

REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO

LUIZ FERNANDO DE PAULA

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir conceitos e proposições relacionados a uma nova estratégia de desenvolvimento nacional para países em desenvolvimento, em particular para uma economia em desenvolvimento de porte médio, como a brasileira.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Países em desenvolvimento. Estratégia de desenvolvimento.

Abstract: The paper aims at discussing concepts and purposes related to a new strategy for national development of developing countries, in particular middle size developing economies, as the Brazilian one.

Key words: Development. Developing countries. Development strategies.

Do período pós 2ª. Guerra Mundial até o início dos anos 1980, o Brasil teve um crescimento econômico vigoroso, com taxa de expansão média do Produto Interno Bruto – PIB real de 7,1% em 1947/1980, e com dinamismo expansivo puxado em boa medida pelo setor industrial (8,5%), com destaque para a indústria de transformação. Acompanhando este forte dinamismo, houve profundas mudanças estruturais na economia brasileira: deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor agro-exportador para o industrial, voltado para o mercado interno; aumento da população economicamente ativa no setor secundário; ampliação das desigualdades sociais e preservação de grandes margens de pobreza absoluta, entre outras.

Por detrás deste processo, havia uma explícita estratégia nacional de desenvolvimento, conhecida como nacional-desenvolvimentista, a qual tinha como elemento central o impulso à industrialização do país, dos ramos mais leves aos mais pesados, baseado no processo de substituição de importações e numa participação estatal, atuando o Estado como agente planejador, financiador e produtor direto (insumos básicos e infra-estrutura), coadjuvado pelas empresas multinacionais que se situaram nos segmentos mais dinâmicos da indústria de transformação.

Esta estratégia – que possivelmente teve no Brasil o seu maior sucesso – foi objeto de várias críticas relacionadas principalmente ao caráter “trunco” da industrialização: investimentos industriais capital-intensivos realizados em uma sociedade fortemente heterogênea e com um passado de economia agro-exportadora, que

contribuiu para a exclusão de parte da população do processo de modernização;¹ falta de um “núcleo endógeno de industrialização”, dado o papel secundário da empresa privada nacional na formação do tripé econômico; condições de financiamento inadequadas, principalmente quanto ao financiamento de longo prazo – o que se constituiu naquilo que Fiori (1995) denominou de “calcanhar-de-aquiles” do capitalismo brasileiro;² desequilíbrios setoriais na indústria de transformação, em particular o atraso relativo do setor de bens de capital; uma indústria defasada tecnologicamente e com baixos níveis de produtividade, em função da existência de um protecionismo indiscriminado e sem tempo de terminar.

Este modelo, que foi fortemente influenciado pelo pensamento cepalino dos anos 1950, entrou em crise nos anos 1980, por ocasião dos impactos da crise da dívida externa, a qual contribuiu sobremaneira tanto para a deterioração financeira do setor público, que teve suas condições de financiamento fortemente fragilizadas, quanto para aceleração da inflação, por conta dos choques causados pelas maxi-desvalorizações cambiais em um contexto de economia crescentemente indexada.

Foi neste contexto, ao final da década de 1980 e no início da década de 1990, que surgiu um conjunto de proposições que visavam prover uma nova estratégia de crescimento econômico para a América Latina, após uma década de estagnação. Proposta inicialmente por John Williamson (1990), economista do Banco Mundial, o conjunto de proposições rapidamente se tornou o denominador comum das asserções e aconselhamento político das instituições baseadas em Washington (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI), para os países latino-americanos e mesmo para outros países em desenvolvimento.

Tais proposições³ objetivam estimular o crescimento econômico por meio de um conjunto de políticas e reformas de natureza liberalizante, que visavam à disciplina macroeconômica (entendida como estabilidade de preços), à abertura comercial e a políticas microeconômicas de mercado. A recomendação de abertura da conta de capital, que não constava das proposições originais de Williamson, foi acrescentada ao receituário pelas instituições multilaterais.⁴ Assim,

o chamado Consenso de Washington foi a base das reformas liberalizantes que, em maior ou menor grau, foram aplicadas em vários países da América Latina, incluindo Argentina, Brasil e México, ao longo da década de 1990.

Contudo, em vários aspectos, o resultado de tal estratégia foi decepcionante, em particular no que se refere ao crescimento econômico, sendo a Argentina – até então o exemplo a ser seguido –, o caso lapidar do fracasso das políticas inspiradas no Consenso de Washington sob o estímulo das instituições multilaterais. Vários aspectos foram criticados: a liberalização financeira causou crises bancárias em vários países; a liberalização da conta de capital estimulou a especulação e crises cambiais (mesmo quando os “fundamentos” econômicos estavam em ordem), com efeitos negativos sobre variáveis reais (produto e emprego); a privatização resultou em fracasso em alguns países ao não ser acompanhada de políticas de promoção de competição; a fixação demasiada com o objetivo de controle de inflação foi, em alguns casos, prejudicial ao crescimento (STIGLITZ, 1999).

Frente a esses resultados, as instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) fizeram uma *mea culpa* parcial, sugerindo que o marco regulatório deveria ser fortalecido concomitantemente com a implantação das reformas, a liberalização de conta de capitais deveria ser feita gradualmente, o Estado deveria adotar as políticas de rendas compensatórias, etc. Ao mesmo tempo, acadêmicos têm proposto uma nova agenda para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, no exterior ou no Brasil,⁵ na qual procuram resgatar, em alguma medida, o papel do Estado no processo de desenvolvimento, conjugado obviamente a outros elementos de política.

