

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Este trabalho é uma parte revisada de “Desenvolvimento como Estratégia Nacional” (Texto para Discussão da EESP/Fundação Getúlio Vargas 144, julho 2005. (Versão de 27 de novembro de 2005)

Abstract. Economic growth is almost invariably the outcome of a national development strategy. Effective economic development occurs historically when the different social classes are able to cooperate and formulate an effective strategy to promote growth and face international competition. It follows a discussion of the main characteristics and of the basic tensions that such strategies face in the central countries which first developed, and in the underdeveloped countries, which, besides their domestic problems, confront major challenges in their relations with the rich countries.

Palavras-chave: estratégia; desenvolvimento; subdesenvolvimento; imperialismo; hegemonia

A experiência histórica dos últimos dois ou três séculos mostra que quando uma economia está em pleno processo de crescimento é sinal que políticos, empresários, burocratas do estado e trabalhadores estão trabalhando no quadro de uma estratégia consertada. Quando uma economia começa a crescer muito lentamente, senão a estagnar, é sinal de que não conta com uma estratégia nacional de desenvolvimento. Mais amplamente, “quando uma nação já não define um horizonte histórico a ser perseguido com denodo e esperança, se instala no estado de consciência infeliz de que falou Hegel: a impossibilidade de situar-se harmonicamente na vida”.¹ A força de uma nação se expressa no seu comprometimento com os grandes objetivos políticos das sociedades contemporâneas – a segurança, a liberdade, o desenvolvimento

¹ Comparato (2005: A3).

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo

www.bresserpereira.org.br

lcbresser@uol.com.br

econômico, a justiça social e a proteção do ambiente – e na sua capacidade de se unir e formular estratégias para alcançá-los. Nenhum desses objetivos pode ser alcançado a partir do simples jogo das forças do mercado. O desenvolvimento econômico pode ser facilitado por um mercado livre que favoreça a alocação eficiente dos fatores de produção, mas é, historicamente, o resultado de um processo deliberado de elevação dos padrões de vida empreendido por uma nação usando como principal instrumento institucional seu estado. É o resultado de uma estratégia nacional que tem os empresários como agentes principais, a acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção como forma prática de realização, e o governo como responsável pela intermediação dos interesses e pela definição das políticas adotadas com base em um acordo nacional do qual façam parte os principais grupos sociais do país comprometidos com o desenvolvimento.²

Nas democracias modernas, o estado é o instrumento de ação coletiva das sociedades nacionais, e o governo é sua cúpula dirigente formada de políticos eleitos e de altos burocratas. O caráter estratégico do desenvolvimento econômico deriva, de um lado, da necessidade que uma nação tem de somar esforços para promover a elevação de seus padrões de vida, e, de outro, da elevada correlação que existe entre esse desenvolvimento e o atingimento dos demais grandes objetivos políticos. Ainda que no curto prazo o desenvolvimento ocorra muitas vezes às custas da justiça social e da proteção de ambiente, no médio prazo essa correlação é inegável. A importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento decorre, ainda, do caráter altamente competitivo do capitalismo. Hoje, no quadro da globalização, na qual a rivalidade comercial e tecnológica entre as nações passou a dominar toda a lógica das relações internacionais, a necessidade de uma estratégia nacional transparece na leitura dos jornais. No noticiário interno sobre cada país, vemos que uma grande parte dos esforços de seus políticos, e das lutas que travam, gira em torno da forma que melhor promoverá o desenvolvimento do país. E no noticiário sobre as relações econômicas, o que vemos, principalmente ao nível das relações comerciais, mas também no das relações tecnológicas e financeiras, é um grande processo de competição entre as nações, cada governo defendendo os interesses de suas empresas nacionais. Organizarei este trabalho

² Em inglês, idioma em que a maioria dos livros de teoria econômica é escrita, a palavra ‘government’ é sinônimo de estado, enquanto que ‘administration’ significa o que denominamos de governo. Os

em quatro seções. Na primeira, identificarei as características comuns das estratégias nacionais de desenvolvimento; na segunda, examinarei as estratégias dos países centrais; na terceira, as dos países periféricos; na quarta, as tensões ou contradições que envolvem essas estratégias.

Estratégia nacional de desenvolvimento definida

O desenvolvimento implica, portanto, uma estratégia nacional, que, por sua vez, pressupõe a existência de uma nação cujos grupos sociais constituintes – políticos, burocratas do estado, empresários e trabalhadores – foram capazes, apesar de seus conflitos internos, de estabelecer um acordo nacional quando se trata de competir internacionalmente. Mas em que consiste essa estratégia nacional? Não é fácil responder a essa questão, porque as estratégias nacionais variam muito de tempo para tempo e de lugar para lugar. Uma estratégia nacional de desenvolvimento, porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes, que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, da mesma forma que a constituição é a instituição formal central de um país, uma estratégia nacional de desenvolvimento é sua instituição informal fundamental. É a instituição que estabelece pautas para a ação econômica competitiva de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado.

As estratégias nacionais de desenvolvimento não devem ser confundidas com planejamento econômico ou mesmo com projeto nacional a não ser que tenhamos um conceito amplo e flexível de planejamento e de projeto. Na maioria dos casos de estratégia nacional de desenvolvimento bem sucedida houve algum tipo de planejamento, principalmente nas fases iniciais, para a instalação da indústria pesada. Depois, o mercado,

anglo-saxões têm dificuldade com o conceito de estado, que geralmente identificam com estado-nação.

apesar de todas as suas deficiências, torna-se imprescindível, e o planejamento pode ser no máximo indicativo. A estratégia nacional continua a existir, mas ela não se confunde com planejamento. Ela está sempre tendo que considerar as reações dos ‘adversários’, sejam eles competidores ou quaisquer outros fatos novos que obriguem a mudança de políticas. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é o resultado de um processo coletivo de tomada de decisão. É, portanto, uma forma de administração da economia nacional, de buscas alternativas que possam conduzi-la na direção do desenvolvimento. Da mesma forma que as empresas fazem o planejamento estratégico de suas atividades, os estados-nação delineiam estratégias nacionais de desenvolvimento, sob a liderança do governo, e com a participação de empresários, técnicos e trabalhadores.

