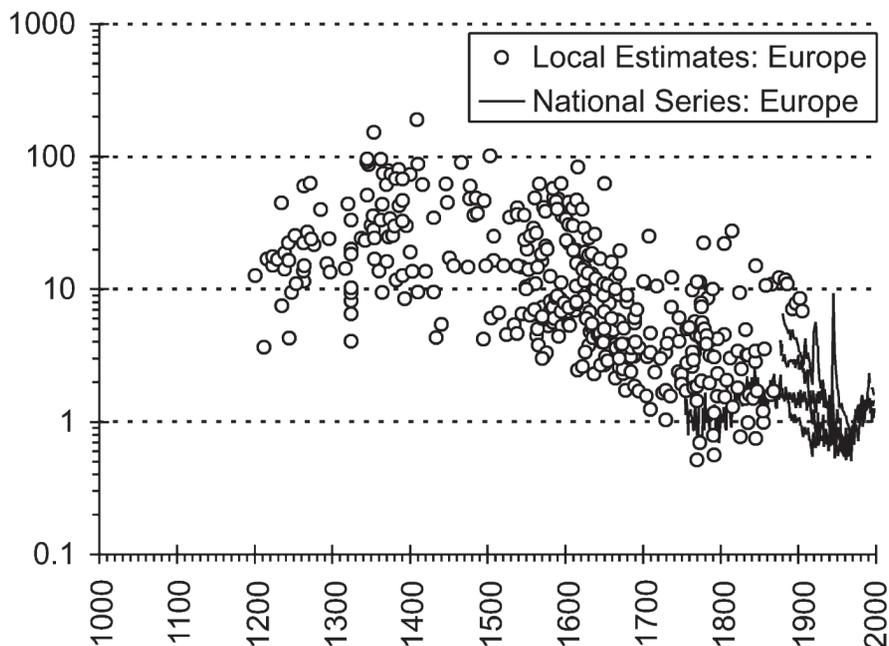
A colonização da África Subsaariana, da América do Norte e do Sul, da Austrália e, em menor grau, do sul da Ásia resultou na total ou quase completa destruição das estruturas tradicionais (comunitárias), que foram substituídas somente parcialmente pelas novas instituições do tipo Ocidental. Entre as grandes regiões geográficas, somente a Ásia Oriental, o Oriente Médio e o norte da África e em parte o sul da Ásia conseguiram manter instituições comunitárias tradicionais, apesar do colonialismo. Poder-se-ia teorizar que os países e as regiões que preservaram as instituições tradicionais durante os tempos difíceis do colonialismo e da imposição de valores ocidentais tiveram uma chance melhor de recuperar seu crescimento do que as regiões menos afortunadas na periferia do mundo, onde a continuidade das estruturas tradicionais foi interrompida. O transplante de instituições é um negócio complicado que só funciona bem quando adaptado às tradições locais, de modo a não interromper a continuidade institucional (POLTEROVICH, 2001). Caso contrário, conduzirá à completa eliminação das estruturas locais – Estados Unidos, Canadá, Austrália – ou a uma combinação inviável de instituições antigas e novas que não é muito propícia ao crescimento.

Se a capacidade institucional do Estado for definida como a habilidade do governo de garantir a aplicação de regras e regulamentos, um dos indicadores naturais é a taxa de homicídios. Os crimes são registrados diferentemente em países diferentes – taxas mais altas de criminalidade em países desenvolvidos parecem ser o resultado do melhor registro dos crimes. Mas os crimes graves, como homicídios, parecem ser registrados bem precisamente até mesmo em países em desenvolvimento; portanto, a comparação internacional das taxas de homicídios é válida.