O objetivo deste artigo é discutir conceitos e proposições relacionados a uma nova estratégia de desenvolvimento nacional para países em desenvolvimento, em particular para uma economia de médio porte, como a brasileira. O ponto de partida é, por um lado, a constatação do fracasso de políticas implementadas inspiradas do Consenso de Washington, e, de outro, a constatação de que o velho desenvolvimentismo tem que ser renovado, em função de uma nova realidade: economias relativamente maduras,

ainda que socialmente desiguais, no contexto de uma economia globalizada. Para tanto, um conjunto de questões é analisado no artigo: qual estratégia nacional de desenvolvimento deve ser adotada? Qual a sua diferença em relação ao velho desenvolvimentismo? Qual o papel do Estado? Quais políticas econômicas e setoriais devem ser adotadas? Que tipo de inserção se deseja? Neste cenário, discutem-se as diferenças entre o velho e o novo desenvolvimentismo;⁶ a necessidade de Estado e de mercado fortes; modelos possíveis de desenvolvimento; conceito de estabilidade macroeconômica; questões relacionadas à competitividade industrial e, ainda, à inserção internacional da economia brasileira. Por fim, a última seção procura extrair algumas conclusões do artigo.

VELHO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Como assinalado, a estratégia desenvolvimentista dos anos 1950 na América Latina foi fortemente influenciada pelo chamado pensamento cepalino. Este preceito, que tomou força a partir dos trabalhos de Prebisch, Furtado e outros, desenvolveu

*uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar, como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre eles e os países ricos, e de atingir independência política e econômica através de um crescimento econômico auto-sustentado.*⁷

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, ao efetuar uma crítica à doutrina dominante do livre comércio, a partir da análise da deterioração dos termos de troca e do desenvolvimento desigual na propagação do progresso técnico,⁸ defendia que a industrialização era o único meio que os países latino-americanos dispunham para captar os frutos do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida da população. O aprofundamento da industrialização, no entanto, requeria a ação do Estado, em particular o planejamento estatal e medidas protecionistas, visando aprofundar o processo de substituição de importações.

A estratégia desenvolvimentista, que implementou a industrialização pesada no Brasil, a partir dos

anos 1950, foi fortemente influenciada por tais proposições. Num certo sentido, o Brasil foi o caso mais bem sucedido de industrialização baseada na estratégia nacional-desenvolvimentista, ao lograr êxito no seu processo de industrialização pesada. O Estado, como planejador, sustentador financeiro dos grandes blocos de investimento e produtor direto de insumos básicos e infra-estrutura, e as empresas transnacionais, concentrando-se nos segmentos mais dinâmicos da indústria de transformação, foram os protagonistas deste processo. A empresa privada nacional teve papel complementar, sendo, na realidade, o sócio menor do chamado “tripé econômico”.⁹

A ausência de uma burguesia nacional forte é um dos aspectos críticos para o estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil¹⁰. A história mundial mostra que não há capitalismo forte sem empresariado nacional forte. Em outras palavras, sem a consolidação de um “núcleo endógeno” da industrialização – constituído por um empresariado nacional forte e competitivo –, o desenvolvimento torna-se frágil, pois não se criam grupos empresariais capazes de participar em igualdade de condições do pesado jogo de competição internacional de comércio e investimentos.¹¹

Além da falta de uma política estatal mais efetiva e de longo prazo, que favorecesse a empresa privada nacional no processo de desenvolvimento industrial, o “protecionismo tarifário generalizado e sem tempo determinado para acabar” não estimulou a aprendizagem das empresas nacionais. Isto ocorreu porque não foi acompanhado de um processo simultâneo de geração de exportações e de desenvolvimento tecnológico doméstico. Em outras palavras, a substituição de importações no Brasil não requereu a absorção e o desenvolvimento tecnológico, contribuindo para inculcir no empresariado industrial brasileiro

uma mentalidade protecionista, que [encarava] o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se [implantasse] uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional (SUZIGAN, 1988, p. 10).

A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no velho desenvolvimentismo, ainda que com um olhar crítico em alguns desses aspectos, busca adequá-la aos novos tempos e à realidade específica de cada país. De comum entre as duas está a visão crítica às políticas de *laissez-faire*, a necessidade de se implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento que busque uma complementaridade entre Estado e mercado (ainda que, no momento atual, em moldes diversos), e a importância de se pensar os problemas dos países em desenvolvimento a partir de uma ótica da problemática específica desses países (e não procurando copiar estratégias importadas dos países desenvolvidos).

No atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo do mercado interno nos moldes do passado não faz mais sentido na visão novo-desenvolvimentista. Como será visto a seguir, o novo-desenvolvimentismo não propõe a redução do Estado, mas sua reconstrução, tornando-o mais forte e capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido. Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e à introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento com poupança doméstica, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado bem como o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano por meio da educação pública).

Tampouco faz sentido a manutenção de um protecionismo indiscriminado à indústria no atual estágio de desenvolvimento de economias “semi-maduras”, como a brasileira: o comércio internacional, como fonte de crescimento econômico, deve ser intensificado, o que torna desejável a liberalização da conta de transações correntes (incluindo comércio), embora esta abertura deva ser feita de forma inteligente, cautelosa e negociada, para que reciprocidades que interessem às exportações brasileiras sejam conquistadas.