Herbert Simon identificava estratégia com programa, e via nele uma forma através da qual agentes econômicos com informação incompleta e racionalidade limitada avaliam alternativas e fazem escolhas, ao invés de ‘otimizar’ permanentemente, como supõe a teoria econômica neoclássica. A partir da análise do jogo de xadrez, ele nos diz que “um programa ou estratégia é uma seqüência de decisões executadas de uma maneira bem definida, que permite uma enorme economia de memória e de avaliação de alternativas. No processo de definição da estratégia, o jogador deve considerar três princípios: (1) o atacante deve considerar apenas as jogadas que são ‘fortes’ (como cheques ao rei)... (2) todas as alternativas abertas ao adversário devem ser exploradas...; (3) se qualquer uma das jogadas que o atacante considera, não importa quão fortes sejam elas, permitir ao adversário muitas jogadas de resposta, a jogada de ataque é abandonada por pouco promissora”.³ No caso das estratégias nacionais, o processo não é diferente. Os estrategistas devem começar por fazer o diagnóstico da situação, em seguida buscar as alternativas, tendo sempre claro que não poderão buscar ‘todas’ as alternativas, mas, no quadro de um programa, aquelas que parecem mais promissoras, ou mais satisfatórias. Os estrategistas não têm ilusões quanto a qualquer otimização, mas sabem que têm um tempo limitado para decidir, para escolher em situação de incerteza. Para executar a estratégia ou programa afinal definido, seus responsáveis usam de todos os meios disponíveis: usam políticas econômicas e instituições de todos os tipos, procuram aproveitar o melhor possível os recursos dos mercados, ao mesmo tempo em que

não hesitam em fazer as intervenções necessárias. Ao contrário do que afirma o novo institucionalismo neoclássico dos custos de transação, os estrategistas do desenvolvimento não pensam no mercado como o sistema originário, ‘default’, e na intervenção como uma forma de fazer a economia aproximar-se desse mercado mítico, fantasmagórico. Se das estratégias nacionais de desenvolvimento não fazem parte experiências de planejamento estrito senso, a não ser nos momentos iniciais do desenvolvimento, também não se ouvirá falar, entre os responsáveis pela estratégia, em mercados auto-regulados, que alocam recursos sem necessidade de intervenção do estado. O pressuposto neoclássico de que o mercado é a forma originária de coordenação da produção, enquanto que as organizações e as instituições são formas de coordenação segundo-melhores (*second best*) que se tornam inevitáveis quando os custos de transação se revelam elevados é alheio à lógica das estratégias nacionais bem sucedidas de desenvolvimento. Como também é alheia a essas estratégias o pressuposto estatista de que o estado poderia administrar ou planejar toda a economia. As estratégias nacionais de desenvolvimento são sempre instituições pragmáticas, que nascem da prática social, e, portanto, não podem se deixar levar por ideologias dogmáticas, sejam de caráter intervencionista ou liberal. O mercado é um excelente alocador de recursos, mas suas falhas são grandes, e por isso sua ação precisa, com frequência, ser corrigida pelas decisões estratégicas tomadas pelo governo. Não se trata de recusar o papel fundamental que os mercados representam, que é tanto maior quanto mais desenvolvida e complexa for uma economia, como não se trata de transformar esse mercado em uma arma ideológica, como fazem os neoliberais, para reduzir salários indiretos no centro desenvolvido e impedir que os países de desenvolvimento médio formulem e implantem suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Em todas essas estratégias, ainda que a variação seja enorme nos países do centro e da periferia, existem algumas características comuns. Em primeiro lugar, todas as primeiras estratégias nacionais – aquelas que envolvem a passagem de um sistema pré-capitalista para o capitalista – estão baseadas, inicialmente, em um forte aumento da taxa de acumulação de capital, já que o país era pré-capitalista exatamente porque não havia acumulação de capital. Foi a isto que Marx chamou de acumulação primitiva. Para isto a nação que está se

³ Herbert Simon, 1979: 42; Herbert Simon (and Peter Simon), 1962: 176.

constituindo conjuntamente com o estado usará uma combinação de mecanismos de poupança forçada administrados pelo próprio estado com políticas que assegurem taxas de lucro elevadas e o reinvestimento dos lucros. Os agentes do processo de acumulação são os empresários, mas, principalmente nas fases iniciais do desenvolvimento, cabendo ao estado um papel estratégico, de um lado, realizando poupança pública positiva (que é uma forma de poupança forçada), criando fundos de previdência que também envolvem poupança forçada, taxando o setor exportador de produtos primários de forma direta ou indireta (via câmbio, por exemplo, como ocorreu no Brasil), estabelecendo preços para serviços públicos monopolistas que viabilizem lucros suficientes para financiar o reinvestimento, e, de outro, canalizando os recursos assim obtidos para os investimentos públicos ou transferindo-os para os empresários investirem através das mais diversas formas de incentivo ou subsídio. Quase em todos os países o estado teve um papel importante em criar a infra-estrutura básica da economia porque foi efetivo em lograr realizar poupança forçada, mas, em seguida, à medida que a economia aumenta sua complexidade e diversidade, o aparelho estatal se revela ineficiente quando comparado à atividade empresarial privada.

