

# O papel do Estado na (1) armadilha da renda média & (2) perturbação climática

Robert H. Wade

LSE, Setembro de 2015

Brasília, ENAP

# Dois mega desafios

- I. Escapar da desaceleração do crescimento ou “armadilha” da renda média (**ARM**)
- II. Conter/adaptar à perturbação climática
- “Política Industrial” importante para “resolver” ambos

# Hipótese ARM

- Economias que previamente cresciam rápido tendem a vivenciar uma desaceleração profunda no crescimento em algum momento ao alcançar a faixa de renda média, a qual dura por “um longo período” & as mantém na faixa de renda média (ao invés de ascender a alta renda) por várias décadas, ao menos.

# Realidade da ARM? Brasil

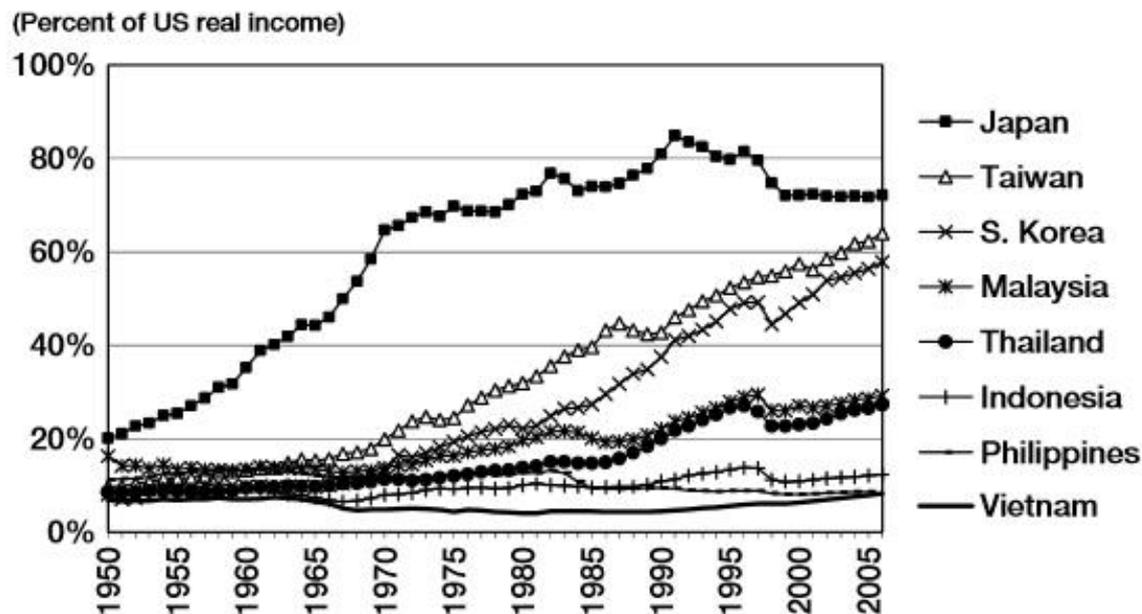
- 1. Entre 1950 & 2010, passou 7 anos como “baixa renda”, próximos 53 anos como renda “média-baixa” (MB).
- MB = PPC\$ 2.000 – \$7.250 por ano cerca de \$5,50 – 20 por dia em PPC\$ de 1990.
- Entre 1967 e 1980, cresceu uma média de 5,2%. Pelos 22 anos seguintes até 2002, a uma taxa média per capita de 0.

## 2. ARM no Sudeste Asiático.

- Ver gráfico

# Faixas de renda no Leste & Sudeste da Asia, 1950 - 2006

Figura 2. Diferentes Velocidades de "Catching Up"



Sources: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development Centre, 2001; the Central Bank of the Republic of China; and IMF *International Financial Statistics* (for updating 1998-2006).

Note: Per capita real income relative to US as measured by the 1990 international Geary-Khamis dollars.

### (3) Anos na renda “média-baixa”, 1950-2010

- **Leste Asiático:** Japão, Taiwan, Coréia do Sul, China: Menos de 2 décadas antes de ascender para “renda média alta”
- **Sudeste Asiático:** Malásia, Tailândia: Quase 3 décadas antes de ascender para “renda média alta”. Filipinas, mais de 3 décadas
- **América Latina:** Chile: 4 décadas. México, Costa Rica, **Brasil**, Jamaica, Ecuador, Colômbia, Peru: mais de 5 décadas.

