

Brief Papers nº1/94, CEsa, Lisboa, 1994

O(s) Modelo(s) de Desenvolvimento da Ásia Oriental e a África Subsaariana

por
A. M. de Almeida Serra
CEsa / ISEG

*Os trabalhos reproduzidos nesta série são da
exclusiva responsabilidade dos seus autores.
O CEsa não confirma nem infirma
quaisquer opiniões neles expressas.*

O facto de as economias da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático terem vindo a manifestar-se como um exemplo de desenvolvimento económico e social relativamente conseguido tem levado muitos autores e, em particular, instituições económicas internacionais como as “sisters in the woods” (designação feliz dada por um *survey* do *The Economist* ao Banco Mundial e ao FMI), a verem no modelo de crescimento extrovertido adoptado pelos países daquelas regiões um verdadeiro horizonte e um ‘manual para a acção’ para os países da África Subsaariana.

O relativo sucesso da ilha Maurícia ao prosseguir uma estratégia aparentada com aquele modelo veio reforçar a ideia da possibilidade (até mesmo da conveniência) da aplicação do modelo asiático de crescimento à África Negra.

Este texto propõe-se discutir esta ‘transferibilidade’.

Para isso começaremos por sintetizar as características do(s) modelo(s) asiático(s), passando depois a confrontar a realidade da Ásia Oriental com a africana para determinar se os elementos que se mostraram fundamentais no êxito dos países do

Extremo Oriente estão presentes ao sul do Saara.

O(s) modelo(s) asiático(s) de desenvolvimento

Por “economias da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático” entendemos aqui o conjunto formado pelas duas primeiras ‘ondas’ de NICs (os ‘New Industrialized Countries’ da literatura sobre o desenvolvimento), a saber: a primeira, constituída pelos “4 tigres” da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura); e a segunda, que inclui principalmente a Indonésia, a Tailândia e a Malásia mas também, ainda que com um processo de crescimento mais ‘atrasado’, as Filipinas.

Um primeiro ponto a salientar é o de que se é verdade que estamos perante economias unidas por um traço comum que é a adopção de uma estratégia genericamente extrovertida, também é verdade que existem vários aspectos que as diferenciam entre si; alguns desses aspectos são a sua história económica recente, a sua dimensão e —

e este é o aspecto que queremos sublinhar aqui — as estratégias de desenvolvimento
prosseguídas.

Estas últimas não puderam fazer tábua rasa das características estruturais de cada economia: os países indicados são, na sua maioria, países com uma população e uma dimensão territorial diferenciada mas ‘normal’; outros (dois) são duas cidades-estado que, privadas de um sector agrícola de dimensão significativa, não tiveram outra opção que não a de desenvolver uma especialização na indústria e nos serviços que, ‘natural’ nelas, não o é para os demais países.

Uma outra diferença essencial e não totalmente dijunta da primeira é a de que se países como a Coreia do Sul e Taiwan — mais ainda a primeira do que a segunda — atribuíram uma importância significativa ao Estado enquanto enquadrador e dinamizador — o que não quer dizer ‘proprietário’ — do processo de crescimento das forças produtivas, a verdade é que outros houve, como a Malásia e Singapura (e de uma forma menor a Indonésia) que têm apostado principalmente numa maior liberdade de funcionamento das forças do mercado, atribuindo a estas e não à quele o papel fundamental na afectação dos recursos.

É esta diferença que justifica que nos refiramos no plural ao(s) modelo(s) de desenvolvimento do Extremo Oriente: um, da Ásia Oriental (Coreia do Sul e Taiwan mas também do Japão); o outro, mais vulgar no Sudeste Asiático (Singapura e Malásia).

Esta constatação não invalida, porém, que se verifique uma unidade entre tais modelos quanto ao que neles é essencial e verdadeiramente distintivo em relação às estratégias de desenvolvimento (normalmente mais introvertidas) adoptadas noutras regiões e noutras épocas: a importância que neles assume uma estratégia de comércio externo, *doublée* de estratégia de desenvolvimento industrial, com um grau significativo de extroversão — ou, pelo menos, de uma ‘neutralidade’ que favorece a orientação para os mercados externos e não para os mercados internos.