Em segundo lugar, todas as estratégias nacionais de desenvolvimento, sejam no centro ou na periferia, foram inicialmente protecionistas. Em primeiro lugar, porque há o problema da indústria infante, que dificilmente terá condições de competir sem essa proteção. Isto foi verdade inclusive na Inglaterra, que protegeu fortemente sua indústria têxtil de lã durante vários séculos, além de ter providenciado a destruição da indústria artesanal competitiva da Índia. Em segundo lugar, porque um setor industrial só se torna competitivo quando se transforma em um pólo industrial no qual as externalidades positivas viabilizem um nível de produtividade e a realização de lucros elevados necessários aos empresários que estão inovando e reinvestindo.

Em terceiro lugar, a estratégia nacional de desenvolvimento promove o progresso técnico, a introdução de novas técnicas de produção, novas formas de organização empresarial, o desenvolvimento de novos produtos, a abertura de novos mercados. Novamente, quem inova – porque essas são as clássicas formas de inovação de Schumpeter – é o empresário. Seja o empresário individual clássico, seja o empresário coletivo, tecnoburocrático, que existe nas grandes empresas. Observe-se, apenas, que a característica

comum das inovações não é a do aumento da produtividade, mas da criação de vantagens monopolistas que aumentam as oportunidades de lucro e viabilizam o investimento. Em muitos casos, a vantagem monopolista é obtida através de novas tecnologias ou de novas formas de organizar a produção, mas em outras, como na abertura de novos mercados, ou na organização de cartéis (que Schumpeter não hesitava em colocar entre as formas de inovação), não há diretamente progresso técnico, mas há investimento e desenvolvimento.

Em todas as estratégias de desenvolvimento, o financiamento do investimento é necessário. Conforme mostrou Gerschenkron, nas primeiras fases, o papel do estado tende a ser decisivo nessa matéria; em um segundo momento, o sistema bancário privado entra em cena, através dos bancos de investimento e do mercado de ações.⁴ O financiamento, porém, é sempre menos importante do que o autofinanciamento, ou seja, a reaplicação dos lucros na própria empresa. Embora a teoria econômica convencional tenha dificuldade em reconhecer esse fato, ele é reiterado em todas as análises que se faz do problema. Além disso, o financiamento pode ser uma faca de dois gumes. Da mesma forma que uma empresa, um país pode com facilidade se endividar mais do que é sábio; pode principalmente endividar-se a taxas de juros superiores à sua taxa de crescimento. Nesse caso, estará arriscado a graves crises, como vimos acontecer nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina e na África, a partir dos anos 1970.

Uma quinta característica comum das estratégias de desenvolvimento é a de que, conforme bem salientou Barbosa Lima Sobrinho, 'o capital se faz em casa'.⁵ Ou seja, o desenvolvimento é, em princípio, financiado com poupança interna, seja ela proveniente do autofinanciamento, do financiamento do estado, ou do financiamento bancário. Em praticamente todos os casos, foi essa a forma principal de financiamento. Em certos momentos, quando um país estava crescendo a taxas extraordinárias, e as taxas de lucro eram elevadas, esse país recorreu de forma substancial a empréstimos externos, como aconteceu com os Estados Unidos em alguns períodos da parte do século dezanove. Entretanto, incorrer em déficits em conta corrente, ou seja, crescer com poupança externa, era algo que se podia

⁴ Gerschenkron, 1962.

⁵ Barbosa Lima Sobrinho, 1973.

fazer de maneira limitada, seja porque a disponibilidade de recursos para empréstimo internacional era limitada, seja porque os países sabiam os riscos que esse tipo de financiamento envolvia.

Na verdade, o que vemos, especialmente depois de superada a fase protecionista de substituição de importações, é que os países que crescem mais rapidamente tendem na maior parte do tempo a crescer não com poupança, mas com ‘despoupança’ externa: ao invés de crescerem com déficits em conta corrente, crescem com superávits em conta corrente. Isto acontece porque, superada a fase de substituição de importações, a fase seguinte tende ser orientada para a exportação (*export led*), e, para isso, uma taxa de câmbio relativamente depreciada é um instrumento fundamental. Ora, pensando-se que a taxa de câmbio, ainda que administrada, reflète o mercado, ela será tão mais depreciada quanto maiores forem os superávits em conta corrente. Uma taxa de câmbio apreciada, compatível com a utilização de poupança externa, estimula o consumo e a importação, promovendo a substituição da poupança interna pela externa. Graças aos financiamentos ou aos investimentos diretos de multinacionais o país pensa estar aumentando sua taxa de acumulação de capital, mas está aumentando artificialmente salários, consumo, importações e dívida externa. Já uma taxa de câmbio relativamente depreciada estimula a poupança, o investimento, e a exportação. Por isso, só em momentos de grande crescimento, quando a taxa de lucro esperada é muito elevada, déficits em conta corrente não provocam a substituição da poupança interna pela externa, porque os aumentos de salário não vão todos para o consumo, boa parte transformando-se também em investimento. Esses, porém, são momentos excepcionais. Não é isso, porém, o que ensina a teoria econômica convencional, que defende a estratégia de crescimento com poupança externa. Assim, quando, a partir dos anos 1970, a disponibilidade de recursos de empréstimos aumentou brutalmente, os países de desenvolvimento médio recorreram ansiosamente a eles, apoiados na tese, elaborada nos países ricos, de que só poderiam crescer com poupança externa, ou seja, com déficits em conta corrente financiados por empréstimos ou investimentos diretos. As conseqüências foram desastrosas, principalmente na medida em que a entrada de capitais valorizava o câmbio, aumentava

artificialmente os salários, e levava ao consumo ao invés de ao investimento. Nos anos 90, repetiram essa tese hegemônica, novamente atrasando seu desenvolvimento.⁶