# Mais fatos estilizados em favor da ARM

- **4. Banco Mundial 2012:** Em 1950, 101 países = renda **média**. Destes, apenas 13 cresceram para renda **alta** até 2008
- **5. FMI (Aiyar et al.) 2013:** países de renda média têm uma frequência mais alta de “desacelerações no crescimento” do que países de baixa renda ou de alta renda, para todas as 15 faixas plausíveis de “renda média”

# “Asiaforia” infundada

- “Asiaforia” = centro de gravidade da economia mudando rapidamente para China e Índia, com base na extrapolação do rápido crescimento de China e Índia para bem adiante no futuro.
- Ex. relatório da OCDE *Olhando para 2060: Perspectivas de Longo-prazo do Crescimento Global* (2012) prevê crescimento per capita de 2011 a 2020 a uma taxa de 6,6% para China e 6,7% para Índia.

# Conclusão: ARM é “de fato real”

- Muito poucos países não-ocidentais se tornaram países desenvolvidos nos últimos 200 anos.
- Países de renda média vivenciam alta volatilidade de crescimento, & regressão da taxa de crescimento da média global.
- Formuladores de políticas públicas devem levar a ARM muito à sério. Ela é “de fato real”

# ARM como um caso especial de periferia

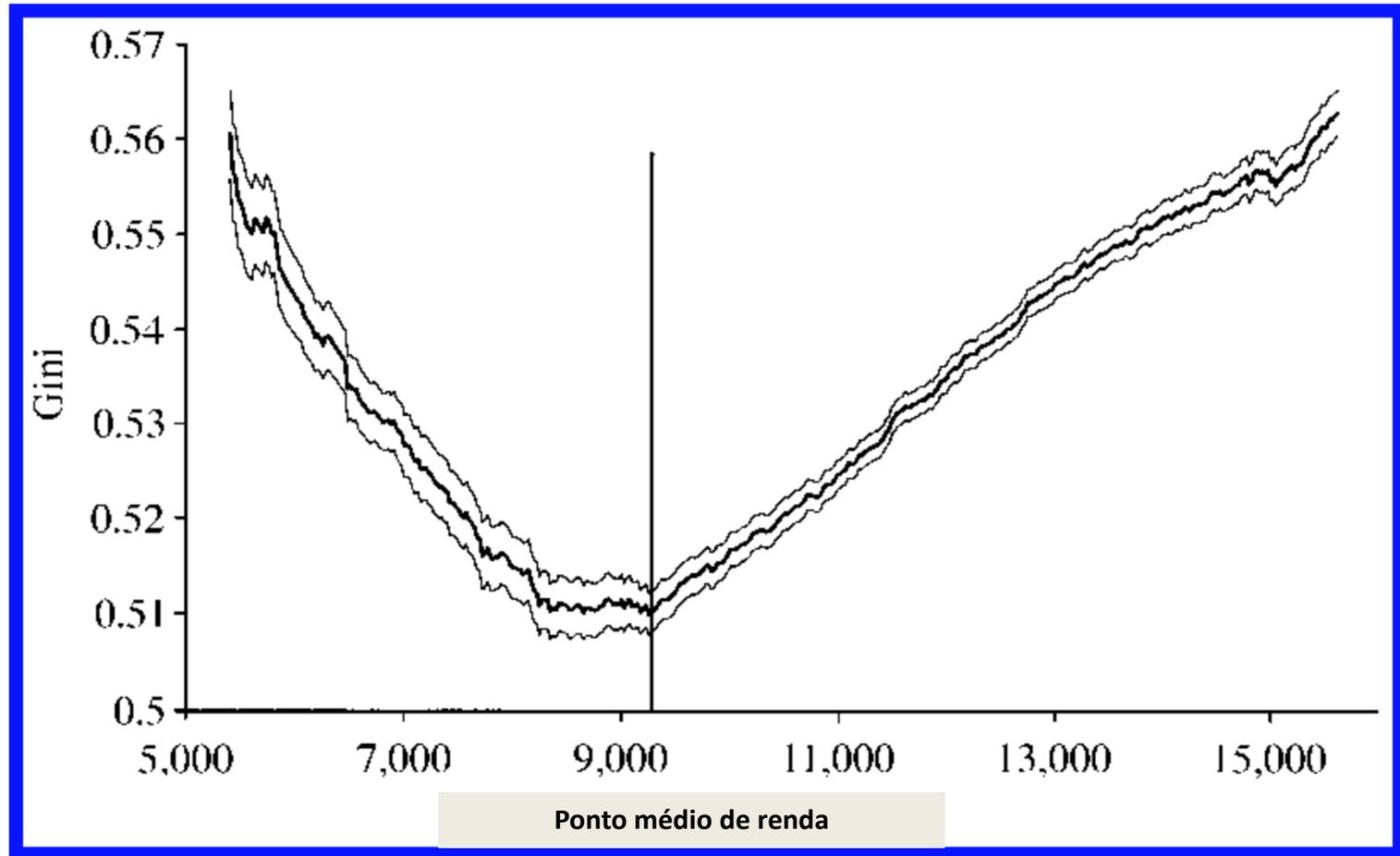
- Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Raul Prebisch, Antonio Castro, Bresser Pereira não teriam sido surpreendidos com fatos estilizados que suportam as hipóteses da ARM
- ARM é um caso especial da dinâmica centro-periferia mais ampla
- As principais correntes de desenvolvimento econômico ignoraram essas dinâmicas

