

O DESENVOLVIMENTO REVISITADO

RICARDO CARNEIRO

Resumo: O artigo procura lançar luzes sobre as razões da insuficiência das políticas de inspiração liberal em estabelecer um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil e América Latina. Contrasta esta experiência com o êxito obtido pelos países asiáticos fundado num perfil distinto de políticas de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Desenvolvimento comparado. Políticas econômicas.

Abstract: The article shed light on the reasons of the failure of liberal policies in constructing a new model of development in Brazil and Latin America. It faces this experience against that of Asians countries which success was based in other kind of policies.

Key words: Economic development. Economic policy. Comparative experiences.

Uma década e meia de hegemonia das políticas econômicas de inspiração liberal, na América Latina e no Brasil, e seus insignificantes resultados na criação de um regime de crescimento sustentado, com simultânea redução da desigualdade social, têm posto na ordem do dia a discussão do desenvolvimento. Apesar da conquista da estabilidade inflacionária, essas políticas mostram-se incapazes para equacionar as várias questões concernentes ao desenvolvimento, seja nas suas expressões mais simples, como a quantitativa, ou nas mais complexas como a da convergência para os padrões tecnológicos e de consumo dos países centrais.

As políticas de corte liberal lograram êxito na obtenção da estabilidade inflacionária. Suas ambições eram, todavia, mais amplas, ao propugnarem a construção de novas relações Estado-mercado capazes de engendrar um novo modelo de desenvolvimento. Sua tarefa inicial foi a desmontagem do padrão nacional-desenvolvimentista, às voltas com uma crescente perda de dinamismo após as mudanças internacionais do final dos anos 1970. As privatizações, acompanhadas das aberturas comercial e financeira, constituíram numa primeira etapa, suas mudanças prioritárias, realizadas em simultâneo como o programa de estabilização.

Ao longo do tempo, os instrumentos macroeconômicos para obtenção da estabilidade inflacionária modificaram-se, mas manteve-se sua prioridade. Por sua vez, aperfeiçoaram-se as reformas na direção da construção de uma nova relação Estado-mercado. O sentido era claro: desregular e reduzir os obstáculos interpostos pelas instituições e a legislação subjacente, ao livre funcionamento do mercado, criando um clima favorável aos negócios. Contudo, os resultados da segunda geração de reformas não parece ter sido superior aos da primeira, quando considerados pela ótica do desenvolvimento.

Com base nessas observações iniciais, o presente texto procura lançar luzes sobre as razões da insuficiência dessas políticas em estabelecer um novo modelo de desenvolvimento. Inicialmente apresenta-se uma breve revisão do debate sobre o subdesenvolvimento, no âmbito da economia política latino-americana. Em seguida, assinalam-se as principais transformações no ambiente internacional pós-anos 1980, visando, sobretudo, caracterizar a constituição de duas periferias capitalistas: uma dinâmica, a asiática; e outra atrasada, a latino-americana. Por fim, são estabelecidas relações entre este desempenho e os distintos perfis das políticas econômicas perseguidas por esses grupos de países, sugerindo que o êxito foi alcançado por aqueles com orientação da política econômica de corte intervencionista, em contraposição ao fracasso daqueles de inspiração liberal.

O SUBDESENVOLVIMENTO: A CONTRIBUIÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA LATINO-AMERICANA

Uma importante vertente do debate sobre o subdesenvolvimento originou-se da Economia Política da Cepal. Sua caracterização como resultante da propagação lenta e desigual do progresso técnico tem, em Prebisch (1988), seu ponto alto. No seu texto introdutório e no relatório subsequente, publicado no final dos anos 1940, Cepal (1988), o autor faz a crítica à idéia do desenvolvimento fundado nas vantagens comparativas com base na divisão internacional do trabalho então prevalente, da qual participavam países produtores de bens primários e de bens industrializados.

Ao verificar que os ganhos de produtividade foram substancialmente maiores na indústria ante a atividade primária, o autor constata que, ao contrário do que sugeria a teoria das vantagens comparativas, isto não se traduziu numa queda de preços relativos dos bens industriais ante os agrícolas, indicando um bloqueio na propagação do progresso técnico que conduziu à deterioração dos termos de trocas entre os dois grupos de países.

Na identificação dos fatores responsáveis por essa tendência, Prebisch sugere a importância das estruturas de oferta, como fator crucial. Assim, na economia industrial, os ajustes ao longo do ciclo econômico faziam-se pelas quantidades, enquanto nas estruturas

primárias ocorriam por meio dos preços. A rigidez de preços industriais dever-se-ia, em última instância, à rigidez salarial, tanto pela transmissão dos ganhos de produtividade aos salários, nas fases de expansão, quanto pela maior resistência à sua queda nas recessões em razão da maior organização dos trabalhadores, reflexo do menor excedente de força de trabalho nessas economias. Nos países produtores de bens primários, os preços e salários seriam mais flexíveis, especialmente em razão do excedente estrutural de força de trabalho.