Esta listagem de características comuns às estratégias nacionais de desenvolvimento poderia ser amplamente estendida, mas encerra-la-ei com as instituições. Todas as estratégias de desenvolvimento envolvem mudanças nas instituições, ou seja, nas normas formais e informais, definidas pelo estado, ou simplesmente adotadas pela sociedade, para organizar a sua ação. O desenvolvimento depende, naturalmente, de boas instituições. Nos últimos 30 anos uma série de economistas convencionais ‘descobriu’ esse fato, e procurou compatibilizar as instituições na teoria econômica neoclássica. Entretanto, para fazê-lo sem violentar os princípios desse tipo de teoria, foram levados a dois tipos de reducionismo. De um lado, ignorando o caráter histórico e institucional dos próprios mercados, que Polanyi tão bem salientou,⁷ procuraram explicar toda administração ou organização da economia com os custos de transação, no pressuposto de que a coordenação pelo mercado seria a regra geral de organização social, enquanto que a administração da produção, a exceção. De outro lado, para promover o desenvolvimento, concluíram que basta garantir a propriedade e os contratos. Ora, essa garantia é importante, mas está longe de ser suficiente. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é sempre constituída por um conjunto de novas instituições: por novas leis que se propõem serem relativamente permanentes, por novas políticas econômicas, sociais, e tecnológicas temporárias e mais específicas, e por práticas empresariais e associativas que escapam ao estado, mas que têm poder normativo. Marx via o desenvolvimento como um processo onde as instituições, que tendiam a modificar-se mais lentamente do que as relações econômicas e tecnológicas, eram, em um certo momento, submetidas a um processo revolucionário de atualização. Dessa forma, as instituições eram antes um obstáculo do que um estímulo ao desenvolvimento. Durante o século vinte, porém, na medida em que as sociedades aprendiam a implantar estratégias nacionais de desenvolvimento, usando para isso das instituições, elas se transformaram em uma ferramenta desse desenvolvimento.

⁶ Ver Bresser-Pereira, 2002, 2004d; Bresser-Pereira e Nakano, 2003; Bresser-Pereira e Gala, 2005.

⁷ Polanyi, 1944.

Entre as instituições, algumas visam eliminar obstáculos à atividade econômica, outras, estimulá-la. Entre as instituições mais importantes que os estados nacionais usaram e continuam usando de forma positiva para promover o desenvolvimento econômico está a educação pública. Ou, mais amplamente, o desenvolvimento do capital humano. Outra reforma institucional fundamental para o desenvolvimento é a reforma da própria organização do estado. Se o estado tem um papel tão estratégico no desenvolvimento, se ele é o instrumento de ação coletiva por excelência de que dispõem as nações, é importante que sua organização seja efetiva e eficiente. O estado moderno, que surge com a revolução capitalista, passou por duas amplas reformas que tiveram grande importância nas suas estratégias de desenvolvimento. A primeira, que irá acontecer na Europa e nos Estados Unidos na segunda metade do século dezenove, foi a reforma burocrática ou do serviço civil, que transformou a burocracia pública em uma tecnoburocracia profissional, selecionada e promovida de acordo com critérios de mérito. Foi essa reforma que garantiu efetividade ao estado. A partir da Segunda Guerra Mundial, porém, os estados começam a se dar conta de que o sistema burocrático clássico era rígido demais, e começa a surgir, principalmente ao nível das empresas públicas, uma burocracia desenvolvimentista. A partir dos anos 1980, essa tendência se transforma em uma segunda grande reforma da organização do estado: a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do estado. É uma reforma que descentraliza o estado, que transfere determinadas funções específicas de estado a agências autônomas, enquanto transfere os serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas não-estatais da sociedade civil. Dessa forma, aproxima as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os mais autônomos e mais responsáveis perante a sociedade, tornando o aparelho do estado, além de mais efetivo, mais eficiente.⁸ Os países que originalmente adotaram essas reformas, como a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e a Austrália, vêm apresentando taxas de desenvolvimento muito favoráveis.

⁸ Bresser-Pereira, 1998, 2004a.

Estratégias nacionais no centro desenvolvido

As estratégias nacionais de desenvolvimento devem ser pensadas em grandes fases, as quais se distinguem dependendo de se tratar o estado-nação um país central ou um país periférico. Começo, portanto, com uma distinção básica entre centro e periferia, na tradição clássica dos trabalhos de Prebisch e Furtado. Para os países do centro, que não foram colônias de países capitalistas, não houve subdesenvolvimento; houve no máximo atraso em relação à Inglaterra que foi o primeiro país a se desenvolver, e suas estratégias refletiram e refletem hoje esse fato. Já os países da periferia, que foram submetidos à dominação imperialista dos grandes países, continuam hoje a sofrer forte pressão hegemônica dessas potências para adotarem políticas que afinal os prejudicam. O fato de haverem experimentado o subdesenvolvimento (que torna suas economias além de pobres, duais), mas principalmente continuarem a experimentar a dependência (entendida esta como a subordinação de suas elites ao centro), condiciona poderosamente suas eventuais estratégias de desenvolvimento.

A grande divisão entre centro e periferia vai acontecer com a revolução capitalista. Conforme diz Landes, “a revolução industrial fragmentou o globo ao dividi-lo em ganhadores e perdedores”.⁹ Alguns países, principalmente os do Oeste e Norte da Europa, e algumas ex-colônias da Inglaterra onde se logrou reproduzir o povoamento da metrópole, experimentam então três fases de desenvolvimento: a da formação do estado nacional e da acumulação originária de capital, a da revolução industrial, e a do desenvolvimento capitalista consolidado. Já nos países periféricos, temos uma fase em que, ou predominam simplesmente sociedades pré-capitalistas, ou então, principalmente na América Latina, onde temos a formação de sociedades mercantis-patriarcais coloniais; em seguida, temos a independência nacional formal; bem mais tarde, a revolução industrial e capitalista ocorre em alguns países, que se tornam países de desenvolvimento médio (ocorrendo, assim, uma segunda divisão, agora entre países pobres e países de desenvolvimento médio); finalmente, temos nestes últimos o desenvolvimento capitalista, que, no entanto, não é consolidado, mas dependente, porque suas elites se subordinam ao centro. Excetua-se um número crescente de países

⁹ Landes, 1999: 195.

asiáticos que lograram a autonomia nacional e o desenvolvimento a partir do último quartel do século vinte.