# Mecanismos da ARM: (1)

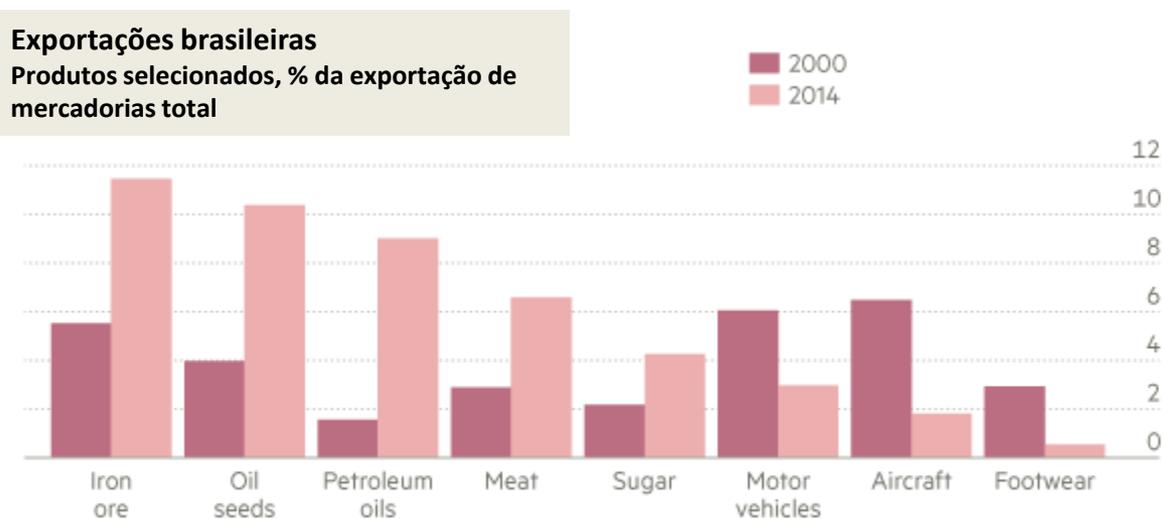
## estrutura de produção/exportação

- 1. Países de Renda Média que têm estruturas de **produção e exportação** relativamente **não-diversificadas** tendem a ficar mais tempo na faixa de Renda Média (ou faixa de Renda Média Baixa). Incapazes de “pular” para um diferente conjunto de produtos com um maior valor agregado
- Os países cujos setor de fabricação dominado por **empresas estrangeiras** e dependente das importações de tecnologia enfrentam um "**teto de vidro**" ao tentar criar uma empresa controlada por gestores locais e com o desenvolvimento substancial de tecnologia local