ESTADO E MERCADOS FORTES

A concepção de mercados regulados e da necessidade de complementaridade entre Estado e mercados foi desenvolvida, entre outros, por Keynes e Polanyi, e, mais recentemente, por outros economistas como Stiglitz. Para Polanyi (1980), em livro escrito originalmente em 1944, mercados modernos são instituições socialmente constituídas, isto é, que devem ser organizados e regulados pelos Estados nacionais, tanto a nível nacional como internacional. Stiglitz (1999) sustenta a idéia de que o Estado deve agir como complemento dos mercados, ao contrário da visão de Estado minimalista e não-intervencionista, defendido pelo Consenso de Washington. Para ele, o Estado deve adotar ações que façam os mercados funcionarem melhor, procurando corrigir as falhas no desempenho destes. Destaca, além de sua importância na regulação apropriada, seu papel na proteção social, no sistema previdenciário e na promoção da educação pública.

A defesa mais elaborada do papel do Estado na economia talvez continue a ser aquela feita por Keynes.¹² Ao criticar a visão liberal, segundo a qual o mercado auto-regulado é capaz de fazer alocação ótima dos recursos disponíveis e o darwinismo econômico implícito nesta visão (“o mercado seleciona os mais fortes”, de acordo com sua metáfora das girafas),¹³ Keynes defendia que a soma dos interesses particulares nem sempre coincide com o interesse coletivo, ou seja, o auto-interesse nem sempre atua a favor do interesse público, pois o mercado, além de poder ser falho na alocação dos recursos e na promoção do pleno emprego, exclui os mais fracos (empresas e trabalhadores). A intervenção do Estado seria necessária em função da incapacidade de auto-regulação do sistema.

Para Keynes deveria haver complementaridade entre o Estado e o mercado: várias atividades específicas do capitalismo exigem o estímulo ao ganho individual, cabendo ao auto-interesse a determinação do que será produzido e em que proporção os fatores de produção se associarão para realizar tal tarefa. Contudo, em determinadas condições, o livre jogo das forças do mercado precisa ser refreado ou mes-

mo guiado. Portanto, a principal ação do economista e do *policy-maker* é fazer a distinção entre a Agenda do Governo e não-agenda:

a mais importante Agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo [...], mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas (KEYNES, 1984, p. 123).

Keynes avaliava que o Estado seria capaz de arbitrar e estimular a concorrência e, além disso, de influir de forma decisiva sobre as variáveis econômicas mais relevantes, como o desemprego e a distribuição de renda e da riqueza.

A alternativa novo-desenvolvimentista defende a constituição de um Estado capaz de regular a economia, a qual deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva, e não para a atividade especulativa. Para tanto, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma mais eficaz sua ação – para o que pode ser necessário uma reforma da gestão pública. Trata-se de adotar uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os, ao mesmo tempo, mais autônomos e responsáveis perante a sociedade.¹⁴ Tal reforma requer não somente maior profissionalização da gestão pública como também certo grau de descentralização do Estado, com a transferência de determinadas funções específicas do Estado a agências (semi)autônomas, e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais. Note-se, contudo, que isto não significa que as decisões mais importantes relativas às políticas públicas a serem implementadas devam ser igualmente descentralizadas, pois cabe às esferas governamentais, eleitas democraticamente, a definição destas.

Na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de caráter defensivo são, por exemplo, aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; e, políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. Políticas industriais e de comércio exterior, se usadas de forma inteligente e criativa, podem e devem ser utilizadas para estimular a competitividade da indústria bem como melhorar a inserção do país no comércio internacional. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que são exageradas. Em que pese a maior interdependência entre as nações, Estados são estratégicos como instrumento de ação coletiva que as nações dispõem para serem competitivas internacionalmente.

MODELOS DE DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS BREVES OBSERVAÇÕES

O desenvolvimento de um país é um processo idiosincrático, de certa forma não-reprodutível. Não há um único modelo a ser seguido, e sim inúmeras possibilidades e combinações. Estudo recente feito por Hausmann, Pritchett e Rodrik (2004), ao analisar períodos de rápida aceleração no crescimento econômico (isto é, crescimento sustentado por pelo menos oito anos) desde os anos 1950, concluíram que tais acelerações tendem a ser correlacionadas a investimento e comércio, e também com depreciações na taxa de câmbio real. A principal conclusão do estudo, entretanto, é que as acelerações de crescimento em boa medida não são prognosticáveis: na maioria dos casos, elas não são relacionadas a padrões determinantes e tampouco estão relacionadas a reformas econômicas de cunho liberalizantes. Hausmann, Pritchett e Rodrik, que utilizam como variáveis explicativas da aceleração do crescimento, variáveis relacionadas a choques externos, mudanças políticas e reforma econômica, observam que: “os determinantes dos episódios de crescimento [...] são pobremente explicados por nossas variáveis explicativas”

(HAUSMANN; PRITCHETT; RODRIK, 2004, p. 21), para então concluírem que “acelerações de crescimento são causadas predominantemente por mudanças idiossincráticas e freqüentemente de pequena escala” (HAUSMANN; PRITCHETT; RODRIK, 2004, p. 22).