Os modelos e a África Subsaariana

Ora, os autores mais próximos do que se convencionou designar por visão ortodoxa (neo-clássica, neo-liberal) da economia e cujos expoentes máximos têm sido o Fundo Monetário Internacional (principalmente ele) e o Banco Mundial, têm defendido para a África Subsaariana uma estratégia de estabilização e de transformação estrutural que privilegia a orientação para o exterior das economias africanas. Na medida em que os lemas fundamentais para estes autores e instituições — veja-se a o relatório publicado recentemente pelo Banco Mundial com o título *The East Asian miracle* — parecem ser o de ‘*get the prices right*’ através do livre funcionamento dos mecanismos de mercado e a adopção de uma ‘*market friendly strategy*’, parece-nos evidente que se inclinam mais para o modelo mais liberal do Sudeste Asiático do que para o modelo, com um Estado mais intervencionista, da Ásia Oriental.

Isto mesmo é confirmado recentemente por Erik Thorbecke em texto (THORBECKE, 1994) escrito para a conferência sobre “Que futuro para África?” organizada em fins de Setembro de 1994 pelo *Centre de Développement* da OCDE.

Nele o autor chama a atenção para a constatação de Lindauer e Roemer (1994) de que os países do Sudeste Asiático são mais propensos às actividades de *rent seeking* e de corrupção em geral e que isso levou as autoridades a confiarem mais no

funcionamento das forças do mercado que no de um Estado interventor mas susceptível de ser corroído por aquelas actividades,

Na sequência desta constatação Thorbecke conclui que, sendo também o Estado na África Subsaariana propenso àquelas actividades, se deverá adoptar uma estratégia de desenvolvimento que assente sobretudo no sector privado e não no Estado.

Ora, esta ideia não nos parece aceitável por uma razão fundamental: é que se nos países do Sudeste Asiático existem agentes económicos privados — não só nacionais mas também minorias étnicas como os *overseas chinese* — com capacidades empresariais significativas bem demonstradas na prática, a verdade é que na África Subsaariana o empresariado endógeno é muito limitado e principalmente de natureza comercial, senão mesmo especulativa. É esta, de facto, a tradição maioritária em África desde tempos imemoriais — o que levou alguns autores, referindo-se ao período pré-colonial, a falar da existência na região de um modo de produção de comércio de longa distância.

Ora, contrariamente ao que se passa com a principal minoria étnica presente um pouco por todo o Extremo Oriente — os *overseas chinese* —, esta especial apetência para o comércio é característica também das duas grandes minorias étnicas extra-africanas que estão espalhadas pela África: os libaneses na costa ocidental e os indianos na costa oriental. Estes, nomeadamente em Moçambique, centram a sua actividade principalmente no sector do comércio e quando se aventuram para além das fronteiras deste é apenas em (sub-)sectores industriais como o alimentar e o têxtil, qualquer deles com um mercado relativamente assegurado e situando-se no processo produtivo imediatamente a seguir à produção agrícola, onde vão buscar a parte mais importante dos seus inputs. Esta transformação industrial funciona assim como uma forma de aumentar o valor acrescentado a receber da venda de produtos agrícolas cuja comercialização está maioritariamente na sua mão. Ainda aqui nos parece ser, pois, a lógica comercial, mais que a industrial, a determinante.

Sendo assim, com que capitalistas (industriais) se pode construir o capitalismo em África?

A resposta dificilmente nos pode deixar de remeter para um importante papel a desempenhar quer pelo capital estrangeiro — via investimento directo — quer pelo Estado.

Este raciocínio, que em outros autores e noutros tempos levou à defesa e à implementação de uma crescente presença do Estado enquanto proprietário dos meios de produção, implica em nós não a constituição em número significativo de empresas públicas mas sim a defesa de uma intervenção do Estado do tipo da verificada nos países da Ásia Oriental, como a Coreia e Taiwan.

Estamos, porém, conscientes de que isso é exactamente o que os autores ortodoxos como Thorbecke acreditam não ser possível dada a fraqueza do Estado em África e a sua submissão, em muitos casos, à lógica de *rent seeking* de muitos dos que giram em seu torno.

Estes, que há anos atrás apostavam fundamentalmente no controlo social que exerciam através da sua pertença a uma “classe burocrática de Estado”, têm recentemente privilegiado o uso do seu controlo sobre o Aparelho de Estado para se constituírem em burguesia (?) proprietária individual de bens de produção anteriormente sob o controlo estatal. Neste processo é privilegiado o acesso à terra e a alguns negócios normalmente de pequena/média dimensão em que a componente comercial é mais importante que a industrial.