# Diversificação da produção & PIB per capita. (\$9.000 em \$ de 1985 = \$20.000 em \$ de hoje)



# O desastre manufatureiro do Brasil



Source: Unctad

FT

# Yusuf & Nabeshima sobre o Sudeste Asiático

- *Economias Tigre sob Ameaça* (2009):
- “Diferentemente das economias dos Tigres Asiáticos originais, do leste, **os Tigres do Sudeste Asiático ainda têm que construir capacidade nativa de desenhar, de inovar, e de diversificar em novas e mais lucrativas áreas** com boas perspectivas de longo prazo, e muito poucas das suas firmas têm criado marcas regionais – muito menos globais - ... Mais inquietante ainda é a **baixa densidade dos encadeamentos a montante (“backward link”) nas operações de empresas multinacionais**, o que significaria um progressivo aprofundamento industrial, como tem ocorrido na Coreia e Taiwan [China], e como já está em curso na China. Essa falta de encadeamentos a montante significa que o valor adicionado doméstico nas manufaturas permanecem baixo. Adicionalmente, nenhum desses países nutriu produtores grandes e dinâmicos de serviços comercializáveis” (10).
- **Malásia**: entre 2002 e 2008 os **salários reais declinaram**, assim como a intensidade de qualificação média da produção. “A indústria malaia parece estar **deslizando ladeira abaixo pela rampa tecnológica**, e incentivos para que os trabalhadores aprimorem as suas habilidades estão se enfraquecendo” (26).

# Mecanismos da ARM: (2) armadilha da dívida

- Desde a década de 1970 até hoje organizações internacionais ocidentais & economistas têm demonstrado a necessidade de que os governos de países em desenvolvimento adotem estratégias de “crescimento econômico com empréstimos estrangeiros”. Perigos são menosprezados.
- Quando países em desenvolvimento caíram em armadilha da dívida, vulneráveis às condições ocidentais do “Consenso de Washington”.

# Como escapar da ARM?

- 1. Necessidade de “política industrial” para transmitir “impulso direcional” coordenado aos mercados
- Evidência: A maioria dos países que passaram da renda “baixa” para “alta” (excluindo produtores de petróleo, etc) desde 1960 tiveram um Estado que promove ativamente alguns setores à frente de outros, em linha com um plano nacional coerente
- Fabricação de equipamentos para energia renovável apresenta enormes novas oportunidades

# Instrumentos de política industrial apropriados

- Instrumentos de “preço” como tarifas & subsídios seletivos são relativamente fáceis de implementar; mas restringidos por regras da OMC e vulneráveis a corrupção
- Mas continua havendo bastante escopo para instrumentos não baseados em preço

# Política industrial não baseada em preço

- Coordenação de investimento via (1) regulação de entrada, (2) cartéis de investimentos, (3) cortes de capacidade negociados.
- Políticas para alcançar economias de escala, tais como (1) licenciamento produtivo condicionado à escala de produção, (2) fusões e aquisições mediadas pelo Estado.
- Regulação das importações de tecnologia, tais como triagem para a importação de tecnologia obsoleta.
- Regulação de investimentos estrangeiros diretos, via (1) restrições de propriedade, (2) requisitos de conteúdo local, (3) requisitos de transferência de tecnologia, (4) treinamento obrigatório de trabalhadores.
- Promoção a exportação, via (1) subsídios, (2) garantias de empréstimos, (3) apoio de marketing, (4) campanhas nacionais para persuadir produtores que é um “dever nacional” deles exportar, suplementado com prestigiosos prêmios exportadores.
- Alocação governamental de divisas cambiais, priorizando a importação de bens de capital e desencorajando a importação de bens de consumo de luxo.