Dado o caráter idiossincrático do desenvolvimento, um dos fatores chaves do chamado *catching-up* é um país saber extrair vantagens das oportunidades criadas pelo momento histórico em que se vive. Um dos exemplos mais recentes é o caso da Coreia do Sul, que soube tirar proveito da situação geopolítica do pós-guerra e de sua proximidade com o Japão.¹⁵ Inicialmente, países asiáticos, que se industrializaram principalmente a partir do pós-guerra, utilizaram-se de uma estratégia de substituição de importações, mas implantaram ao mesmo tempo (e crescentemente) uma estratégia baseada na exportação de bens manufaturados, adotando, para tanto, um protecionismo seletivo e uma política de câmbio ativo e de subsídios, além de fortes investimentos na formação de capital humano, no contexto de uma estratégia nacional fortemente intervencionista. Vários países asiáticos no pós-guerra – do qual Coreia do Sul e Taiwan são as melhores expressões – adotaram um modelo de crescimento do tipo conduzido pelas exportações (*export-led*), enquanto que os grandes países latino-americanos adotaram um modelo autárquico de substituição de importações, nos termos vistos anteriormente.

De fato, como mostram Dooley, Folkerts-Landay e Garber (2003), no atual contexto de evolução do sistema monetário internacional, este sistema está dividido em três zonas econômicas e monetárias: um país central, os Estados Unidos, com um enorme déficit em conta corrente financiado com fluxos oficiais dos países da região de conta de comércio¹⁶ e fluxos privados da região de conta de capital; uma região de conta de comércio (*trade account region*), Ásia, de grande dinamismo econômico puxado pelas exportações para os Estados Unidos, com níveis crescentes de reservas cambiais e uma política cambial administrada em vários casos apoiada no controle do câmbio; uma região de conta de capital (*capital account region*), constituída pela Europa, Canadá e a maioria dos países da América Latina, com níveis mais baixos e es-

táveis de reservas cambiais, e cujos fluxos privados de capital, até recentemente, ajudavam a financiar o déficit em conta corrente dos Estados Unidos. No caso da América Latina, em boa parte da década de 1990, verificou-se um fluxo de capitais positivo para a região e, após um período de saída líquida de capitais, observa-se reversão neste processo, ao mesmo tempo em que houve substancial melhoria na conta corrente, por conta do crescimento na demanda e preços de *commodities*.

Indubitavelmente, a instabilidade nos fluxos de capitais tem sido fator de inconstância econômica na América Latina. Para os países em desenvolvimento, a escolha que se coloca é se eles querem se juntar à Ásia, na região de conta de comércio, ou à Europa, na região da conta de capital. Para seguir a Ásia, eles teriam que limitar o movimento da taxa de câmbio em relação ao dólar e manter suas moedas desvalorizadas, para estimular as exportações. A escolha do caminho a seguir é bem colocada por Dooley, Folkerts-Landay e Garber (2003, p. 7),

na América Latina, aqueles impacientes para um crescimento através de exportações serão a favor de livre comércio, taxas de câmbio subvalorizadas, intervenção e controle de capitais; em resumo, o modelo asiático de desenvolvimento. Em contraste, banqueiros centrais e o FMI são a favor de taxas de câmbio flutuantes e mobilidade de capital e portanto a região da conta de capital, isto é, o modelo europeu.

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: ESTABILIDADE MACROECONÔMICA

A política econômica, na perspectiva desenvolvimentista aqui proposta, relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa aumentar o nível de demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável, que estimule os empresários a realizar novos investimentos – uma vez que os níveis de emprego e utilização da capacidade produtiva dependem, em boa medida, dos determinantes da demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários. Em outras palavras, a política econômica deve procurar afetar o investimento privado global, criando um ambiente seguro que estimule esco-

lhas mais arriscadas, mas que rendam lucros e gerem empregos, no lugar da simples acumulação de ativos líquidos – isto é, a boa política é aquela que induz os agentes a investirem em ativos de capital, dando origem a investimento novo (CARVALHO, 1999).

Contudo, o objetivo da política econômica deve ser amplo: ela deve estar voltada para a *estabilidade macroeconômica*, um conceito mais amplo do que o de mera estabilidade de preços (STIGLITZ, 1999), ou seja, deve procurar também reduzir as incertezas relativas à demanda futura, que são inerentes aos negócios na economia. Nesta perspectiva, o controle de inflação é importante, na medida em que a inflação persistente e elevada gera distorções na economia (torna mais imprevisível o horizonte de decisões de mais longo termo), mas não deve ser exagerado, sob o perigo de colocar em risco os objetivos de estabilidade e crescimento do produto e do emprego¹⁷. Assim, o objetivo da política econômica deve incluir minimizar ou evitar maiores contrações econômicas, devido aos altos custos econômico-sociais das desacelerações.

Estabilidade de preços e aumento do produto e emprego são compatíveis dentro dessa visão e, para tanto, o governo deve fazer uso de um instrumental de política econômica com objetivos múltiplos – e não somente utilizar a política monetária voltada exclusivamente para o controle da inflação. A perspectiva novo-desenvolvimentista sustenta que, para se atingir os objetivos múltiplos de política como crescimento econômico e estabilidade de preços, é necessário maior coordenação de políticas (fiscal, monetária, cambial, salarial, etc.): devem-se avaliar os impactos conjuntos da adoção das políticas sobre os objetivos como um todo. Assim, a coordenação de políticas é fundamental para atingir a *estabilidade macroeconômica*.