Os países ocidentais levaram 500 anos para trazer as taxas de homicídios de aproximadamente 100 para um a três por 100 mil habitantes (gráfico 11). Mesmo no século XVII, as taxas de homicídios na Europa Ocidental geralmente excediam dez por 100 mil habitantes – mais do que em muitos países em desenvolvimento com nível semelhante de PIB *per capita* hoje. Na verdade, entre países em desenvolvimento, hoje encontramos dois padrões principais: baixas taxas de homicídios (um a três por 100 mil habitantes) na Europa Oriental, China e países do Oriente Médio e norte da África (gráfico 12) e altas taxas de homicídios (15 a 75 homicídios por 100 mil habitantes) na ex-União Soviética, na América Latina e na África Subsaariana (gráfico 13). Índia (5,5 homicídios) e países do Sudeste Asiático (aproximadamente dez homicídios, exceto nas Filipinas, onde a taxa é de 21) encaixam-se entre os dois grupos.

O argumento é que os países que preservaram as instituições coletivistas – Ásia Oriental, países do Oriente Médio e do norte da África e Índia – conseguiram reter a capacidade institucional do Estado, ao passo que os países que eliminaram estas instituições e as substituíram parcialmente pelo sistema individual de responsabilidade – ex-União Soviética, América Latina e África Subsaariana – pagaram um preço alto em termos de diminuição da capacidade institucional. A Europa Oriental – exceto os Estados da ex-União Soviética – pode ser a exceção que comprova a regra – atravessou um período de baixa capacidade institucional – com altas taxas de homicídios nos séculos XV a XVII, como a Europa Ocidental, embora não haja evidência direta – todas as observações para o gráfico 11 são da Europa Ocidental – Inglaterra, Bélgica, Países Baixos, Escandinávia e Itália.

GRÁFICO 11

Taxas de homicídios a longo prazo na Europa por 100 mil habitantes¹

Fonte: Eisner (2003).

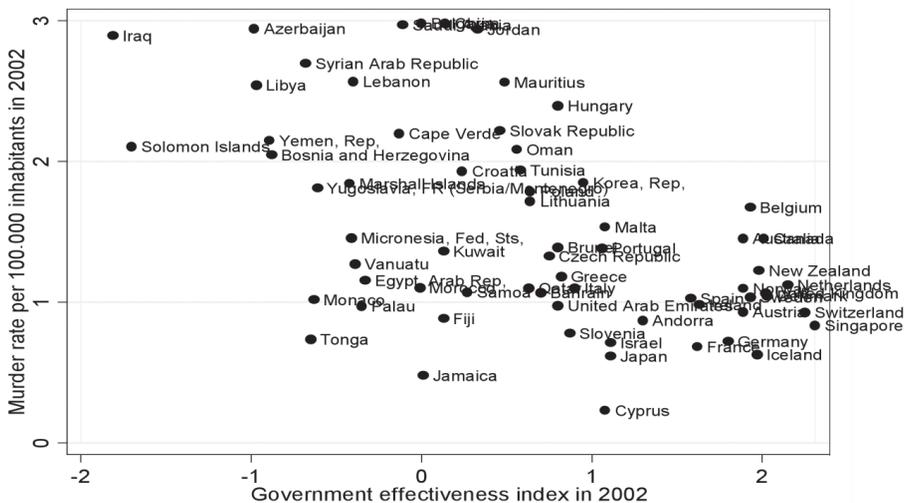
Obs.: Todas as 398 estimativas locais da base de dados da história dos homicídios. Série nacional para Suécia, Inglaterra e País de Gales, Suíça e Itália.

Nota: ¹ Tendência geral dos índices de homicídio. Todas estimativas locais pré-modernas e quatro séries nacionais.

Mais evidência do custo da perda de continuidade institucional pode ser encontrada nos dados sobre desigualdade de renda em sociedades pré-modernas. A destruição das instituições coletivistas comunitárias, que foi primeiramente levada a cabo nos países ocidentais nos séculos XVI a XIX, foi acompanhada do aumento nas desigualdades de renda (gráfico 14). Os dados disponíveis (MILANOVIC; LINDERT; WILLIAMSON, 2007) sugerem que na Inglaterra, na Holanda e na Espanha, no século XVIII, o coeficiente Gini de distribuição de renda estava em um nível entre 50% e 60% – um nível extremamente alto para os padrões de hoje e, muito provavelmente, para os padrões de um passado mais distante (35% a 40% na Roma no século I e Bizâncio no século XI) (gráfico 14).⁸