# Organização da política industrial (PI)

- O governo deve ter cuidado com as prescrições do Banco Mundial / OCDE relativas a Estado “efetivo” = Estado “regulatório” = Estado da “Nova Administração Pública”
- Desde a década de 1980 a agenda de “boa governança” do Banco Mundial tem rejeitado burocracias Weberianas centralizadas que intervêm com mecanismos de comando & controle para entregar resultados específicos. Ela prescreve pequenas unidades de formulação de política pública destinadas a expandir o escopo para o setor privado (privatização, desregulamentação) & regular mercados específicos por meio da delegação a agências especializadas, descentralizadas. “Nova Gestão Pública”
- OCDE incluiu 5 “parceiros chave”: Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul

# Como criar organizações de PI efetivas?

- A experiência comparada de países sugere que “ilhas de excelência”, “bolsos de efetividade”, podem ser criados & sustentados, mesmo cercados de pântano burocrático
- 1. O topo do governo precisa estar comprometido com missão
- 2. Diretor de agência deve ser indicado [nomeado] **pelo topo**

# Organizações de PI efetivas (cont.)

- 3. Nomeações devem fugir dos critérios normais de patronagem – provavelmente com bastante oposição das elites
- 4. Diretor virá **de fora da elite interior**. Portanto menos vulnerável ao “**dilema do *insider* [de dentro]**”
- 5. Inicialmente o diretor tem ligações políticas fracas com a autoridade política máxima; mas uma vez nomeado deve desenvolver fortes ligações com o topo, para defesa
- 6. O diretor deve proteger a autonomia da agência manipulando conexões com políticos, firmas, sindicatos. **Autonomia é relacional.**

# Desafio II: Conter a perturbação climática

- A Terra saiu de um período de mudança climática devagar e linear para uma “**perturbação climática abrupta**”, primeira vez na história humana.
- Ciclos de tendências auto-reforçáveis se iniciaram (ex. liberação de metano, derretimento do gelo do Ártico)
- Os piores cenários estimados pelo PIMC continuam tendo que ser revisados para pior.
- Questão: como alcançar um desenvolvimento econômico “**de baixo carbono, resiliente ao clima**”?

# Perturbação climática: “solução” (1)

- (1) Pelos últimos mais de 20 anos, "acordo global sobre a **partilha de encargos**": os Estados negociando limites de emissões, sob o abrigo das Nações Unidas (ex. tratado de Kyoto de 1997; Conferência Rio +20 de 2012; etc)
- 20 anos dessa abordagem multilateral têm alcançado pouco (ex. Copenhagen 2009). Como rearranjar a disposição de cadeiras no deck do Titanic.

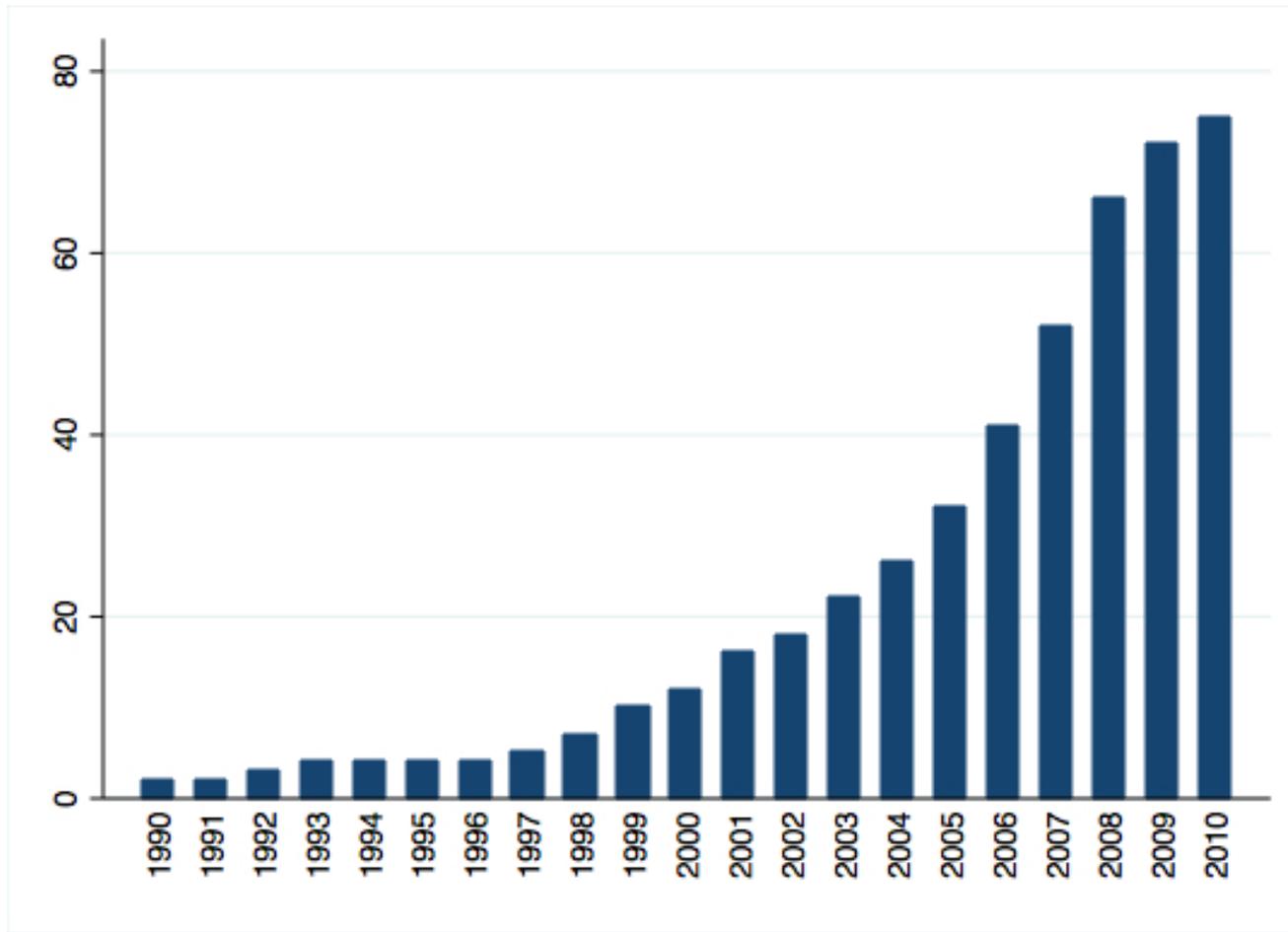
# Por que a falha do modelo de “acordo global inter-Estados”?