Embora o argumento de Prebisch esteja restrito à flexibilidade dos salários e ao excedente de força de trabalho, ele pode facilmente ser derivado para aspectos mais amplos da estrutura produtiva. A maior flexibilidade de preços dos bens primários pode ser explicada por razões técnicas – maior rigidez da oferta – mas, também, por menores barreiras à entrada. Ou seja, há um amplo potencial produtivo, medido pelo excedente de força de trabalho e técnicas disseminadas, que pode ser utilizado para ampliar a oferta. No setor industrial ocorre o oposto: oferta restrita de mão-de-obra e técnicas relativamente monopolizadas.

Ao contestar a idéia de que o subdesenvolvimento poderia ser superado através do aprofundamento da divisão internacional do trabalho, com maior especialização na produção de bens primários, o autor, em Cepal (1988), levanta alguns elementos de para sua caracterização adicional, pela ótica da hierarquia dos setores ou dos mercados. Assim, a expansão da indústria seria capaz de criar os mercados para os produtos primários, mas o contrário não seria verdadeiro. No esquema analítico utilizado, a razão para tal era atribuída ao crescimento menos que proporcional do consumo de bens primários, ante os bens industriais. Ou seja, os mercados de produtos agrícolas cresceriam a um ritmo inferior aos mercados de bens industriais, refletindo elasticidades-renda diferenciadas da demanda por esses bens.

Na obra de Celso Furtado, o diagnóstico sobre o subdesenvolvimento ganha momento, ao se aprofundar na discussão de seus determinantes: as dimensões domésticas. Assim, por exemplo, em Furtado (1961) e (1992), o desenvolvimento capitalista é visto como um processo de incorporação e difusão de novas técnicas, com o conseqüente aumento da produção e da produtividade. A absorção dessa produção ampliada

seria realizada de modos diversos, mas mormente pelo aumento do consumo, permitido pela transferência dos ganhos de produtividade aos salários. Em contraposição, o subdesenvolvimento é visto como uma versão parcial e bloqueada do desenvolvimento. De um lado, pela propagação desigual do progresso técnico e, de outro, pela transmissão restrita dos ganhos de produtividade aos salários.

No plano da distribuição, o autor dá grande ênfase à assimilação desigual do progresso técnico na esfera produtiva e nos estilos de vida, vale dizer nos padrões de consumo, configurando uma característica adicional do subdesenvolvimento. Isto decorreria da má distribuição da renda resultante da não-transmissão dos ganhos de produtividade aos salários, cuja razão última seria o excedente estrutural de mão-de-obra dessas economias.

Comparado ao desenvolvimento, o subdesenvolvimento possuiria portanto duas especificidades: a ausência de autonomia tecnológica, ou a incapacidade de gerar periodicamente surto de inovações; e a maior heterogeneidade social expressa numa pior distribuição da renda. O primeiro aspecto desdobra-se na idéia de que, nos países desenvolvidos, a dinâmica do crescimento é comandada pelo progresso técnico, enquanto nos subdesenvolvidos é determinada pela demanda externa, num primeiro momento, e pela demanda insatisfeita por importações, num segundo. O raciocínio completa-se com as considerações sobre distribuição da renda, pois é a sua concentração – ao implicar padrões de consumo heterogêneos, não massificados – que constitui um limite adicional à aproximação de uma dinâmica semelhante à dos países desenvolvidos.

A economia política na América Latina avança na crítica à teoria cepalina realizada pela escola de Campinas, em particular por Cardoso de Mello (1998) e Tavares (1998a). Nesses autores, a questão do subdesenvolvimento é vista como dimensão essencial, ou a especificidade do capitalismo tardio. A industrialização é tratada como o processo de constituição de forças produtivas capitalistas, capazes de assegurar a reprodução endógena do conjunto do sistema econômico. O subdesenvolvimento confundir-se-ia com a não-constituição dessas forças produtivas e, mais particularmente, com a atrofia do segmento produtor de meios de produção da indústria, cuja implantação

permitiria a autodeterminação do processo de acumulação de capital.

A especificidade dessas economias estaria na ausência das bases materiais, necessárias para permitir a acumulação de capital de modo independente dos mercados prévios, criados pelo setor exportador. A industrialização, por sua vez, é entendida num sentido estrito não apenas como dominância do setor industrial na economia, mas também como a internalização ou endogênização da sua reprodução ampliada. Isto permitiria à capacidade produtiva crescer independentemente dos mercados prévios, ou adiante da demanda, numa dinâmica especificamente capitalista, na qual a decisão de investir e sua efetivação comandam a reprodução do sistema econômico.