GRÁFICO 12

Índice de efetividade do governo em países com um a três homicídios por 100 mil habitantes – 2002

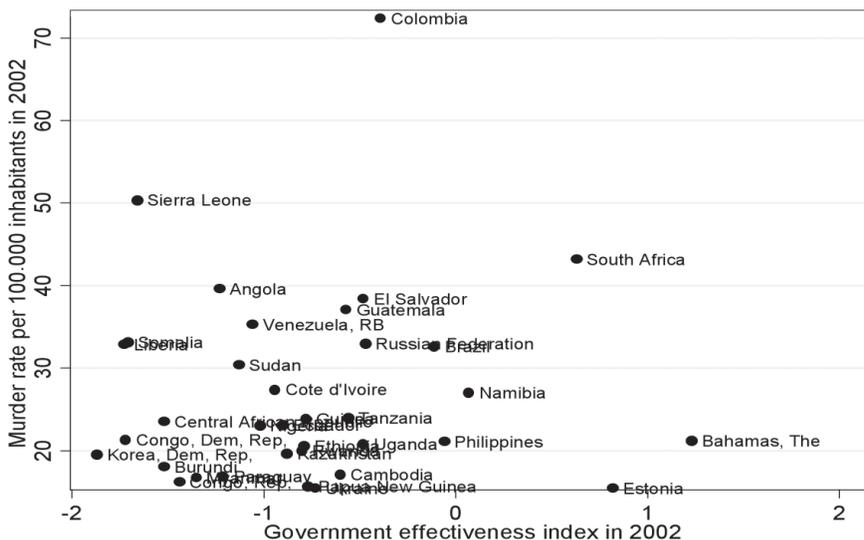


Fontes: Banco Mundial e Organização Mundial de Saúde (OMS).

8. Desigualdades de renda muito altas em países de renda baixa significam que muitas pessoas se encontram em situação de pobreza extrema, abaixo do nível de subsistência, o que conduz à alta taxa de mortalidade.

GRÁFICO 13

Índice de efetividade do governo em países com 15 a 75 homicídios por 100 mil habitantes – 2002



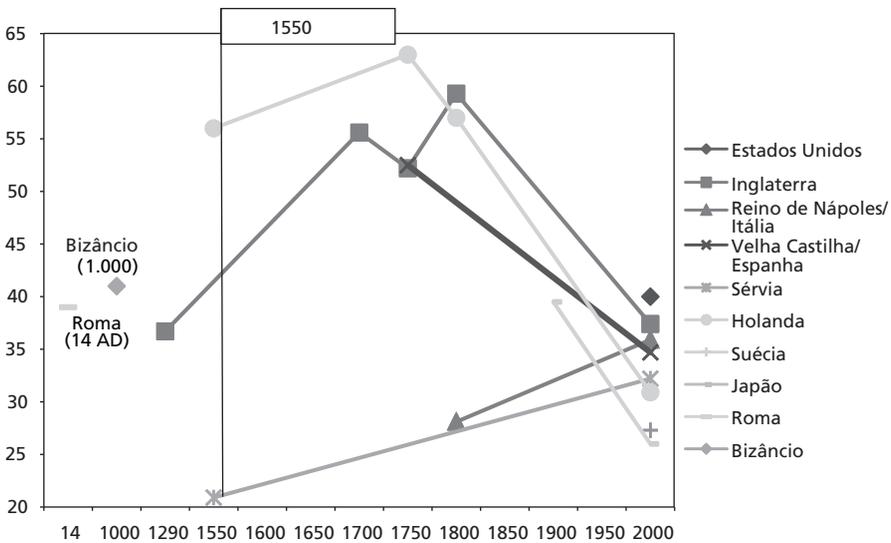
Fontes: Banco Mundial e OMS.