Este é, sem dúvida, um resultado ‘espúrio’ (?) do actual processo de democratização e de liberalização *cum* privatização em África, sendo que aquele comportamento surge como forma de defesa contra a (eventual) rotatividade política na sequência dos processos eleitorais.

A aparente contradição entre o reconhecimento desta realidade quanto ao Estado africano e a defesa de uma presença mais forte do Estado é por nós ultrapassada

- 1) com a constatação da inexistência de um empresariado africano quantitativa e qualitativamente suficiente para liderar o processo de crescimento económico;
- 2) com o apelo à constituição de governos nacionais fortes e capazes de aplicarem uma estratégia de desenvolvimento apropriada à satisfação das necessidades fundamentais da população; e, *last but not least*, 3) com a constatação de que a resolução deste problema (de quadratura do círculo?) terá de passar foçosamente pelo apoio (vigilante, nomeadamente através da celebração de “contrato de desenvolvimento” com condicionalidade nos dois sentidos do tipo dos que sugere Edmar Bacha) da comunidade internacional ao reforço da capacidade de intervenção do Estado na economia através, por exemplo, do reforço da qualidade do capital humano ao seu serviço.

Mas não é só a questão da falta de uma camada importante de empresariado que nos faz ter fortes dúvidas quanto à possibilidade de aplicar, sem grandes adaptações, a estratégia do Sudeste Asiático à África Subsaariana. Há também outros vectores muito importantes como, por exemplo, a das diferenças culturais que é possível detectar entre aquelas regiões e que têm consequências importantes sobre o comportamento dos agentes económicos.

Por exemplo, cremos ser diferente numa e noutra região o entendimento em relação ao factor “tempo”. O “tempo” africano, bem retratado na sistemática utilização de expressões como “há-de fazer”, “há-de ir” e “ainda...” (esta última para representar o ‘não’), parece-nos ser diferente do “tempo” asiático, o qual não tem constituído obstáculo ao aumento significativo da produtividade do trabalho e, nomeadamente, à criação de sistemas de produção do tipo *just in time*.

Daqui advem uma dificuldade significativa para implementar em África formas organização da produção que exijam um cumprimento de prazos relativamente rígido.

Foi assim quanto ao planeamento macroeconómico nos países africanos que optaram em certo momento da sua história pela direcção centralizada da economia — na qual o cumprimento de prazos é essencial à própria natureza do sistema de planeamento — e será assim também ainda durante bastante tempo ao nível microeconómico, quer das empresas quer dos indivíduos.

Ligado com este aspecto está esse outro que poderemos designar como ‘apego ao trabalho’. Este é muito maior na Ásia Oriental que noutras regiões do globo, nomeadamente na África Subsaariana, e naquela região parece não estar desligado de um certo entendimento colectivo que aí se verificará de que o esforço individual perante o trabalho é também uma contribuição para o reforço da riqueza do país em geral. Ora, este é um sentimento que não se verifica na África Subsaariana — nem na maioria das demais regiões.

Uma outra diferença cultural importante entre as duas zonas do globo é a do comportamento face à poupança. De facto, é conhecido que as taxas de poupança asiáticas são das mais elevadas a nível mundial, passando-se o contrário na África ao Sul do Saara, onde serão das mais baixas. Neste quadro, parece-nos especialmente interessante um projecto que o *Centre de Développement* da OCDE se propõe levar a cabo no triénio 1996-1998: o estudo das determinantes (microeconómicas) do

comportamento das famílias da Ásia Oriental e das famílias africanas no domínio da poupança.

Tal projecto não poderá deixar de ter uma visão abrangente do conceito de poupança, já que é sabido que em África uma parte significativa desta se destina a ser aplicada em “investimentos sociais” como são as oferendas efectuadas no quadro das formas de organização social características das comunidades rurais (e não só) e que têm como objectivo ‘olear’ as suas relações sociais de forma a que, em momentos de crise de (re)produção das famílias, elas encontrem junto dos seus próximos o apoio necessário à sua sobrevivência.