Uma questão aparentemente esquecida na escola de Campinas, e na sua crítica à Cepal, diz respeito à heterogeneidade social e, mais particularmente, à distribuição de renda. A omissão é aparente, pois nesta interpretação, a questão da distribuição da renda não é vista como um obstáculo ao desenvolvimento, se e enquanto este for entendido apenas como aquisição e ampliação das forças produtivas especificamente capitalistas. Como a experiência do nacional desenvolvimentismo demonstrou, foi possível às economias subdesenvolvidas lograrem um ritmo elevado de crescimento e de diferenciação das forças produtivas, sem reduções substantivas na heterogeneidade social e melhoria na distribuição da renda. Desta forma, tal concepção não deixa de ser um avanço, pois considera a dimensão social do desenvolvimento e o seu progresso um campo relativamente independente daquele produtivo-tecnológico.

No âmbito da economia política latino-americana, embora constitua um inegável avanço em relação às interpretações da Cepal, a contribuição da escola de Campinas possui algumas limitações. A diferenciação da estrutura produtiva em direção à indústria e, particularmente, à internalização do setor produtor de meios de produção constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para a autodeterminação do processo de acumulação de capital, ou seja, para o desenvolvimento capitalista. A condição suficiente seria a internalização simultânea das condições para geração do progresso técnico, de maneira autônoma.

A aceleração da industrialização retardatária no período do pós-guerra decorreu das transformações

no padrão de concorrência no capitalismo central, ao permitir um transbordamento da estrutura produtiva para a periferia, sob a forma de Investimento Direto Estrangeiro. Isto resultou, por exemplo, na grande presença do capital estrangeiro nas estruturas industriais periféricas. Em alguns casos, como o brasileiro, pode-se inclusive realizar a incorporação parcial do setor produtor de meios de produção, mas sem a simultânea capacidade, ou autonomia, para na sua operação, gerar periodicamente um conjunto de inovações.

A questão anterior mostra sua relevância para a discussão dos determinantes do investimento, desde então o principal responsável pela dinâmica do sistema. Num regime especificamente capitalista, a inovação responde por uma parte significativa da explicação da decisão de investimento. Se o setor produtor de meios de produção implantado no país não possui autonomia tecnológica, isto introduz modificações na dinâmica de acumulação de capital, tornando-a específica e distinta daquelas dos países desenvolvidos.

Há uma outra linha de argumentação no trabalho de Cardoso de Melo (1998), que avança numa direção importante para caracterizar o subdesenvolvimento das economias latino-americanas, ao identificar como especificidade das industrializações tardias seu *ponto de partida*, – economias exportadoras capitalistas – associado ao *momento histórico* – a 2ª Revolução Industrial – no qual ocorreram. Isto explicaria porque, desde o início da industrialização, não se pôde implantar o setor de meios de produção, devido às escalas de produção incompatíveis com o tamanho da economia local e ao grau de centralização e mobilização de capitais necessários para a realização dos investimentos.

Na mesma direção, ao discutir o desenvolvimento do Brasil pela ótica financeira, Tavares (1998b) afirma que, das três funções clássicas do sistema financeiro – criação de crédito, intermediação financeira e centralização do capital – as duas primeiras tiveram, de um ou outro modo, desenvolvimento satisfatório, enquanto a última permaneceu atrofada. Referindo-se aos anos 1960 e 1970, durante a fase de restrições à abertura financeira e de repressão do sistema doméstico, a autora defende que foi possível realizar a tarefa de mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento, com grande contribuição das

instituições públicas, e direcionar o crédito. Entretanto, não foi viável alcançar o objetivo de, na esfera da propriedade da riqueza, concentrá-la e orientá-la para a esfera produtiva. Essa função foi realizada, virtual ou passivamente, pelo Estado, que criou formas particulares de mobilização de recursos de longo prazo, que por outro lado, possuíam limitação intrínseca, pois se mobilizava capital de uma forma passiva sem a sua centralização.

A partir das contribuições da economia política latino-americana, poder-se-ia caracterizar o subdesenvolvimento como uma insuficiência em três planos distintos: na esfera da propriedade, ou da baixa centralização de capitais; na esfera financeira, ou da pequena capacidade de mobilização de recursos; e na esfera produtiva, ou da incompatibilidade entre as escalas de produção definidas pelo padrão tecnológico prevalecente e o tamanho do mercado local. Como conseqüência, a industrialização dessas economias teria, necessariamente, de lançar mão do capital externo, o que as colocaria na dependência do padrão de concorrência intercapi-talista vigente nas economias centrais.

O conjunto das contribuições mencionadas anteriormente permite, apesar das críticas às suas limitações, avançar numa caracterização, estrito senso, do subdesenvolvimento. De acordo com Carneiro (2005), seu ponto de partida é a inconversibilidade monetária, que alcança relevância máxima em regimes liberalizados e cuja implicação maior é o baixo grau de centralização de capitais e a pequena capacidade de mobilização de recursos. Ou seja, a idéia de subdesenvolvimento deve arrancar da percepção que o capitalismo latino-americano brasileiro e da maioria dos países periféricos não alcançou formas de organização superiores, em particular a etapa financeira.