A história da desigualdade de renda para países em desenvolvimento é bastante consistente com a dinâmica da capacidade institucional: na África Subsaariana, na América Latina e na ex-União Soviética, onde a continuidade institucional foi interrompida e a capacidade institucional enfraquecida, as desigualdades aumentaram e permanecem altas hoje, ao passo que no Oriente Médio e no norte da África, na Europa Oriental, na Índia e na Ásia Oriental – especialmente até a década de 1990 – as desigualdades diminuíram visivelmente (gráfico 15).

Resumindo, há duas maneiras de escapar da armadilha malthusiana: *i)* eliminando instituições coletivistas e permitindo o aumento – pagando um preço alto – das desigualdades de renda no estágio inicial de desenvolvimento; *ii)* mantendo as instituições coletivistas e mantendo as desigualdades de renda relativamente baixas, até que o avanço tecnológico e o aumento de produtividade graduais permitam começar a acumular capital a uma velocidade que supere as taxas de crescimento da população. A primeira saída foi adotada pelos países hoje chamados ocidentais e associada a custos sociais dramáticos nos séculos XVI a XVIII. Além disso, foi imposta à parte do mundo em desenvolvimento nos séculos XIX e XX, durante a era do colonialismo.

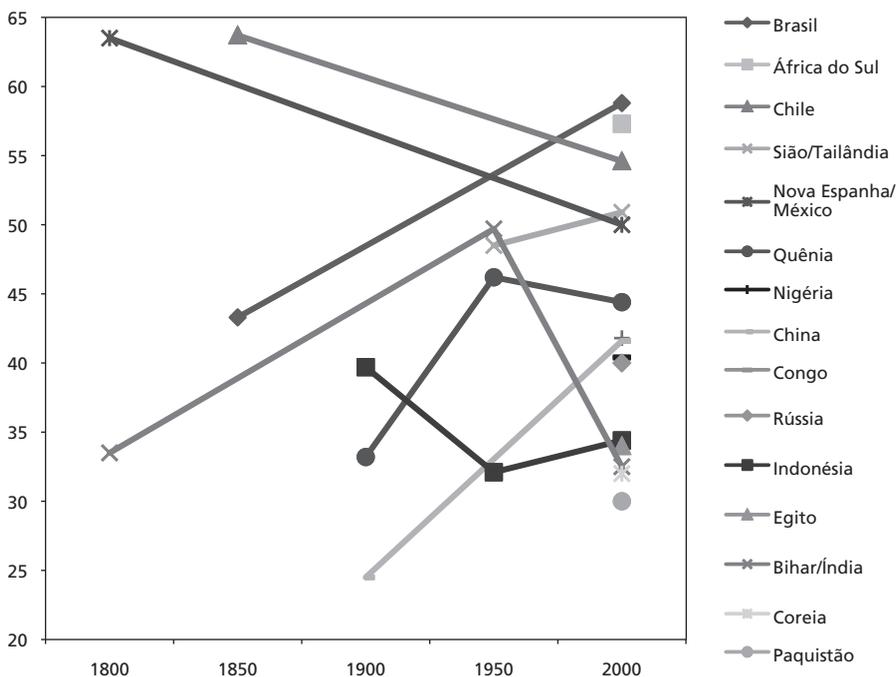
Os países em desenvolvimento que conseguiram resistir e preservar a continuidade institucional, além de manter as desigualdades relativamente baixas – Ásia Oriental, países do Oriente Médio e norte da África, e Índia – não ganharam muito em termos de crescimento econômico antes de meados do século XX, mas ficaram em melhor posição para aproveitar as oportunidades de crescimento assim que os aumentos naturais da produtividade permitiram escapar da armadilha malthusiana. Os outros países que destruíram suas instituições coletivistas prematuramente – replicando o caminho ocidental – sofreram tremendos declínios de capacidade institucional e aumento das desigualdades.

GRÁFICO 14
Coefficiente Gini em países desenvolvidos – 1550-2000



Fonte: Milanovic, Lindert e Williamson (2007).