Igualmente importante é manter uma taxa de câmbio competitiva, ou seja, desvalorizada. Como mostra a experiência de vários países que tiveram crescimento acelerado no pós-guerra, essa ação pode garantir condições de sustentabilidade do balanço de pagamentos por meio da geração de superávits em conta corrente, com conseqüente aumento nas reservas internacionais, além de arrefecer a contratação de empréstimos externos, reduzindo, então, a vulnerabilidade externa do país.

A forma de financiamento do balanço de pagamentos também é importante, devendo-se evitar fluxos de capital de portfólio e dívida de curto prazo, que podem gerar custos associados à alta volatilidade dos fluxos de capitais, sem gerar benefícios de difusão de conhecimento. Portanto, uma estratégia novo-desenvolvimentista deve buscar formas de reduzir a vulnerabilidade externa da economia, de modo a evitar os efeitos de choques externos causados por mudanças nos sentimentos do mercado, inclusive decorrentes de comportamento de manada, sobre a taxa de câmbio. Afinal, vários estudos mostram os efeitos nefastos que a excessiva volatilidade da taxa de câmbio, em países em desenvolvimento, têm sobre decisões de investimento, inflação, dívida pública, etc.¹⁸ Nos países em desenvolvimento, a volatilidade cambial em geral é bem maior que nos países desenvolvidos, possuidores de moedas fortes e conversíveis, devido ao reduzido tamanho dos mercados financeiros desses países em relação aos fluxos de capitais de curto prazo que ingressam nos mesmos.¹⁹

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: COMPETITIVIDADE DO SETOR INDUSTRIAL²⁰

Uma das características do processo de industrialização latino-americano, incluindo o Brasil, é a assimetria entre um elevado componente de imitação (fase prévia de aprendizagem) e um componente marginal de inovação econômico-social. Ademais, nenhum país da região logrou simultaneamente crescimento e equidade social. Economias bem-sucedidas nos dois quesitos compartilham uma característica básica, que é a incorporação do progresso técnico e a elevação da produtividade. Neste contexto, em função das insuficiências no âmbito da equidade e da baixa incorporação do progresso técnico em setores-chave da indústria, o crescimento econômico e a competitividade apresentaram um comportamento claramente espasmódico na América Latina.²¹

A competitividade do setor industrial contribui positivamente para o crescimento econômico, já que o comércio internacional de manufaturas é o que normalmente mais se expande no comércio mundial. Ao mesmo tempo, o crescimento contribui para es-

timular a introdução de progresso técnico e, conseqüentemente, aprimorar a competitividade. Embora a inserção dos países de forma mais efetiva nos mercados internacionais dependa, em parte, de sua capacidade de acompanhar as tendências tecnológicas internacionais, para muitos países que não estão na fronteira tecnológica, os retornos associados à facilidade de transferência da tecnologia podem ser maiores do que os retornos de avançarem de forma pioneira em pesquisa e desenvolvimento – P&D. Por isso, políticas públicas que facilitem a transferência da tecnologia, bem como a sua absorção pelo aparelho produtivo, são cruciais para o desenvolvimento.²²

Portanto, nos países latino-americanos, como o Brasil, é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra e que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica, apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, uma política abrangente deve ser adotada, incluindo o fortalecimento da base empresarial do país, adoção de política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, desenvolvimento de infra-estrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação), melhorias do nível de qualificação da mão-de-obra, etc. A aprendizagem tecnológica e o fortalecimento da competitividade internacional requerem instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiamento. Como já assinalado, de acordo com a visão novo-desenvolvimentista, o Estado necessário para impulsionar a transformação produtiva dessa natureza é diferente daquele que fomentou a industrialização precedente.

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: INSERÇÃO INTERNACIONAL E REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA

A literatura empírica sobre liberalização financeira e desempenho econômico é inconclusa em estabelecer uma relação robusta entre essas duas variáveis, enfraquecendo um dos pontos básicos do Consenso de

Washington, na versão das agências multilaterais. De fato, há vasta literatura que busca aferir a existência de uma relação positiva ou negativa entre liberalização financeira (ou controles de capitais) e crescimento econômico. Rodrik (2003), ao investigar a relação entre liberalização da conta de capitais e algumas variáveis macroeconômicas em 1975/89 em quase cem países, concluiu que

os dados não oferecem nenhuma evidência de que países em desenvolvimento sem controle de capitais tenham crescido mais rápido, investido mais, ou experimentado inflação menor. Controles de capitais são essencialmente não-correlacionados com o desempenho econômico no longo termo, uma vez que controlamos outros determinantes (RODRIK, 2003, p. 61).

Um estudo feito por economistas do FMI (PRASAD et al., 2003, p. 6), por sua vez, sintetiza os achados empíricos da literatura internacional: “um exame sistemático das evidências sugere que é difícil estabelecer uma relação causal robusta entre integração financeira e desempenho do crescimento do produto”. A explicação talvez derive dos resultados empíricos de Eicheengreen e Leglang (2002, p. 2), que sugerem que os países atualmente desenvolvidos estruturaram primeiramente seu mercado financeiro doméstico, acompanhado de conversibilidade restrita da conta de capital, para depois liberalizarem sua conta de capital:

[o impacto da liberalização da conta de capital sobre o crescimento] é mais provável ser positivo quando os mercados financeiros domésticos são bem desenvolvidos e regulados e a operação do sistema financeiro internacional é suave e estável. É mais provável ser negativo quando os mercados financeiros, doméstico e internacional, estão sujeitos à crise.