Quanto ao atraso produtivo-tecnológico propriamente dito, os elementos centrais são:

- ausência de autonomia tecnológica, mesmo em países como o Brasil que atingiram elevada diferenciação da estrutura produtiva, cuja implicação é a perda de dinamismo do processo de acumulação de capital, tornando-o mais dependente das determinações da demanda;
- escalas técnicas de produção incompatíveis com o tamanho do mercado local;
- maior especialização produtiva em setores com mercados de menor elasticidade-renda da demanda;

- presença significativa do capital estrangeiro e conseqüente dependência do processo de acumulação dos padrões de concorrência vigentes nas economias centrais.

OS PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO PÓS-1980 E AS PERIFERIAS

A discussão do desenvolvimento das economias periféricas e de suas políticas, após os anos 1980, deve considerar, em primeiro lugar, a mudança do contexto internacional prevalente no pós-guerra, nos marcos do acordo de Bretton Woods. Duas características centrais emergem como relevantes para a constituição desse novo ambiente: a liberalização financeira, no plano doméstico e internacional, e a mudança nos padrões de concorrência intercapitalista.

Embora não seja o objetivo desse artigo discutir a natureza dessas transformações, cabe assinalar ao menos suas tendências e implicações gerais. No plano financeiro internacional, a liberalização significou um completo descolamento dos fluxos de capitais daqueles das mercadorias. Maior volume e volatilidade de capitais redundaram em crises monetário-cambiais recorrentes, das quais poucos países periféricos escaparam ao longo das décadas de 1990 e 2000. Seu efeito maior, todavia, foi o constrangimento à operação das políticas macroeconômicas domésticas, superáveis apenas a partir de certos arranjos particulares, como será visto adiante.

O novo ambiente trouxe novidades relevantes, da perspectiva da concorrência entre empresas, com a ampliação do IDE e o deslocamento de parcelas significativas da atividade industrial para a periferia. Autores como Lall (2002) sugerem que esta realocação ocorreu, sobretudo, em indústrias maduras do ponto de vista tecnológico ou em atividades subsidiárias ao *core* produtivo, este último mais intensivo em P&D e cuja localização continuou concentrada nos países desenvolvidos. De qualquer modo, para vários países da periferia, este novo padrão de concorrência constituiu uma janela de oportunidade para avançar no processo de industrialização.

Para países de baixo e médio níveis de renda, a industrialização, entendida como um processo de diversificação da estrutura da indústria e das exportações, acompanhada da ampliação do emprego in-

dustrial, constitui o mecanismo por excelência do crescimento sustentado. Ou seja, para esses países, o processo de desenvolvimento confunde-se com o da industrialização. Só quando o nível de renda atinge patamar elevado é que a composição do produto e do emprego muda em direção aos serviços, como ocorre com vários países desenvolvidos.

A avaliação do processo de desenvolvimento periférico, considerado por esse critério, qual seja, o da continuidade e aprofundamento da industrialização, realizado pela Unctad (2003), constata para o Brasil e a América Latina uma visível descontinuidade a partir dos anos 1980, contrastando com sua permanência nos países asiáticos. Enquanto, nesses últimos, a manutenção da performance está associada à preservação do modelo de crescimento orientado para fora, nos latino-americanos a perda de dinamismo coincide com o processo de liberalização, sendo que a substituição da industrialização é centrada no mercado interno pela abertura e busca dos mercados externos.

No modelo de crescimento vigente após 1980, que supõe economias mais abertas do que no passado, o paradigma virtuoso implica a simultânea ampliação da taxa de investimento, do valor adicionado industrial e da exportação de manufaturados. A chave do seu sucesso reside na mudança tecnológica, que permite aumentar a produtividade e os salários. Com raras exceções, para países de nível de renda intermediário, esses ganhos de produtividade estão inevitavelmente associados à industrialização. Por sua vez, a ausência de autonomia tecnológica, o ponto de partida desse processo, implica necessariamente uma ampliação do coeficiente exportado como mecanismo de aumentar as importações, sobretudo aquelas de meios de produção, condição necessária para adquirir num segundo momento essa autonomia.

Naqueles casos de melhor performance, a ampliação do investimento se fez com um acréscimo proporcional do valor adicionado na indústria e da participação dos manufaturados nas exportações. Ou seja, o processo sustentou-se, em última instância, na capacitação para realizar mudanças tecnológicas endógenas e, conseqüentemente, nos ganhos de produtividade. De acordo com tipologia sugerida por Akyuz (2005), esse padrão difere tanto daquele da desindustrialização – entendida como a redução do peso da indústria, no PIB e

no emprego – como do *global sourcing* – no qual amplia-se a participação da indústria, mas não necessariamente a autonomia tecnológica.