GRÁFICO 15
Coeficiente Gini em países em desenvolvimento – 1800-2000



Fonte: Milanovic, Lindert e Williamson (2007).

Na Índia e na África Subsaariana esse caminho foi associado à escassez de alimentos e à fome coletiva periódicas, o que não acontecia antes do colonialismo devido à distribuição uniforme de recursos alimentares limitados pelas instituições comunitárias.⁹ Nos países mais desenvolvidos da América Latina, as taxas de crescimento no século XX não permitiram alcançar o Ocidente – a Argentina, um país desenvolvido entre as duas guerras mundiais, até saiu do clube após a Segunda Guerra Mundial.

Ou seja, o desmonte prematuro das instituições coletivistas, mesmo quando permite superar a armadilha malthusiana, não permitia o crescimento saudável.

A frequente afirmação de que a desigualdade promove a acumulação e o crescimento não é sustentada pela história. Ao contrário, a grande desigualdade econômica sempre esteve correlacionada à extrema concentração de poder

9. "(...) mesmo antes do início das grandes fomes na era Vitoriana, os sinais já existiam: C. Walford mostrou em 1878 que o número de períodos de fome no primeiro século de domínio britânico já superava o número total de casos nos dois mil anos anteriores. Mas a dura realidade por traz da presunção da "boa governança" realmente veio à tona nas mesmas décadas alardeadas por Ferguson. De acordo com as estimativas mais confiáveis, as mortes resultantes da fome de 1876-1878 chegaram ao patamar de 6 a 8 milhões e o período duplo de fome de 1896-1897 e 1899-1900 provavelmente matou de 17 a 20 milhões. Portanto, no quarto de século que marca o ápice da boa governança colonial, as mortes provocadas pela fome atingiram uma média de no mínimo um milhão por ano" (CHIBBER, 2005).

político, e este poder sempre foi usado para aumentar as desigualdades de renda por meio da busca e manutenção de renda (*rent-seeking* e *rent-keeping*), que são forças que comprovadamente retardam o crescimento econômico (MILANOVIC; LINDERT; WILLIAMSON, 2007).

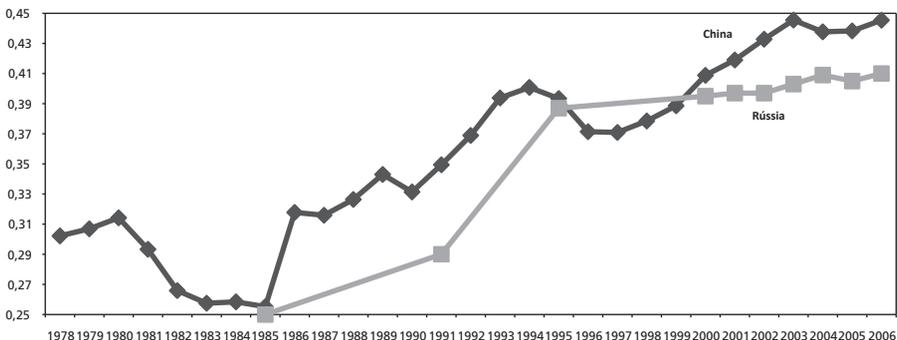
Ao contrário da Rússia após 1991, até agora parece que a China no período 1979-2009 conseguiu melhor preservar instituições de Estado fortes – a taxa de homicídios na China ainda está abaixo de três por 100 mil habitantes, em comparação com aproximadamente 30 na Rússia, em 2002, e a aproximadamente 20, em 2008 (POPOV, 2007c). É verdade que, na década de 1970, sob o regime Maoista, a taxa de homicídios na província de Shandong era menor que um (SHANDONG, 2009) e, em 1987, foi estimada em 1,5 para toda a China (OMS, 1994). A triplicação da taxa de homicídios durante as reformas de mercado é comparável ao aumento russo, embora os níveis chineses não cheguem nem perto dos níveis russos.