- Governança multilateral em muitos campos paralisadas: ex. florestas, pescas, FMI. Estados têm fortes incentivos para “pegar carona de graça”
- Sobre clima: Chave é o G2 = EUA & China = 40% das emissões globais. Em ambos EUA e China, políticas domésticas bloqueiam acordo inter-Estados sobre “partilha de encargos”.
- Outros governos usam a inação do G2 como desculpa.

# Perturbação climática: “solução”(2)

- (2) **Desde 2000**, recrudescimento de ações de mitigação & adaptação ao clima por cidades, regiões, empresas, fundos gigantes, organizações da sociedade civil; muitos ligados através das fronteiras
- (Também em outros domínios ambientais - Conselho de Manejo Florestal, Conselho de Gestão Marítima)
- **“Governança climática transnacional” (GCT) baseada em “coalizões dos interessados”.**

# Coalizões de governança climática transnacionais não-estatais : 1990-2010



# Exemplos de GCT

- C40 (40 grandes cidades)
- E8 (8 maiores companhias de eletricidade)
- Rede de Investidores para Risco Climático
- Grupo de Investidores Institucionais para Mudança Climática (consórcio de fundos de pensão da UE & outros fundos gigantes)

# Limitações de sub- & não-ação estatal sobre mudanças climáticas

- (1) Muitas coalizões são “conchas”. De 300 “parcerias” anunciadas na Cúpula Mundial de Sustentabilidade de 2002, 65% não operacionais em 2012 (Hsu et al 2015). Como unidades de Responsabilidade Social Corporativa em empresas.
- (2) Coordenação entre as coalizões muito limitada.
- (3) Grandes desequilíbrios na cobertura – muitas sobre energia renovável, poucas sobre adaptação.
- (4) Baseadas principalmente no Norte. Mas, notificações enviesadas?

# “Solução” (3): Sinergia entre processos não-estatais, estatais, & da ONU

- Agora, abordagem multilateral se afastando do "acordo global sobre a partilha de encargos" para mais modesta abordagem de “**promessa e avaliação**”, onde os estados publicam compromissos (por exemplo, para Paris dezembro de 2015).
- Isso abre caminho para **sinergia** entre impulsos multilaterais & transnacionais: (1) Governos podem “**orquestrar**” atores não-estatais em direção a objetivos públicos, vendo-os não como alternativas a ações estatais mas como complementações & meios de implementação dos compromissos nacionais.
- (2) Atores não-estatais podem construir coalizões para apoiar ações do estado.