Em cada uma dessas fases existem prioridades. Na fase da formação do estado-nação e da acumulação primitiva, os dois desafios centrais que a estratégia nacional enfrentou historicamente estão sugeridos em sua própria denominação. Tratava-se de formar um estado com capacidade de impor a lei, garantir a ordem, e defender ou alargar as fronteiras nacionais. E tratava-se de usar de meios extramercado para promover a acumulação primitiva, ou seja, para criar o estoque de capital inicial sob controle da burguesia nascente para que esta pudesse lucrar através da troca de equivalentes no mercado e reinvestir seus lucros de forma produtiva. Os monarcas mercantilistas ingleses, particularmente, foram muito competentes no desenvolvimento dessa estratégia.¹⁰ A exploração imperialista, através da associação das metrópoles com as elites coloniais, terá um papel decisivo no desenvolvimento de países como a Inglaterra e a Holanda. Em contrapartida, se as colônias servirem apenas para o consumo de uma aristocracia, como aconteceu com a Espanha e Portugal, o resultado será desastroso, o câmbio valorizado inviabilizando qualquer atividade produtiva. Conforme afirmou Landes, “a Espanha tornou-se (ou permaneceu) pobre porque tinha dinheiro demais”.¹¹ É nessa fase que se forma o que Immanuel Wallerstein chamou de ‘sistema-mundo’. A partir das grandes descobertas os países europeus vão constituir pela primeira vez um grande sistema econômico mundial, no qual passa a ocorrer a divisão clara entre aqueles que, no centro, se desenvolverão, e os que, na periferia, submetidos em vários graus ao jugo imperialista, sem qualquer possibilidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento, permanecerão estagnados.¹²

A segunda fase da revolução industrial irá depender, principalmente, de estratégias protecionistas fortes, como o caso da Inglaterra, que só eliminou sua barreira protecionista

¹⁰ Ver Chang, 2002, onde o autor enumera um grande número de intervenções que realizaram esses monarcas, promovendo a acumulação originária ou primitiva, e a industrialização na Inglaterra.

¹¹ Landes, 1999: 173.

¹² Wallerstein, 1974.

muito depois da revolução industrial.¹³ Exigirá também, como já exigia na fase anterior, uma taxa de câmbio que impeça o consumo antecipado, e favoreça o investimento na indústria local, complementando assim a proteção tarifária. Implicará em forte processo de proletarianização, na medida em que o trabalho assalariado crescerá fortemente, mas com salários a níveis de sobrevivência. E exigirá toda uma legislação que garanta a propriedade e os contratos, em um quadro de luta social que tende a aumentar. Na terceira fase, do capitalismo consolidado, no caso dos países centrais, a proteção tarifária é gradualmente reduzida, e lentamente são concedidos os direitos humanos; primeiro os políticos, depois os sociais. Os salários crescem com a produtividade, de forma a constituírem demanda essencial para a produção das empresas. Nessa fase, a primeira e mais importante estratégia nacional é a implantação de uma educação pública, que permite transferir para toda a sociedade os princípios culturais e técnicos necessários ao desenvolvimento. Em um momento mais adiantado, o investimento do estado em progresso técnico e na universidade vai ser fundamental. Em todo o período, o estado coloca-se claramente ao lado de suas empresas em todas as suas atividades internacionais, procurando sob todas as formas aumentar sua capacidade competitiva. O discurso dos economistas, entretanto, torna-se cada vez mais liberal, contradizendo a prática de seus governos. Há para isso, porém, uma lógica. A intervenção estratégica do governo em favor das empresas é algo que não se discute – se faz – e, portanto, não fica ameaçada pela pregação neoliberal. Esta, porém, serve tanto para a luta interna por manter o gasto social e a carga tributária limitados de forma a não ameaçar os lucros, quanto para a estratégia de luta externa, de neutralizar as tentativas dos países concorrentes de desenvolvimento médio de montar suas próprias indústrias usando sua mão-de-obra barata. Nesse momento funciona a clássica estratégia de ‘empurrar a escada’ que Friederich List, preocupado com o desenvolvimento atrasado da Alemanha, detectou na Inglaterra da primeira metade do século dezenove, e que Ha-Joon Chang analisou recentemente.¹⁴

¹³ A Inglaterra manteve elevadíssimas barreiras alfandegárias até os anos 1840; os Estados Unidos, até o final do século dezenove.

¹⁴ List, 1846; Chang, 2002.

Estratégias nacionais nos países periféricos

Na fase colonial dos países periféricos, no quadro do grande sistema-mundo que se estabelece depois das grandes navegações, não há por que falar em desenvolvimento. Estas sociedades estão diretamente subordinadas ao imperialismo, dividindo-se em duas situações paradigmáticas: a das sociedades que permanecem simplesmente pré-capitalistas, como aconteceu principalmente na Ásia e na África, e a dos países latino-americanos, onde se instala um sistema mercantilista-patriarcal para produzir, no quadro do latifúndio ou da ‘plantation’, bens exigindo solo e clima complementar ao europeu. No início do século dezenove, a partir da revolução industrial no centro, as sociedades do primeiro tipo, que até então permaneciam independentes, são submetidas à dominação imperialista direta, enquanto que as sociedades latino-americanas, que haviam sido formadas sob a liderança de espanhóis e portugueses, ganham independência política. Começa para estes, então, um longo período, que se estenderá até em torno de 1930, durante o qual esses países, ainda que busquem, de uma forma ou outra, constituir estados nacionais, são na verdade semicolônias que não logram formular uma estratégia nacional de desenvolvimento. Seus recursos naturais abundantes facilitam formas de ‘maldição dos recursos naturais’ ou de ‘Dutch disease’, que dificultam o desenvolvimento.¹⁵ Só podemos falar em estratégia nacional a partir dos anos 30, quando a grande crise, que se abate sobre o centro, abre a oportunidade para que comecem ou ganhem impulso a industrialização e a revolução nacional em cada país. No Brasil, no México, e em menor grau nos demais países latino-americanos, define-se uma estratégia nacional-desenvolvimentista que procura copiar e adaptar a experiência dos países centrais de desenvolvimento atrasado, como a Alemanha e o Japão. A estratégia fundamental é a da proteção à indústria nacional, através do modelo de substituição de importações. A utilização da taxa de câmbio para garantir rentabilidade à indústria e para transferir para ela renda da agricultura e mineração de exportação, e diversas outras formas de subsídio às empresas