Há, entretanto, uma grave ameaça à trajetória aparentemente perfeita do desenvolvimento da China – a desigualdade crescente na distribuição de renda (gráfico 16). Ao contrário dos anos iniciais das reformas econômicas (1979-1985), as desigualdades crescem desde meados da década de 1980, superando os níveis do Japão e da Coreia do Sul e até mesmo da Rússia, aproximando-se dos níveis da América Latina e da África.

O número de bilionários na China também está crescendo rapidamente: em abril de 2007, de acordo com a lista da Forbes, a China tinha 20 bilionários (gráfico 17); em abril de 2008, antes do colapso dos preços das ações, este número dobrou e alcançou 40. Ainda estava abaixo do número russo (53 em 2007 e 87 em 2008), mas se a tendência continuar, a China pode imitar a Rússia no padrão da “privatização do Estado”.

GRÁFICO 16

Coeficiente Gini de distribuição de renda na China e na Rússia – 1978-2006

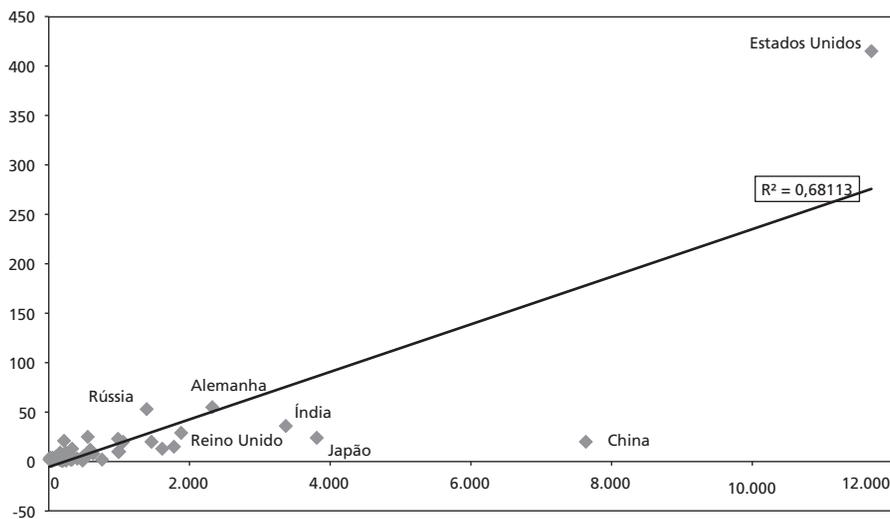


Fontes: Chen, Hou e Jin (2008) e Goskstat – Instituto Federal de Estatísticas da Rússia.

GRÁFICO 17

Número de bilionários em 2007 e PIB PPC em 2005 por país

(Em US\$ bilhões)

Fonte: <<http://www.forbes.com/Forbes>>.

8 CONCLUSÕES

Resumindo, há pelo menos três razões para o sucesso de muitas economias em transição com políticas totalmente diferentes de liberalização econômica radical (terapia de choque), a qual normalmente é considerada a chave para o sucesso econômico dos países centro-europeus.

Em primeiro lugar, políticas ótimas dependem do contexto, são específicas para cada estágio de desenvolvimento e não se pode esperar que o que funcionou na Eslovênia tenha igual efeito na Mongólia. Em segundo lugar, mesmo para países no mesmo nível de desenvolvimento, as reformas necessárias para estimular o crescimento são diferentes: dependem da história anterior e do caminho escolhido. A redução das despesas do governo como parcela do PIB não prejudicou significativamente a capacidade institucional do Estado na China, mas na Rússia e outros Estados da CEI acabou sendo desastrosa. É o diagnóstico do crescimento que deve revelar o ingrediente que falta para o crescimento econômico. E, o mais importante, introduzir este “ingrediente que falta” não deve resultar na destruição de outras pré-condições para o crescimento. A arte do formulador de políticas é criar mercados sem causar o fracasso do governo, como aconteceu em muitos países da CEI. Finalmente, em terceiro lugar, e provavelmente o mais importante, países que até hoje nunca abandonaram realmente as instituições coletivistas conseguiram manter baixos níveis de desigualdade de renda e de riqueza.