Uma classificação dos países asiáticos e latino-americanos, realizada a partir desses critérios pela Unctad (2003) e pelo próprio Akyuz (2005), indica uma grande diferenciação entre eles, destacando-se o êxito dos primeiros e o fracasso dos últimos. No estrato superior, estão países como a Coreia e Taiwan, já considerados avançados do ponto de vista industrial, ou de “industrialização madura”, nos quais a diversificação da indústria ocorreu na mesma intensidade das exportações, acompanhada de maior capacitação tecnológica. Um segundo grupo de países asiáticos, constituído por China, Índia, Malásia e Tailândia, apresentou diversificação das exportações mais rápida comparativamente à estrutura industrial, indicando que o processo nesses países teve maior peso das *networks* globais. Todavia, a participação da indústria no produto permitiria classificar esses países como uma nova geração de nações industrializadas. Em casos como das Filipinas e do México, a diversificação na exportação de manufaturas esteve muito à frente da ampliação do valor adicionado industrial, o que indica forte presença do *global sourcing*, podendo-se classificá-los como países industrializados de enclave.

Para a totalidade dos países latino-americanos, incluindo Argentina e Brasil, observou-se um processo de estagnação, tanto do peso do valor adicionado industrial no PIB quanto da participação das exportações de manufaturados. Nos dois países, houve um pequeno ganho nesses indicadores, concentrado no segmento de transporte. Por fim, o Chile constitui um caso singular, pois demonstrou maior dinamismo quanto à taxa de investimento, apesar de uma regressão no valor adicionado industrial e na participação dos manufaturados nas exportações, isto é, esse país realizou uma re-especialização primário-exportadora exitosa. Ao fim e ao cabo houve nesses países um processo de desindustrialização.

Do ponto de vista da produtividade, o estudo da Unctad (2003) constata um aumento mais generalizado na Ásia ante a América Latina, ao qual corresponde, nos primeiros, um acréscimo do peso dos setores industriais intensivos em tecnologia e, nos últimos, uma ampliação daqueles intensivos em trabalho e recursos naturais. A essa mudança na estrutura produtiva

está associada uma modificação, na mesma direção, da composição do comércio exterior. Nos asiáticos, as exportações também adquirem um crescente conteúdo tecnológico e dirigem-se, portanto, a mercados mais dinâmicos, ao contrário dos latino-americanos, com raras exceções.

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Uma tentativa de explicação para performances tão diversas deve considerar dois níveis das estratégias de desenvolvimento: a *forma de integração* dessas economias à economia globalizada; e o *arranjo político-institucional doméstico*, ambos fundados em conjuntos articulados de políticas. Do ponto de vista mais concreto, é possível distinguir dois padrões distintos de política econômica, envolvendo formas diversas de articulação Estado-mercado. De acordo com Akyuz (2005), na experiência asiática, estiveram presentes, em maior ou menor grau, a estabilidade da taxa de câmbio, o controle governamental dos fluxos financeiros externos e o gerenciamento da concorrência, incluindo a coordenação das decisões de investimento. O padrão latino-americano foi de corte liberal e realizado sob a consigna do Consenso de Washinton *get the prices right*. Compreendeu a dupla liberalização: externa e interna, sendo a primeira fundada nas aberturas comercial e financeira e, a segunda, na supressão das políticas seletivas de desenvolvimento e na privatização.

No que tange à estratégia de *integração*, a literatura recente, como Dooley, Folkerts-Landau e Graber (2003a), (2003b) e (2004), distingue dois tipos de periferia: os países *trade accounts* e os *capital accounts*. No primeiro grupo, encontram-se os países asiáticos, nos quais prevalece uma articulação à economia globalizada centrada no comércio e no investimento direto. Esses países optaram por um tipo de integração, no qual o comércio e IDE constituem o elemento dinâmico do crescimento.

Faz parte desse padrão uma taxa de câmbio estável ante a moeda-chave, cujo intuito é a obtenção sistemática de superávits comerciais expressivos, que constituem elemento de estímulo direto ao crescimento e permitem, através da acumulação de reservas em moeda forte, uma maior autonomia da política macroeconômica doméstica. Em vários países dessa região, a acumulação de reservas não é o elemento

exclusivo dessa arquitetura para administrar a taxa de câmbio e dar independência aos juros. Ela opera em simultâneo com a regulação dos fluxos de capitais.

A estabilidade da taxa de câmbio desempenha papel que transcende a viabilização ou sustentação da autonomia da política macroeconômica, constituindo-se em elemento essencial para assegurar a competitividade das exportações de manufaturados, nas quais a concorrência é acirrada. Ademais, viabiliza o cálculo da rentabilidade dos investimentos externos e do valor dos seus ativos, em moeda reserva. Em resumo, sustenta a estratégia de crescimento centrada nas exportações e na atração de investimento direto estrangeiro, o *export led growth*.