¹⁵ A “doença holandesa” que atinge um país resulta da apreciação artificial do câmbio em consequência do baixo custo de produtos exportados que utilizam recursos naturais baratos. A diferença entre o preço em dólares desse produto no mercado internacional (que é determinado pelos produtores menos eficientes) e o seu custo é uma “renda econômica”, ou seja, um ganho que não têm relação com a produtividade, mas que pressiona a taxa de câmbio no sentido de valorizá-la em relação à taxa que seria compatível com a exportação por esse país de bens que produza com eficiência de padrão internacional.

industriais são também importantes para explicar o extraordinário desenvolvimento que então ocorre. Os países procuram, também, recuperar o absoluto atraso em que fora deixada a educação pública e o investimento em ciência e tecnologia. Essa estratégia nacional de desenvolvimento usa, inicialmente, recursos locais para financiar o desenvolvimento. Entretanto, a partir do início dos anos 70, passa a recorrer de forma crescente a empréstimos e investimentos diretos externos, ao mesmo tempo em que mantém a estratégia protecionista, conservando um pessimismo exportador que já não mais fazia sentido. Esses dois erros levam a uma grande crise no início dos anos 80, da qual os países latino-americanos não saíram até hoje. Novamente submetidos à dominação, agora americana, esses países, caracterizados por elites dependentes, ficaram sem estratégia nacional de desenvolvimento.

Os países asiáticos, com exceção do Japão (parte do centro), que até a Segunda Guerra Mundial permaneciam de alguma forma submetidos ao imperialismo europeu, ganham autonomia nesse momento. Inicialmente usam uma estratégia de substituição de importações. Entretanto, seja porque suas economias tinham recursos naturais limitados, seja porque suas elites, autóctones, ao invés de elites européias transplantadas, tinham melhores condições de afirmar seus interesses nacionais, mudam de estratégia já nos anos 60. Ao invés de substituir importações, implantam uma estratégia baseada na exportação de manufaturados, copiando a estratégia japonesa que já se revelara efetiva em promover um grande desenvolvimento. Vai começar, então, na Ásia, o que foi chamado de ‘estratégia dos gansos voadores’, os países, em grupos, ganhando condições para se desenvolver. Primeiro o próprio Japão, depois a Coreia, Taiwan, Hong Kong e Singapura, depois Malásia, Tailândia, Indonésia. Nos anos 80 a China e, um pouco depois, também a Índia passam a crescer extraordinariamente. Em todos esses países, a política de câmbio e de subsídios era fortemente intervencionista, mas não levavam ao perigoso endividamento externo que paralisaria o desenvolvimento latino-americano. Os asiáticos, com sua estratégia de exportação de manufaturados, tinham duas vantagens fundamentais em relação aos países latino-americanos: seu mercado não estava limitado ao externo, e o critério-eficiência permanecia claro: só mereciam apoio as empresas capazes de exportar. Essa estratégia sofreu uma crise no início dos anos 80, porque também esses países recorreram a financiamentos externos, mas seus índices de endividamento eram muito menores, e logo a crise foi superada, voltando esses países a crescer rapidamente.

Na segunda fase, que começa então para países mais avançados como a Coreia e Taiwan, a intervenção diminui gradualmente, dada inclusive uma enorme pressão dos países ricos por reformas neoliberais, mas, diferentemente do que ocorreu na América Latina, as concessões realizadas são pequenas. A taxa de câmbio, principalmente, permaneceu firmemente sob controle. E não se recorreu mais à poupança externa. Pelo contrário, para manter a taxa de câmbio competitiva, os países asiáticos resistiram à pressão para a entrada de capitais de risco e de empréstimo, passaram a ter superávits em conta corrente crescentes, e a aumentar reservas internacionais. Em consequência, alguns desses países, como a Coreia, já começam a ser considerados países desenvolvidos. Enquanto os países latino-americanos, africanos, do Oriente Médio, da Ásia Central, permaneciam dominados pelos conselhos que vinham dos países ricos através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, esses países, com uma estratégia nacional de desenvolvimento definida, logravam convergir em direção aos níveis de renda dos países ricos.

Tensões

O fato de as estratégias de desenvolvimento compartilharem características comuns não significa que o desenvolvimento seja um processo linear e harmônico. Pelo contrário, ele é caracterizado por rupturas importantes, que estão implícitas nos momentos de transição: rupturas tecnológicas, rupturas políticas. E é marcado por tensões ou contradições fundamentais. Essas tensões ou contradições não são contrárias ao desenvolvimento: são simplesmente a forma pela qual ele ocorre.