Portanto, a conversibilidade da conta de capital, se precipitada, pode comprometer a estruturação do sistema financeiro doméstico de um país em desenvolvimento, em função justamente de maior instabilidade macroeconômica gerada pela volatilidade nos fluxos de capitais externos. Assim, a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento de longo prazo requerem a existência de mercados financeiros saudá-

veis. Daí a necessidade de ser redesenhado o sistema regulatório do sistema financeiro: o fortalecimento da regulação e supervisão financeira é fundamental para assegurar sua estabilidade. Igualmente importante é o estabelecimento de políticas que permitam ao governo enfrentar os problemas relacionados à volatilidade dos fluxos de capitais em mercados financeiros/cambiais pouco densos, podendo incluir medidas de redução da vulnerabilidade externa, política de formação de reservas cambiais, regulamentação de fluxos de capitais, etc.²³

Acrescente-se, ainda, que o uso da poupança externa como suporte a uma estratégia de crescimento deve ser limitado, uma vez que as evidências recentes de países em desenvolvimento mostram que, em longo prazo, não há correlação clara entre poupança externa e aumento na taxa de investimento, já que a maior parte da poupança externa é canalizada para consumo, não resultando no aumento da capacidade produtiva em setores *tradables*. Como resultado, os países em desenvolvimento passam a enfrentar uma restrição externa ao crescimento, como atesta, por exemplo, uma elevada relação exportações/dívida externa e na relação dívida externa/PIB, resultante na manutenção de um ambiente de instabilidade macroeconômica derivada da fragilidade financeira do setor externo. Portanto, no longo termo, os saldos em conta corrente devem estar em equilíbrio, uma vez que um país não pode tomar empréstimos indefinidamente, dada a restrição de insolvência (BRESSER PEREIRA; NAKANO, 2004).

O equilíbrio no balanço de pagamentos requer a manutenção de um superávit significativo na balança comercial. Para tal, como já assinalado, é necessária a manutenção de uma taxa de câmbio subvalorizada, isto é, orientada sempre que possível para o ajustamento da conta corrente e para a diminuição da dependência dos capitais externos, acompanhada por políticas industriais ativas voltadas para estimular exportações e pela substituição de importações de insumos que tenham peso na pauta de importações do país, de modo a reduzir os efeitos do câmbio sobre o

nível de preços domésticos.²⁴ Tais políticas são particularmente importantes em função da necessidade da realização de mudança estrutural na base produtiva do país, com vistas a alterar a pauta das exportações brasileiras na direção de produtos de maior elasticidade-renda.²⁵ Por sua vez, a substituição de importações em alguns segmentos mais dinâmicos da indústria pode se tornar necessária devido à alta elasticidade-renda das importações do país, o que faz com que estas aumentem significativamente em períodos de crescimento econômico continuado.²⁶

CONCLUSÃO

Este artigo discutiu algumas idéias que podem compor uma estratégia nacional de desenvolvimento para países em desenvolvimento de porte médio, como o Brasil. Em termos gerais, procurou-se mostrar que uma estratégia novo-desenvolvimentista deve procurar: (i) uma ação complementar entre Estado e mercado, cabendo ao Estado arbitrar e estimular a concorrência e mesmo influir na determinação das variáveis econômicas relevantes – como desemprego e distribuição de renda; (ii) ter, ao contrário do que preconiza a ideologia globalizante, um Estado forte e capaz, no plano político, regulatório e distributivo, além de financeiramente sólido; (iii) adotar políticas macroeconômicas redutoras de incertezas que são inerentes ao mundo globalizado, com especial atenção ao problema da vulnerabilidade externa; (iv) adotar o conceito mais amplo de estabilidade macroeconômica, que busca compatibilizar crescimento econômico com estabilidade de preços, ao invés de se preocupar somente com a taxa de inflação; (v) realizar uma transformação produtiva que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras, sendo, para tanto, necessários o fortalecimento da base empresarial do país e a adoção de uma política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado.

Notas

Este trabalho retoma desenvolvimentos feitos em trabalhos anteriores (Sicsú; Paula; Michel, 2005, 2006), do qual se inspira parcialmente. Agradecemos às discussões feitas sobre o assunto com João Sicsú e Luiz Carlos Bresser-Pereira, eximindo-os de erros e omissões existentes.