Os países da América Latina fazem parte dos *capital accounts* e optaram por integrar-se à economia globalizada, preferencialmente, através dos fluxos de capitais. Essas economias são marcadas por regimes de câmbio flutuante, via de regra com taxas voláteis, aos quais associaram-se déficits comerciais e de transações correntes e um predomínio dos investimentos de portfólio e do IDE de natureza patrimonial. Em geral, o nível de reservas em moeda forte é bastante inferior ao observado nos países asiáticos. Ademais, há poucas restrições à mobilidade de capitais, tornando a taxa de câmbio mais instável e implicando perda de autonomia da política econômica doméstica, que fica atrelada e dependente dos movimentos de capitais especulativos.

Essa estilização, com suas exceções, indica que, do ponto de vista da articulação à economia globalizada, as regiões diferem segundo o grau de estabilidade conferido à taxa de câmbio, elemento central na definição dos preços relativos para as decisões de investimento e para constituição da autonomia da política macroeconômica doméstica. Ela reflete, sobretudo, uma estratégia de articulação com a economia global (comércio mais IDE *versus* investimentos de portfólio) e também uma preocupação em superar o *handicap* da inconversibilidade da moeda, presente na constituição de reservas expressivas na moeda-chave e na regulação dos fluxos de capitais, com o intuito de eliminar a volatilidade da taxa de câmbio.

O ciclo de crescimento da economia internacional observado após 2002, no qual combinaram-se farta liquidez e um crescimento expressivo de preços e volumes no mercado internacional, permitiu a vários

países considerados *capital accounts* reverterem o sinal das suas balanças em transações correntes e acumularem reservas internacionais em montantes significativos. A questão de fundo, nesse caso, reside mais nos aspectos permanentes da integração, vale dizer, no perfil do comércio exterior e dos fluxos de capitais e, também, em alguns indicadores quantitativos, como o volume dos saldos de transações correntes e das reservas. Dessa perspectiva, as diferenças entre os dois grupos de países mantêm-se inalteradas.

Para discutir os arranjos domésticos, ou a estruturação de políticas ativas de desenvolvimento, é pertinente separar também os dois grupos de países, pois, enquanto os asiáticos seguiram padrões mais ou menos definidos de *intervenção governamental* a experiência latino-americana foi marcada por uma indiscutível *liberalização*. O êxito dos primeiros e o fracasso dos segundos indicam, preliminarmente, que a superação do subdesenvolvimento não é tarefa a ser deixada às forças do mercado.

De acordo com Akyuz, Chang e Kozul-Wright (2001), apesar da diferença entre grupos de países, como será discutido adiante, há nos asiáticos um elemento estratégico comum no processo de combate ao subdesenvolvimento, consubstanciado na busca da superação da restrição de divisas, sem recorrer excessivamente ao endividamento externo. Assim, o chamado *export led growth* tinha esse objetivo de longo prazo e, ademais, visava também utilizar as exportações líquidas como elemento de ampliação da demanda efetiva. As divisas escassas eram utilizadas para ampliar a formação de capital, evitando-se uma precoce diferenciação do consumo.

Segundo os autores, em razão da fraca base de recursos naturais, não havia outra alternativa aos países asiáticos a não ser a industrialização. Isto colocava duas questões distintas: a escolha inicial dos setores; e a posterior diferenciação e *up-grading* da estrutura produtiva. No primeiro aspecto não houve maiores dificuldades, dada a existência de uma fronteira tecnológica muito além daquela existente nos países, prevalecendo o critério de economia de divisas na escolha dos setores a serem implantados. Na posterior autonomização tecnológica, a política econômica desempenhou papel crucial ao proteger e incentivar os setores produtores de bens de capital e intermediários.

rios e ao operar uma política de capacitação tecnológica centrada na transferência e adaptação.

No âmbito dos países asiáticos, deve-se considerar a existência de dois padrões distintos de política econômica: aquele relativo ao primeiro elo (*first tier*), englobando países como Coreia e Taiwan; e o atinente ao segundo elo (*second tier*), juntando Malásia, Filipinas, Tailândia e Cingapura. Isto é, nos primeiros houve intervenção governamental mais aprofundada e constituíram sistemas industriais mais diversificados, com cadeias produtivas mais complexas, enquanto nos demais predominou com mais ou menos intensidade o *global sourcing*. Países como China e Índia devem ser considerados exceções, combinando, ao mesmo tempo, intervenção estatal mais estruturada e inserção mais dependente das *networks* globais.

Apesar das diferenças, pode-se constatar, nos países asiáticos, a presença de elementos de intervenção comuns com intensidade variável. O principal instrumento foi manter a política industrial que tinha como base o crédito dirigido, fundado em sistemas financeiros “reprimidos”, e a política seletiva de comércio exterior. O fundamento da política industrial era o da viabilização da indústria nascente, ou seja, da criação de incentivos temporários, creditícios, fiscais e tarifários, para a implantação e consolidação de setores industriais. Assim, essa política operava sob o pressuposto de que as forças de mercado seriam incapazes de viabilizar a industrialização, sendo necessário distorcer temporariamente os preços para implantá-la.