Temos, em primeiro lugar, uma tensão de caráter essencialmente econômico: a tensão entre a oferta e a procura, que é real, mas se manifestará de forma equivocada através da falsa contradição entre crescimento e estabilidade. A oferta e a procura agregadas estão sempre em tensão. A lei macroeconômica mais geral – a lei de Say – afirma a compatibilidade entre oferta e procura, na medida em que a oferta cria a demanda através da renda. Entretanto, desde Keynes sabemos que isto só é verdade no longo prazo. No curto prazo, a oferta pode com grande frequência exceder a demanda, e temos desemprego; ou a demanda pode exceder a oferta, e, alcançado o pleno emprego, e teremos inflação. Manter o equilíbrio entre oferta e

demanda agregadas é, portanto, o grande desafio que enfrentam as políticas macroeconômicas. A solução fácil é manter a oferta sempre maior, e um desemprego ‘confortável’, de forma que as pressões inflacionárias serão baixas; a difícil é evitar a inflação, mantendo ao mesmo tempo a taxa de investimento e o nível de emprego elevado. Além da fácil e da difícil, existe a solução irresponsável ou populista: aumentar gastos do governo e salários para aumentar a demanda às custas de inflação.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica, sempre, o uso de uma teoria econômica histórico-institucional na análise dos problemas do desenvolvimento – de uma teoria pragmática e desenvolvimentista, que evite ou a ortodoxia da teoria convencional, ou o populismo de um falso keynesianismo. O saber convencional, entretanto, com frequência opõe o desenvolvimentismo, que seria inflacionário, ao ‘monetarismo’ ou a ortodoxia econômica que defenderia a estabilidade macroeconômica. Este é outro reducionismo ideológico que não faz sentido. Uma estratégia nacional de desenvolvimento tem, como primeira obrigação, garantir a estabilidade macroeconômica. É falso que exista contradição entre desenvolvimento e estabilidade macroeconômica. Mesmo que reduzamos a estabilidade macroeconômica à estabilidade de preços, essa contradição não existe a não ser em um prazo muito curto, como a curva de Philips deixa claro. Em um prazo um pouco maior, porém, o controle da inflação só promove o desenvolvimento. Conforme ensinou Ignácio Rangel, taxas altas de inflação durante períodos relativamente prolongados são geralmente sintoma de crise econômica, são uma forma perversa através da qual a economia se adapta à crise.¹⁶

Uma segunda tensão básica que enfrentam as estratégias nacionais de desenvolvimento é a existente entre as classes sociais. Não apenas entre o capital e o trabalho, mas também entre o conhecimento da classe média profissional e os capitalistas e trabalhadores, e, dentro da própria classe capitalista, entre os empresários e os rentistas. Essa tensão se expressa na distribuição de renda entre lucros, juros, salários e ordenados. As estratégias de desenvolvimento, em determinados momentos, poderão ser distribuidoras de renda, ou seja, poderão favorecer os salários e ordenados mais baixos, ou os lucros das pequenas e médias empresas. Um momento áureo no desenvolvimento capitalistas central –

¹⁶ Rangel, 1963; 1985.

os chamados 30 anos gloriosos após a Segunda Guerra Mundial – caracteriza-se por um esforço deliberado em favor da distribuição. Os estados do bem-estar ou social-democratas formam-se, então. Entretanto, as estratégias estarão, com mais frequência, preocupadas com o crescimento dos lucros e dos ordenados do que com o dos salários. Os salários e os ordenados também aumentarão como resultado da estratégia, mas aumentarão com os lucros e não contra eles.

Nas estratégias de desenvolvimento é cada vez mais importante distinguir os salários dos trabalhadores dos ordenados da classe média profissional, porque estes têm crescido substancialmente mais do que aqueles na medida em que, durante o século vinte, o capitalismo se transformou em um capitalismo dos técnicos, ou do conhecimento – o que levou a um enorme aumento da classe média profissional, dos seus rendimentos e de seu poder. Por outro lado, é preciso distinguir os lucros dos juros, porque há um número cada vez maior de rentistas que vivem de juros e dividendos pagos através dos mercados financeiros. Ricardo distinguia os lucros das rendas da terra; hoje é importante distinguir os lucros das rendas do capital. Tanto em um como no outro caso, porém, os rentistas representam um entrave ao desenvolvimento. Para que este ocorra, importantes são os lucros dos capitalistas ativos ou empresários, não os juros dos rentistas. Quando a concentração de renda está ocorrendo a favor dos rentistas, é sinal claro de que não existe estratégia nacional de desenvolvimento.

Uma terceira tensão fundamental que caracteriza os processos de desenvolvimento é aquela que opõe os países ricos ou desenvolvidos aos países de desenvolvimento médio. Não há por que falar em conflito com um terceiro tipo de país – os pobres – porque eles não são competidores. Durante séculos os países centrais exploraram de forma impiedosa os países periféricos através do imperialismo, sem que houvesse grande reação por parte dos explorados. A partir, entretanto, da Segunda Guerra Mundial, esse tipo de imperialismo desapareceu com a liquidação dos impérios colônias. Ao mesmo tempo, uma parte dos países pobres se transformava em países de desenvolvimento médio, e passava a competir duramente com os países ricos, inclusive na exportação de manufaturados, usando sua vantagem de mão-de-obra barata. Os países ricos reagiram desenvolvendo novas formas de imperialismo que podem ser chamadas de hegemonismo ou de dominação hegemônica, na medida em que não

implicam a constituição de colônias, mas a submissão ideológica das elites locais. Enquanto defendiam seus interesses comerciais em todos os fóruns internacionais, os países hegemônicos procuraram desorganizar as novas economias que as ameaçavam com sua mão-de-obra barata através da pressão ideológica para que buscassem crescer com o uso de poupança externa e para que adotassem políticas contrárias a seu desenvolvimento. Para isso, usaram agências internacionais como o Banco Mundial e o FMI, e aproveitaram a fraqueza dos países em desenvolvimento em decorrência da grande crise da dívida externa dos anos 80 para, na Organização Mundial do Comércio, aprovarem o ‘Uruguay round’, que prejudicou gravemente os países em desenvolvimento. Conforme argumentou Robert Wade, as políticas adotadas pelos países ricos em suas negociações comerciais visam menos a abertura de seus mercados, que já estão abertos, mas diminuir a possibilidade de esses países colocarem em prática estratégias nacionais de desenvolvimento.¹⁷ Da mesma forma, porém, que acontece com as demais tensões, o conflito entre países ricos e pobres não impede a cooperação. Como existem jogos ganha-ganha entre os trabalhadores, os tecnoburocratas, e os empresários através do aumento da produtividade, no comércio internacional existem jogos com soma maior do que zero decorrentes da especialização.