1. De acordo com Furtado (1992, p. 43), “o que importa assinalar é que o estilo de crescimento estabelecido na fase anterior pela *modernização* impunha certo padrão de industrialização”; e, assim, “o processo de *modernização* agravou a concentração de riqueza e renda já existente, acentuando-a na fase de industrialização substitutiva. Somente o segmento de população que controla o setor de produção afetado pelos aumentos de produtividade [...] desfruta os benefícios da *modernização*” (p. 44).
2. Segundo Fiori (1995, p. 107-108), “o projeto desenvolvimentista enfrentou, durante toda a sua trajetória, graves problemas de financiamento, seu verdadeiro *calcanhar-de-aquiles*, responsável pelo aspecto crônico de inflação e pelas periódicas crises fiscais do setor público. Crises superadas através de reformas emergenciais, fiscais e/ou monetárias, que nunca conseguiram solucionar, de forma permanente, o problema de fundo ligado às limitações tributárias e à ausência de um mercado de capitais ativo e/ou de um sistema bancário privado solidário com o processo de industrialização. Problema que obrigou que o financiamento de longo prazo desta industrialização tivesse que ser feito com recursos externos associados aos recursos mobilizáveis pelo setor público, via política cambial, transferências inflacionárias e endividamento”.
3. Eram dez as proposições originais de Williamson: (a) disciplina fiscal; (b) redirecionamento dos gastos públicos para áreas de retorno econômico e potencial de distribuição de renda; (c) reforma tributária; (d) liberalização da taxa de juros doméstica; (e) taxa de câmbio competitiva; (f) liberalização comercial; (g) liberalização dos fluxos de investimento direto estrangeiro; (h) privatização; (i) desregulamentação dos mercados; (j) assegurar os direitos de propriedade.
4. Williamson (2000), ao avaliar posteriormente o Consenso de Washington, sustenta que em alguns aspectos o Consenso de Washington, usado pelas instituições multilaterais, difere da concepção original.
5. Ver, por exemplo, Stiglitz (2000) e Rodrik (2003). No Brasil, um conjunto de proposições alternativas de economistas (isto é, alternativa à visão neoliberal) é reunido em Sicsú, Paula e Michel (2005).
6. A expressão “novo desenvolvimentismo” foi primeiro proposta por Bresser-Pereira (2003, cap. 20) e, posteriormente, desenvolvida em Sicsú, Paula e Michel (2005).
7. Ver Bielschowsky (1988, p. 11).
8. O desenvolvimento desigual do progresso técnico decorria da existência de estruturas produtivas distintas entre o centro, com estruturas diferenciadas e homogêneas, e a periferia, com estruturas especializadas e duais, em que, por meio do comércio internacional, o centro não apenas conservava os incrementos de produtividade, como se apropriava de parte do progresso técnico da periferia. Textos originais de autores da

Cepal (Prebisch, Aníbal Pinto, Furtado, Cardoso, Tavares entre outros) foram re-publicados em Bielschowsky (2000).

9. Ver, a respeito, Serra (1982, Parte I).
10. Diferentemente do caso brasileiro, a estratégia nacional de desenvolvimento da Coreia do Sul buscou justamente estimular a criação de um empresariado nacional forte e competitivo.
11. De acordo com Fajnzylber (1983, p. 140), “a expressão mais clara da precariedade do empresariado nacional e de outras forças sociais que têm contribuído a definir a política industrial nos países da América Latina é a presença indiscriminada de empresas do exterior que exercem liderança em uma ampla gama de setores e, particularmente, naqueles que definem o perfil do crescimento industrial (...). A fragilidade da vocação industrializante se refere especificamente ao conteúdo e a debilidade do ‘núcleo endógeno’ da industrialização latino-americana (...) A insuficiente presença da vocação industrial se refere então, especificamente, à ausência de liderança efetiva na construção de um potencial industrial endógeno capaz de adaptar, inovar e competir internacionalmente em uma gama significativa de setores produtivos”.
12. Ver, em particular, Keynes (1984, 1986).
13. Keynes (1984, p. 116) considerava um erro “[...] supor um estado de coisas no qual a distribuição ideal dos recursos produtivos pode ser conseguida através de indivíduos que agem de maneira independente, pelo método de ensaio e erro, de tal maneira que os indivíduos que se movimentam na direção correta destruirão, pela competição, aqueles que se movimentam na direção errada. Isto implica não haver perdão ou proteção para os que empatam o seu capital ou o seu trabalho na direção errada. Este é um método para elevar ao topo os negociantes melhor sucedidos, mediante uma luta cruel pela sobrevivência, que seleciona os mais eficientes pela falência dos menos eficientes. Não se leva em conta o custo da luta, mas apenas o resultado final, que supõem serem permanentes. Como o objetivo é colher as folhas dos galhos mais altos, a maneira mais provável de alcançá-lo é deixar que as girafas de pescoços mais longos façam morrer à mingua as de pescoços mais curtos”.
14. Ver, a respeito, Bresser-Pereira (2004).
15. Ver, entre outros, Evans (1987).
16. De acordo com cálculos feitos por Dooley, Folkerts-Landay e Garber (2003), em 2002, Japão, China e Taiwan, juntos, financiaram 42% do déficit em conta corrente de US\$ 489 bilhões dos Estados Unidos.
17. Neste sentido, segundo Stiglitz (1999, p. 99), “o foco único sobre a inflação não somente distorce as políticas econômicas – evitando que a economia alcance seu potencial pleno de crescimento – como também conduz a arranjos institucionais que reduzem a flexibilidade econômica sem obter os importantes benefícios de crescimento”.
18. Ver, entre outros, Guérin e Lahrèche-Révil (2003) e IMF (2003).
19. Grenville (2000) assinala que a experiência geral com regimes de taxa de câmbio flutuante tem mostrado que a substituição de regimes de câmbio fixo por flutuante tem produzido maior variabilidade, e que os ditos fundamentos econômicos não podem explicar o comportamento da taxa de

câmbio no horizonte de curto e médio prazo. Segundo ele, os problemas de volatilidade cambial são mais sérios quando se trata de países emergentes, uma vez que: (i) não têm experiência histórica de taxas de câmbio determinadas pelo mercado; (ii) há poucos especuladores estabilizadores *à la* Friedman atuando no mercado de câmbio, ou seja, há ausência de *players* desejosos a atuar em posições cambiais contrárias à da média do mercado, além destes mercados serem propensos a exibirem uma mentalidade de manada (*herd behavior*); e (iii) apresentam fluxos de capitais muito maiores e mais voláteis em relação ao tamanho dos mercados de capitais domésticos.