De acordo com Chang (2002), a política industrial cumpriu pelo menos três tarefas distintas nos países asiáticos:

- realizou um gerenciamento da concorrência, através da coordenação dos investimentos, evitando a construção do excesso de capacidade, a guerra de preços e a concorrência predatória;
- adequou o tamanho das plantas à escala mínima requerida, abaixo da qual as perdas de eficiência seriam expressivas;
- dirigiu a resistência dos perdedores através do planejamento das perdas de ativos tangíveis ou intangíveis;

De acordo com BIS (2001), os sistemas financeiros dos países asiáticos mantiveram-se relativamente imunes às transformações ocorridas nos outros países, e em escala global, ao longo dos anos 1990. Na

maioria dos países, exceto a Coreia, a propriedade do sistema bancário continuou largamente dominada pelos bancos locais, com presença expressiva dos bancos estatais. A função de concessão de crédito continuou a mais importante comparativamente às operações de tesouraria e de prestação de serviços.

As economias latino-americanas foram marcadas, desde os anos 1980 e com maior amplitude nos 1990, por um processo de liberalização, interno e externo, de maior intensidade e amplitude. De acordo com Kuzinsky e Williamson (2003), na América Latina, a adoção da agenda do Consenso de Washington substituiu elementos históricos do modelo de crescimento, cujas características eram a orientação para o mercado interno, em particular nos países maiores como Brasil, México e Argentina, e uma decisiva participação e regulação estatal. Nesse último aspecto, cabe observar a desarticulação dos mecanismos de intervenção oriundas da crise fiscal e financeira do Estado, decorrente da crise da dívida nos anos 1980.

A experiência latino-americana após 1980 abarca três processos distintos e complementares também observados em intensidades variáveis segundo o país: as aberturas comercial e financeira e a privatização. A abertura financeira e a redução das dívidas após o Plano Brady permitiram às economias latino-americanas embarcarem num novo ciclo de endividamento, centrado em novas formas, entre as quais sobressaem os financiamentos de curto prazo e de portfólio. Como resultado desse novo ciclo, observou-se o retorno da vulnerabilidade externa dessas economias, expressa na deterioração dos indicadores de solvência e liquidez.

Segundo o BIS (2001), o binômio desnacionalização-privatização marca a trajetória do sistema financeiro latino-americano após os anos 1990 e faz parte do conjunto de reformas inspiradas nos princípios liberais. Apesar dessa significativa transformação na estrutura da propriedade, não há evidências de mudanças significativas na operação dos sistemas financeiros, nos quais continua a prevalecer as operações de curto prazo, ante as de longo prazo, e os ganhos de tesouraria em detrimento daqueles oriundos do crédito.

A abertura comercial realizada, via de regra, num curto espaço de tempo acarretou, para a maioria das economias latino-americanas, um processo de especialização regressiva, com o aumento do peso rela-

tivo das indústrias e das exportações intensivas em recursos naturais e trabalho. Por fim, o processo de privatização que atingiu indistintamente os países latino-americanos teve duas conseqüências importantes: reduziu o peso do setor produtivo estatal na formação da taxa de investimento, eliminando um importante mecanismo de coordenação do modelo anterior e, em simultâneo, ampliou o peso dos ciclos externos na determinação da taxa doméstica de investimento, em razão da maior desnacionalização da propriedade das empresas. Isto foi viabilizado pela flexibilização e, em alguns casos, completa desregulação da participação do IDE, nos sistemas industriais, nos serviços públicos e nos sistemas financeiros domésticos. Ao contrário da Ásia onde predominaram os investimentos em novas plantas e sujeitos a critérios de desempenho, na América Latina houve maior peso do IDE patrimonial sem esses critérios.

Da perspectiva do arranjo doméstico da política econômica, as regiões diferem por uma maior importância das várias formas de intervenção governamental, mais amplas e articuladas na Ásia, em contraposição à maior desregulação e conseqüente peso do mercado nas decisões econômicas na América Latina. Em termos sintéticos, pode-se afirmar que o caráter seletivo das políticas asiáticas contrasta com a natureza horizontal das políticas latino-americanas.

Da ótica da dimensão social, as experiências também são distintas. De acordo com You (2001), a menor heterogeneidade social nos países asiáticos em desenvolvimento, em particular, Coreia e Taiwan, deve-se sobretudo a uma distribuição mais igualitária da propriedade que, nesses países, teve como marco as reformas do pós-guerra e, em particular, a reforma agrária. Esta última, além de contribuir diretamente para a menor heterogeneidade social também influenciou decisivamente a distribuição de renda nas atividades urbano-industriais, ao estabelecer, na prática, um piso de remuneração mais alto.