Last but not least, cremos que para além das diferenças culturais acima referidas, continua a merecer atenção uma das reticências fundamentais que se têm colocado à expansão (mais ou menos) irrestrita do modelo exportador: a da capacidade de a economia mundial absorver a produção não de uma Coreia e uma Taiwan, mas sim de algumas dezenas — incluindo a China e a Índia... — de países produzindo produtos relativamente similares. De facto, parece-nos que as quebras que se têm verificado nas cotações de vários produtos — nomeadamente bens agrícolas como o cacau, por exemplo — na sequência do aumento do número de produtores e, conseqüentemente, do volume global de produção, são bem a demonstração de que têm razão quantos têm defendido a tese do limite da capacidade de absorção da economia mundial. Também o aumento das práticas proteccionistas (não necessariamente através das pautas aduaneiras mas principalmente através das barreiras não alfandegárias) por parte dos países mais industrializados demonstram a justeza daqueles receios.

Conclusão

Na análise que fica feita acima tentámos demonstrar que não é possível uma transferência, “tal e qual”, do modelo do Sudeste Asiático para a África Subsaariana. Muito do que dissemos permite alargar a mesma conclusão quando o que está em causa é o modelo da Ásia Oriental, em que o Estado tem um papel mais importante a desempenhar.

Note-se, porém, que o facto de recusarmos aquela “transferibilidade” dos modelos extrovertidos da Ásia não significa que eles não permitam retirar importantes lições para a condução da política económica em África. Pelo contrário, cremos que os responsáveis por esta só terão a ganhar se estiverem mais informados sobre o que tem sido feito no Extremo Oriente para acelerar o passo do desenvolvimento. É o caso, por exemplo, das políticas cambial (de taxa de câmbio mais de acordo com a que resulta do mercado), de comércio externo (é aconselhável uma crescente intensificação da produção para o mercado internacional mas sem esquecer a necessidade de proteger — por períodos não demasiado longos — algumas indústrias nascentes) e industrial (face à fraqueza da comunidade empresarial nacional, parece inevitável um papel dinamizador e coordenador — e só muito pontualmente co-proprietário — forte por parte do Estado.

Será, pois, tão errado querer tudo copiar com a ambição última de assegurar um ritmo e um caminho de crescimento semelhante ao dos países asiáticos, como o de não aproveitar as (boas) lições que se podem aprender com os vizinhos (ainda que não de ao pé da porta).

Para nós, as principais talvez sejam:

- 1) a necessidade de o Estado intervir de uma forma consequente na gestão da economia, para o que terá de se começar por (re)construir o Estado em África como primeiro (e essencial) passo para a recuperação económica da região;
- 2) a necessidade de a “consequência” que referimos no ponto anterior revestir principalmente a forma da definição de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que obtenha, se possível, um vasto consenso nacional de forma a assegurar que ela será prosseguida ao longo do tempo sem estar sujeita a grandes oscilações com os ciclos eleitorais que a generalização da prática da democracia parlamentar em África tenderá a inculcar;
- 3) que a busca deste consenso, possível em África se se fizer um maior uso da tradição, bem africana, da sua construção através da *palabre* não paralizar a acção dos agentes da política económica e, por arrastamento, o funcionamento do processo económico em geral;
- 4) que qualquer que seja a estratégia a adoptar em África, nela caberá um papel fundamental ao investimento directo estrangeiro e a esquemas de associação com os capitais externos (por exemplo, através de subcontratos) que permitam colmatar não só a deficiência em capital industrial que se verifica em África quer a necessidade de tecnologia moderna e de *savoir faire* no domínio da comercialização da produção nacional no mercado internacional;
- 5) que uma das componentes mais importantes da estratégia a adoptar será o rápido reforço da quantidade e, principalmente, da qualidade dos recursos humanos, nomeadamente os que terão um papel importante no domínio da gestão macro e microeconómica dos países. Assim o entendam os governos destes e a comunidade internacional, apostando num aumento (muito) significativo do esforço no domínio do *capacity building* em África.
Se se tivesse começado por aqui há trinta anos!!!...

Bibliografia

- LINDAUER, D.L. e ROEMER, M. (eds) *Development in Asia and Africa: legacies and opportunities*, Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1994
- SERRA, António M. de Almeida *Os processos de desenvolvimento dos ‘velhos’ Novos Países industrializados. Lições das estratégias e das políticas de desenvolvimento*, comunicação apresentada ao Seminário sobre “As economias da Ásia Oriental na transição do século”, Setúbal, Março/1994, policp
- THORBECKE, Erik *Performance in Sub-Saharan Africa under adjustment and components of a long-term development strategy*, CD/OCDE, Paris, 1994, policp.
- WORLD BANK *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, Oxford University Press for the World Bank, New York, 1993