20. Esta seção está baseada em Sicsú, Paula e Michel (2006, seção 9).

21. Conforme Fajnzylber (1989).

22. Ver, a respeito, Stiglitz (1999).

23. Conforme Paula, Oreiro e Silva (2003).

24. Uma discussão mais detalhada sobre política industrial extrapola os objetivos deste artigo.

25. A necessidade de incluir, cada vez mais, produtos exportados de alta elasticidade-renda é explicada na literatura a partir do que ficou conhecido como a Lei de Thirlwall, que estabelece relação entre a taxa de crescimento dos países e a razão entre as elasticidades-rendas de suas importações e exportações. A baixa elasticidade-renda dos produtos de menor valor agregado exportado por países em desenvolvimento, comparada com a maior elasticidade-renda das importações produzidas pelos países desenvolvidos, gera déficits de caráter estrutural no balanço de pagamentos dos primeiros, o que acaba resultando na restrição ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Deste modo, em uma economia aberta, o maior constrangimento ao crescimento da demanda (e, portanto, do desempenho econômico) é, normalmente, o seu balanço de pagamentos. Ver, entre outros, Thirlwall, (2002).

26. Holland e Canuto (2001) estimaram, no período de 1950-2000, para as dez maiores economias da América Latina, que, para cada 1% de crescimento do PIB, as importações crescem entre 2% e 4,5%, indicando forte restrição externa ao crescimento destas economias.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Democracy and public management reform: building the Republican state*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. Crescimento econômico com poupança externa? In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L.F. (Org.). *Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CARVALHO, F. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; PAULA, L.F. (Org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DOOLEY, M.; FOLKERTS-LANDAY, D.; GARBER, P. An essay on the revived Bretton Woods System. *NBER Working Paper Series*, n. 9971, Sep. 2003.

EICHENGREEN, B.; LEBLANG, D. Capital account liberalization and growth: was Mr. Mahathir right? *NBER Working Paper Series*, n. 9427, Jan. 2003.

EVANS, P. Class, state and dependence in East Asia: lessons for latin americanists. In: DEYO, F. (Org.). *The political economy of the New Asian industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

FANJNZYLBER, F. *Industrialización en América Latina*: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Santiago del Chile: Cepal, 1989.

_____. *La industrialización trunca de América Latina*. México: CET/Editorial Nueva Imagen, 1983.

FIORI, J.L. Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro. In: _____. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRENVILLE, S. Exchange rate regimes for emerging markets. *Reserve Bank of Australia Bulletin*, Sydney, p. 53-63, Nov. 2000.

GUÉRIN, J.-L.; LAHRÈCHE-RÈVIL, A. Exchange rate volatility and investment, 2003. Mimeo.

HAUSMANN, R.; PRITCHETT, L.; RODRIK, D. Growth accelerations. *NBER Working Paper Series*, n. 10566, June 2004.

HOLLAND, M.; CANUTO, O. Macroeconomic interdependence and exchange rates in Latin America. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTERNATIONAL FINANCIAL ARCHITECTURE, Rio de Janeiro, 25-26 July 2001.

IMF. Public debt in emerging markets: is it too high? *World Economic Outlook*, Washington, IMF, chapter III, Sept. 2003.

KEYNES, J.M. *The general theory of employment, interest and money*. London: MacMillan, 1986.

_____. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). *John Maynard Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.

PAULA, L.F.; OREIRO, J.L.; SILVA, G.J.C. Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposta de política. In: SICSÚ, J.; OREIRO, J.L.; PAULA, L.F. (Org.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri: Manole, 2003.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRASAD, E.; ROGOFF, K.; WEI, S.; KOSE, M.A. *Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence*. International Monetary Fund, 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.pdf>>.

RODRIK, D. Growth strategies. *NBER Working Paper Series*, n. 10050, Oct. 2003.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que um novo-desenvolvimentismo? Mimeo. Disponível em: <<http://paginas.terra.com.br/educacao/luizfpaula>>. 2006

_____. (Org.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

STIGLITZ, J. Capital market liberalization, economic growth, and instability. *World Development*, v. 28, n. 6, p. 1075-1086, 2000.

_____. More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 94-120, jan./mar. 1999.

SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

THIRLWALL, A.P. *The nature of economic growth*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 251-264, 2000.

_____. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Org.). *Latin America Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

LUIZ FERNANDO DE PAULA

Professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e Pesquisador do CNPq
(luizfpaula@terra.com.br e <http://paginas.terra.com.br/educacao/luizfpaula>)

Artigo recebido em 28 de março de 2006.

Aprovado em 22 de maio de 2006.

Como citar o artigo:

PAULA, L.F. Repensando o desenvolvimento. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 47-58, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.