Adicionalmente, como mostra Chang (2002), fazia parte das estratégias de industrialização da maioria dos países asiáticos, o desestímulo à diferenciação do consumo visando obter mercados mais amplos ou massificados, para ampliar as escalas de produção e fortalecer a competitividade da indústria. Na América Latina, e particularmente no Brasil, essas políticas via de regra não estiveram presentes. Ao contrário, a di-

ferenciação do consumo associado à reconcentração da distribuição da renda e à implantação do setor de bens duráveis constituiu um dos elementos de aceleração do crescimento nos anos 1960 e 1970. A partir de uma herança de forte concentração da propriedade, não se registra nenhum processo massivo de desconcentração, em particular no domínio fundiário. Na mesma direção, as políticas de estabelecimento do piso de remuneração foram, na maioria dos países, esvaziadas, pela deterioração do seu valor real.

CONCLUSÕES

As razões para o êxito e o fracasso do desenvolvimento das economias periféricas, numa ordem internacional globalizada, foram delineadas neste texto. Uma das lições relevantes do fracasso das experiências liberais na América Latina diz respeito à sua incapacidade em ir além da conquista da estabilidade inflacionária, ou seja, sua incompetência em formular e implantar um corpo adequado de políticas econômicas capazes de criar um horizonte de longo prazo para o crescimento, permitir o avanço da industrialização com gradação tecnológica e reduzir a heterogeneidade social dos países da região.

Todavia, não basta apenas constatar que, nos países que obtiveram êxito – os asiáticos –, as políticas tiveram um outro formato e definiram relações Estado-mercado mais favoráveis ao desenvolvimento. Para repensar o desenvolvimento no Brasil e na América Latina, deve-se partir não apenas dessas constatações, mas também da percepção de que alguns caminhos, sobretudo aqueles advindos da integração via indústria com as economias centrais, o chamado *export led growth*, têm menor possibilidade de serem perseguidos, sendo que uma das razões principais para tal é, exatamente, o sucesso asiático, cujo efeito prático foi dificultar a reprodução desse caminho para o restante da periferia.

Em síntese, a experiência histórica dos países asiáticos após os anos 1980, em contraste com aquelas dos países latino-americanos, nos quais permaneceram as características essenciais do subdesenvolvimento, sugere que a tarefa do desenvolvimento requer, nesses países, antes de tudo, uma modificação nas relações Estado-mercado, com ampliação da ação do primeiro para enfrentar as fragilidades

genéticas dessas economias, tais como: inconvertibilidade monetária; atraso tecnológico; e heterogeneidade social. É necessário também reconhecer que os desafios ampliaram as exigências sobre as

políticas econômicas, sobretudo no que diz respeito à sua coerência e articulação, na sua capacidade de enfrentar de maneira simultânea e não excludente as várias dimensões do subdesenvolvimento.

Referências Bibliográficas

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 72, jul. 2005.

AKYÜZ, Y; CHANG, H-J; KOZUL-WRIGHT, R. New perspectives on East Asian development. In: AKYUZ, Y. (Ed.). *East Asian development*. London: Frank Cass, 2001.

BIS. *The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability*. Monetary and Economic Department, August 2001. (Papers n. 4).

CARDOSO DE MELLO, J. M. O *capitalismo tardio*. (Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento brasileiro). Campinas: IE/Unicamp, 1998. (Coleção 30 anos de Economia).

CARNEIRO, R. *Globalização e inconvertibilidade monetária*, 2005. Mimeografado

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina*. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta años de pensamiento en la Cepal*: textos seleccionados. Cepal, Fondo de Cultura, 1988. cap. 1.

CHANG, H-J. *Rethinking development economics*. London: Antherm Press, 2002

DOOLEY, M. P; FOLKERTS-LANDAU, D; GARBER, P. *An essay on the revived Bretton Woods system*. NBER, 2003a. (Working Paper Series, 9971).

_____. *The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center economies*. NBE, 2003b (Working Paper Series, 10332).

_____. *The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center countries*, 2004.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. *O subdesenvolvimento revisitado*. Revista *Economia e Sociedade*, n. 1, 1992.

KUCZYNSKI, P-P; WILLIAMSON, J. *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Institute of International Economics, 2003.

LALL, D. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, H-J. *Rethinking development economics*. London: Antherm Press, 2002.

PREBISCH, R. El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta años de pensamiento en la Cepal*: textos seleccionados. Cepal, Fondo de Cultura, 1988.

TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998a. (Coleção 30 anos de Economia).

_____. *Ciclo e crise*. (O movimento recente da industrialização brasileira). Campinas IE/Unicamp, 1998b. (Coleção 30 anos de Economia).

UNCTAD (2003). *Trade and development report*. Genève, 2003.

YOU, J. Income distribution and development. In: AKYUZ, Y. (Ed.). *East Asian Development*. London: Frank Cass, 2001.

RICARDO CARNEIRO

Professor do Instituto de Economia e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Unicamp.

Artigo recebido em 9 março de 2006.

Artigo aprovado em 2 de maio de 2006.

Como citar o artigo:

CARNEIRO, R. O desenvolvimento revisitado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 73-82, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <www.scielo.br>.