Estes são China – a tentativa de curto prazo de ocidentalização no período 1840-1949 foi abortada – e Ásia Oriental em geral, Índia e Oriente Médio e norte da África. Ao contrário, países que voluntariamente e involuntariamente – colonialismo – transplantaram as instituições ocidentais – América Latina, ex-União Soviética, África Subsaariana – replicaram a saída ocidental da armadilha malthusiana e acabaram com altas desigualdades de renda e aparente falta de capacidade institucional.

De certo modo, a China encontrou uma outra saída, menos dolorosa, da armadilha malthusiana. Os países ocidentais quebraram as instituições coletivistas tradicionais no nível baixo de desenvolvimento – séculos XVI a XVIII – e sofreram uma redistribuição de renda dolorosa em favor dos ricos (aumento das desigualdades de renda e riqueza) – o que permitiu aumentar a participação da poupança e do investimento na renda, na relação K/L e na produtividade. Não obstante, as altas desigualdades de renda geradas custaram muito caro para os países de renda baixa – aumento da mortalidade. A China reteve as instituições tradicionais e as baixas desigualdades de renda por quase 500 anos a mais do que o Ocidente – até que o progresso técnico permitiu aumentar a produtividade e a participação do investimento na renda sem causar a extrema pobreza da massa da população.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; AGHION, Philippe; ZILIBOTTI, Fabrizio. *Distance to frontier, selection, and economic growth*. 25 June 2002a. Disponível em: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance_to_Frontier.pdf>.

_____. *Vertical integration and distance to frontier*. Aug. 2002b. Disponível em: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/vertical_integration.pdf>.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91, p. 1.369-1.401, Dec. 2001. Disponível em: <<http://mail.nes.ru/files/4123>>.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review*, n. 40, p. 1.203-1.228, 1996.

ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, n. 2, p. 465-490, May 1994.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. *State owned enterprise reform*, UN Desa Policy Note, New York, 2007. Disponível em: <http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf>.

CHEN, Jiandong; HOU, Wenxuan; JIN, Shenwu. *The effects of population on income disparity in a dual society: evidence from China*. 2008 Chinese Economic Association Annual Conference at Cambridge, UK. 2008 Hong Kong Economic Association Fifth Biennial Conference at Chengdu, China, 2008.

CHIBBER, Vivek. The good empire: should we pick up where the British left off? *Boston Review*, Feb./Mar. 2005.

EISNER, Manuel. *Long-term historical trends in violent crime*. Chicago: University of Chicago, 2003.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD). *Transition report*, 2005. Disponível em: <<http://www.ebrd.com/pubs/econo/6520.htm>>.

FERNANDEZ, Raquel; RODRIK, Dani. Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual specific uncertainty. *American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1.146-1.155, 1991.

FUKUYAMA, Francis. Development and the limits of institutional design. In: DINELLO, Natalia; POPOV, Vladimir (Ed.). *Political institutions and development: failed expectations and renewed hopes*. Cheltenham, RU: Edward Elgar Publishing, 2007.

GALOR, Oded. Economic growth in the very long-run. In: DURALUF, Steven; BLUME, Lawrence (Ed.). *New palgrave dictionary of economics*. 2nd. ed. 1998. Disponível em: <http://www.brown.edu/Departments/Economics/Papers/2006/2006-16_paper.pdf>.

GALOR, Oded; MOAV, Omer. *Natural selection and the evolution of life expectancy*. 24 Aug. 2004. Disponível em: <<http://129.3.20.41/eps/ge/papers/0409/0409004.pdf>>.

GALOR, Oded; WEIL, David N. Population, technology, and growth: from malthusian stagnation to the demographic transition and beyond. *American Economic Review*, v. 90, n. 4, p. 806-828, Sept. 2000.