Conclusão

A estratégia nacional de desenvolvimento difere, portanto, dependendo da fase de desenvolvimento em que os país se encontra, e do fato de ele enfrentar a oposição imperial ou hegemônica de outros ou não. Em uma tentativa de síntese, eu diria que nas fases iniciais do desenvolvimento, as duas estratégias principais que os países adotam para se desenvolver são a poupança forçada e a proteção à indústria infante; nas fases mais avançadas, a taxa de câmbio relativamente depreciada e a exportação. Enquanto isso, os países hegemônicos, que procuram neutralizar essas estratégias, usam como suas armas ideológicas principais, em um primeiro momento, a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, e, em um segundo, a estratégia de crescimento com poupança externa. A primeira estratégia de neutralização hegemônica se esgota em torno dos anos 70, quando não apenas a lei das

¹⁷ Wade, 2003.

vantagens comparativas havia sido devidamente criticada, mas principalmente os países em desenvolvimento a haviam ignorado, se industrializado, e, naquele momento, alguns deles se transformavam nos NICs (*newly industrialized countries*). Nesse momento, a segunda estratégia hegemônica – a estratégia de crescimento com poupança externa – torna-se dominante, mas sua rejeição prática pelos países asiáticos dinâmicos, e a crítica sistemática que venho fazendo dela, indicam que também ela está se esgotando.

O desenvolvimento econômico é relativamente auto-sustentado, na medida em que as empresas, em um ambiente de rápida transformação tecnológica, não têm alternativa senão reinvestir seus lucros. Entretanto, está sempre sujeito a crises, a taxas baixas de crescimento, e a eventuais paralisações de longo prazo, como vimos acontecer com a América Latina a partir de 1980. Em alguns momentos ele se acelera, indicando a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento; em outros, entra em semi-estagnação, porque a estratégia anterior se esgotou, ou foi neutralizada pelos concorrentes, principalmente pelos concorrentes mais poderosos. O desafio que cada nação enfrenta é o de superar essas fases difíceis, restabelecer os acordos entre as classes, redefinir a estratégia, e retomar o desenvolvimento.

Referências

- Balakrishnan, Gopal e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: O Capital se Faz em Casa*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Bardhan, Pranab (1988) “Alternative Approaches to Development Economics”. In H. Chenery e T. N. Srinivasan, orgs. (1988) *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North Holland: 40-71.
- Bauer, Otto ([1924]2000) “A Nação”. In Gopal Nalakrishnan, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto: 45-84.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2003) “Crescimento Econômico com Poupança Externa?” *Revista de Economia Política* 22(2) abril 2003: 3-27.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. S.Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) “Financiamento para o Subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington”. In Ana Célia Castro, org., *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*, v.2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002: 359-398. Republicações com algumas alterações e novo título: “O Segundo Consenso de Washington e a Quase-estagnação da Economia Brasileira”. *Revista de Economia Política*, 23 (3) julho 2003: 3-34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004a) *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004b) “Capitalismo dos Técnicos e Democracia”. Trabalho apresentado ao “John Kenneth Galbraith International Symposium” promovido pelo Laboratório de Reorganização Industrial da "Université du Littoral". Paris, 23-25 de setembro de 2004. Revisado em Março, 2005. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (59): 133-148.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004c) “Classical Model, Technical Progress and Distribution”. Trabalho apresentado à conferência “Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations”. Lucca, junho 16-18.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004d) “Brazil’s Quasi-stagnation and the Growth *cum* Foreign Savings Strategy”. *International Journal of Political Economy* 32(4) 2004: 76-102.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) “Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência”. Paper a ser publicado em livro organizado por Caio Navarro de Toledo, *50 Anos do ISEB* (2005): São Paulo: Editora da UNESP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2005) “Crítica do Crescimento com Poupança Externa”. Texto para Discussão da EESP/Fundação Getúlio Vargas 146?, 2005.
- Chang, Ha-Joon ([2002] 2004) *Empurrando a Escada*. São Paulo: Editora da Unesp.
- Comparato, Fábio Konder (2005) “Brasil, um País em Busca de Futuro”. *Folha de S. Paulo*, 27.11.2005

- Drucker, Peter (1993) *Post-capitalist Society*. New York: Haper Business.
- Galbraith, John Kenneth (1967[1968]) *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Gellner, Ernest ([1993]2000) “O Advento do Nacionalismo e sua Interpretação: Os Mitos da Nação e da Classe”. In Gopal Balakrishnan e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto: 107-134.
- Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York, Praeger.
- Landes, David S. (1999) *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.
- List, Friedrich ([1846] 1986) *O Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção *Os Economistas*.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. First edition, 1944.
- Rangel, Ignácio M. (1985) “Recessão, Inflação e Dívida Externa”. *Revista de Economia Política* 5(3) julho 1985: 5-25.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004) “Puó il Diritto essere Emancipatorio?”Una Riflessione Teorica”. *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.
- Schumpeter, Joseph A. ([1911] 1961) *The Development Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- Simon, Herbert A. (1979) *Models of Thought*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, Herbert A. com Peter A. Simon (1962) “Trial and Error Search in Solving Difficult Problems”. In Herbert A. Simon (1979): 175-180.

Wade, Robert H. (2003) "What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'". *Review of International Political Economy*, 10(4), november 2003: 621-644.

Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World System*. New York: Academic Press.