# Parece bem, mas ...

- Compromissos nacionais para Paris COP21, dezembro de 2015:
- Compromissos até o momento implicam emissões globais anuais para 2030 da ordem de **59** bi toneladas de CO<sub>2</sub>e
- UNEP: **36** bi toneladas é o máximo se 50-66% de chance de limitar o aumento de temperatura a 2C Grantham Institute 2015
- Investidores privados (ex. fundos gigantes) enfrentam Dilema do Prisioneiro. Aguardam por forte compromisso governamental (ex. preço de carbono, etc), para evitar serem “passados para trás”.

# Também, preocupações de países em desenvolvimento ...

- (1) Trazer atores não-estatais (do Norte) para as negociações da ONU pode aumentar os fardos sobre eles. Ex. Erosão do princípio de “responsabilidades comuns mas diferenciadas” (RCMD)
- (2) Pode dar aos governos desculpa para minimizarem seus próprios esforços

# “Soluções” (4): política industrial

- Leiam o paper do John Mathews!
- Ponto chave: países podem impulsionar sua segurança energética por meio da fabricação de equipamentos de energia renováveis & colhendo os benefícios de "retornos crescentes" e "ligações para frente e para trás" ao redor de fabricação
- A política industrial exige não apenas o "alto preço sobre o carbono"

# “Solução” (5): ampliar para fora da “mudança climática”

- “Mudança climática” carrega conotações que são (1) abstratas & (2) focadas em “custos”, “encargos”, “desastres”
- Procurar por temas com conotações mais positivas: ex. Segurança Energética.
- Ex. Segurança Alimentar. Todo mundo consegue entender a “segurança alimentar”.
- Ex. “prosperidade sem crescimento”: afastar a sociedade de "trabalhar mais para comprar mais" em direção a “ser mais feliz nos relacionamentos”.

# Os otimistas da mudança climática devem se lembrar:

- “Otimismo é pessimismo sem a informação adicionada”

# Referências

- Aiyar, S., R. Duval, et al., 2013, “Growth slowdowns and the middle-income trap”, WP 13/71, IMF.
- Ergin, I., 2015, “Review of literature relevant to the middle-income trap”, \_\_\_\_\_, MSc dissertation, Department of International Development, LSE
- Filipe, J., et al, 2012, “Tracking the middle-income trap”, Levy Economic Institute at Bard College
- Gill, I. and H. Kharas, 2007, An East Asian Renaissance, World Bank Grantham Institute, 2015, “New analysis finds that emissions pledges ahead of UN Climate Summit are not ambitious enough to avoid dangerous climate change”, press release, 19 August, London School of Economics
- Hale, T. 2011, “A climate coalition of the willing”, Washington Quarterly, 34, 1, 89-101
- Hsu, A., A. Moffat, et al. 2015, “Towards a new climate diplomacy”, Nature Climate Change, June 5.
- Imbs, J., R. Wacziarg, “Stages of diversification”, American Economic Review 93, 1, 63-86
- Kolbert, E., 2015, “The weight of the world: can Christiana Figueres persuade humanity to save itself?”, New Yorker, August 24 at [“The weight of the world: http://www.newyorker.com/magazine/2015/08/24/the-weight-of-the-world](http://www.newyorker.com/magazine/2015/08/24/the-weight-of-the-world))
- Mankiw, G., 2006, “Repeat after me”, Wall St Journal, 3 January
- Milanovic, B., Worlds Apart, 2005
- Ohno, K., 2009, \_\_\_\_\_
- Pritchett, L., and L. Summers, 2014, “Asiaphoria: \_\_\_\_\_”
- Roger, C., T. Hale, L. Andonova, 2015, How Do Domestic Politics Shape Participation in Transnational Climate Governance, Blavatnik School Working Paper 001, June 2015. Available at: <http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/BSG-WP-2015-001.pdf>
- Roll, M. (ed.) 2014, *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Excellence in Developing Countries*. London: Routledge
- Yufus, S. and K. Nabeshima, 2009 *Tiger Economies Under Threat*, World Bank.

FIM