GOLDSTONE, Jack A. Unraveling the mystery of economic growth. Princeton; Oxford: Princeton University Press, Sept. 2007. *World Economics*, v. 8, n. 3, July/Sept. 2007.

HAUSMANN, Ricardo; HWANG, Jason; RODRIK, Dani. What you export matters. *NBER*, Jan. 2006. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/hhr.pdf>>.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. How profitable is buying the state officials in transition economies? *Transition: The Newsletter About Reforming Economies*, p. 8-11, Apr. 2000.

HOLMES, Stephen. What Russia teaches us now. *The American Prospect*, p. 30-39, July/Aug. 1997.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT (HDR)/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *World development indicators*, World Bank, 2007.

KAUFMAN, Robert; STALLINGS, Barbara. The political economy of Latin American populism. In: DORNBUSH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian (Ed.). *Macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago, Londres, 1991.

KOŁODKO, Grzegorz W. *From shock to therapy: political economy of postsocialist transformation*. New York: Oxford University Press, 2003.

LANDES, David S. *Wealth and poverty of nations: why are some so rich and others so poor?* New York: W. W. Norton, 1998.

LEONTIEF, Wassily. Sails and rudders, ship of state. In: SILK, Leonard (Ed.). *Capitalism, the moving target*. New York: Quadrangle Books, 1974, p. 101-104.

LU, Aiguo. *China and the global economy since 1840*. New York: St. Martins Press, 1999.

MADDISON, Angus. (2008). *Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD*. Disponível em: <http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls>; <<http://www.ggdc.net/maddison/>

Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls>; <http://www.ggdcc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls>.

MILANOVIC, Branko; LINDERT, Peter H.; WILLIAMSON, Jeffrey G. *Pre-industrial inequality: an early conjectural map*. 23 Aug. 2007. Mimeografado. Disponível em: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/williamson/files/Pre-industrial_inequality.pdf>.

MOKYR, Joel. *The gifts of Athena: historical origins of the knowledge economy*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

NAUGHTON, Barry J. Economic reform in China: macroeconomic and overall performance. In: LEE, Doowon. *The system transformation of the transition economies: Europe, Asia and North Korea*. Seoul: Yonsei University Press, 1997.

NAYYAR, Deepak. India's unfinished journey: transforming growth into development. *Modern Asian Studies*, v. 40, n. 3, July 2006.

OMS. *Statistiques des causes de décès et du mouvement de la population, systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et autres sources d'information*, 1994.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 600-621, June 1994.

POLTEROVICH, Victor. Transplantation of economic institutions. *Economics of contemporary Russia*, 3, p. 24-50, 2001. Disponível em: <<http://www.cemi.rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/polterov/2001.pdf>>.

POLTEROVICH, Victor; POPOV, Vladimir. Accumulation of foreign exchange reserves and long term economic growth. In: TABATA, Shinichiro; IWASHITA, Akihiro. *Slavic Eurasia's Integration into the world economy*. Sapporo, Japan: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004. Disponível em: <<http://www.nes.ru/%7Evpopov/documents/EXCHANGE%20RATE-GrowthDEC2002withcharts.pdf>>.

_____. *Appropriate economic policies at different stages of development*. NES, 2005.

_____. Stages of development, economic policies and new world economic order. In: ANNUAL GLOBAL DEVELOPMENT CONFERENCE, 7., St. Petersburg, Russia, Jan. 2006 (Paper).

_____. Democratization, quality of institutions and economic growth. In: DINELLO, Natalia; POPOV, Vladimir (Ed.). *Political institutions and development: failed expectations and renewed hopes*. Cheltenham, RU: Edward Elgar Publishing, 2007.

POLTEROVICH, Victor; POPOV, Vladimir; TONIS, Alexander. Resource abundance, political corruption and instability of democracy. *New Economic School (NES)*, Moscou, Rússia, n. 73, 2007 (Working Paper).

_____. Mechanisms of resource curse, economic policy and growth. *New Economic School (NES)*, Moscou, Rússia, n. 82, 2008 (Working Paper).