

Seminário Desenvolvimento: Problemas e Perspectivas
Fundap em 24 de abril de 2008

Texto Relativo à Exposição realizada por

Cláudio Salm

Professor do Departamento de Economia da UFRJ
Membro da editoria do site Aparte – Inclusão Social em Debate

Desenvolvimento: situação e perspectivas

Dado que nem todos aqui são economistas, quero dedicar a primeira parte da minha exposição a uma breve explicação dos conceitos fundamentais em que se apóia a noção de desenvolvimento (e subdesenvolvimento) econômico.

As circunstâncias mudam - e têm mudado muito - mas os conceitos básicos não. Desde Adam Smith (final do século XVIII) permanece o entendimento a respeito do que vem a ser, na sua essência, o processo de desenvolvimento econômico: resulta do aumento da produtividade do trabalho, o que significa aumento da renda. Aumento esse que pode ser apropriado de várias formas ou de várias combinações entre elas: pelos consumidores via queda de preços, pelos trabalhadores via aumento de salários ou pelos empresários, através de maiores lucros.

O aumento da produtividade, por sua vez, decorre da crescente divisão do trabalho - e isso vale tanto para uma comunidade como para os países, no caso, a chamada divisão internacional do trabalho. E divisão do trabalho equivale a especialização.

A especialização em determinada atividade ou na produção de determinado produto vai depender do tamanho do mercado. É o mercado que impõe limites à divisão do trabalho ou à especialização, como irá também determinar as escalas mínimas de produção. Tudo isso tem muito intuitivo.

A especialização se dará, então, naquela(s) atividade(s) em que a região ou país possui vantagens comparativas absolutas. Vale dizer, a(s) atividade(s) na qual o país é mais eficiente, produz a custos mais baixos que os outros países. Mesmo que possa produzir outros produtos em que também apresente custos de produção inferiores, mas não tanto, valeria a pena, do ponto de vista da eficiência econômica no curto prazo, substituí-los por importações e dedicar-se apenas aos primeiros.

No entanto, com a especialização, pode surgir um primeiro problema: as formas de produzir diferentes produtos não promovem sempre a divisão do trabalho na mesma extensão e intensidade. Isso também é intuitivo. Comparem a cadeia produtiva que está por detrás da produção de um automóvel com a que dá suporte à produção de uma tonelada de minério de ferro. Evidentemente a primeira é muito mais diversificada e envolve uma miríade de atividades, inclusive na agropecuária (bancos de couro ou de tecido). Já a mina de ferro possui menores impactos para trás. Portanto, diferentes especializações possuem diferentes impactos na integração da população nas atividades produtivas em que o país se especializa.

O maior mercado evidentemente é o mercado mundial. Daí a idéia de que a abertura irrestrita dos países ao comércio mundial é um fator fundamental de aumento da renda nacional. Quando uma região ou país se abre ao comércio com outras e, portanto, deixa de ser auto-suficiente (mas pobre), poderá, ou não, oferecer alternativas de ocupação capazes de absorver a população que agora já não irá mais produzir aquilo que passará a ser importado. Caso não possa fazê-lo, e se essa população “excedente” não consegue emigrar, o mais provável é que seja condenada a ciscar sua subsistência em atividades de auto-consumo ou outras de baixa produtividade. Com freqüência ocorrem migrações para as cidades com inserção ocupacional em serviços pessoais.

Surge então uma dualidade, uma diferença marcante de produtividade, logo de renda, entre o setor exportador e o de subsistência, no campo, e de serviços mal remunerados nas cidades. Esta é a origem, a idéia básica do subdesenvolvimento que, por isso, não se confunde com “atraso”. “Atraso” tem mais a ver com isolamento, com a não participação no comércio mundial.

Além da dualidade ou heterogeneidade, os estudos pioneiros da Cepal no pós-guerra detectaram outro problema crucial para justificar nosso esforço de industrialização: a tendência a piorar as relações de troca em detrimento dos países que se especializaram na exportação de produtos primários diante dos que exportavam produtos industrializados.

Ou seja, seriam necessárias crescentes quantidades de alimentos ou matérias primas para comprar a mesma quantidade de bens industrializados. Hoje isso se apresenta de forma inversa, como veremos adiante.

Por que aquela tendência? Porque, enquanto nos países que se especializaram em produtos primários – “primário-exportadores” – os aumentos de produtividade se traduziam em queda de preços, os países industrializados eram capazes de se apropriar dos seus ganhos de produtividade (maiores salários e maiores lucros).

Para romper com o subdesenvolvimento seria preciso buscar depender menos das vantagens comparativas naturais, absolutas (ou “estáticas”) e construir novas vantagens comparativas, ditas dinâmicas ou vantagens comparativas construídas. Os países não têm que se conformar com suas vantagens comparativas absolutas, podem construir novas vantagens comparativas com o objetivo de usufruir dos benefícios da industrialização.

Para tanto, para que uma indústria nascente possa florescer, impõe-se protegê-la, colocar restrições ao livre comércio ao menos temporariamente. Este foi um dos principais temas debatidos sobre os caminhos do desenvolvimento no século XIX. Livre comércio *versus* protecionismo é, portanto, uma discussão antiga e importante até hoje, ao contrário do que quer nos fazer crer o pensamento único. Todos os países desenvolvidos com a exceção da Inglaterra – EEUU, França, Alemanha, etc. – praticaram o protecionismo e continuam a fazê-lo até hoje apesar do discurso em favor do livre comércio. Vejam a proteção absurda que os EEUU praticam em favor do etanol extraído do milho quando são óbvias as nossas vantagens na produção do etanol com base na cana-de-açúcar.

No nosso caso, aquela construção de vantagens comparativas dinâmicas deu-se através da chamada industrialização via substituição de importações.

Não posso me deter aqui numa avaliação mais detalhada do caminho que trilhamos, tão criticado por muitos. Embora não tenhamos ainda superado a condição de subdesenvolvidos, digo apenas que não concordo com as críticas e que entendo que o balanço é positivo. Basta dizer que quando este caminho se esgotou, na década de 1970 do século passado, éramos, do ponto de vista de nossas capacidades industriais, mais contemporâneos dos países desenvolvidos que hoje, na era da globalização.

E do ponto de vista da distribuição da renda? Péssima, verdade, mas a redução da pobreza foi marcante. Mas, como disse, deixemos o balanço para outra ocasião.

Por ora, quanto à proteção, quero sublinhar que nas décadas do pós-guerra e, talvez, mesmo avançando demais, até os anos 1980, ao contrário de hoje, tratamos sempre com extremo cuidado da taxa de câmbio. Praticamos intervenções diretas para que nossa moeda não se desvalorizasse demais, gerando pressões inflacionárias, nem se apreciasse demais, visando com isso a proteção de nossa indústria nascente e estimular exportações outras que não o café, o açúcar e os minérios. Chegamos inclusive a ter um regime de taxas múltiplas de câmbio.

Hoje tais intervenções são inimagináveis e o câmbio flutua livremente (ou quase). Nos últimos anos, graças à intensa demanda mundial por nossas *commodities* e, também, ao grande afluxo de capital estrangeiro, principalmente em busca de maiores rendimentos que proporcionamos seja através de juros atraentes, seja através da venda de empresas, assistimos, impotentes, à forte valorização do Real. Ótimo para quem vai para a Disneylândia ou gosta de vinho francês, mas péssimo para o nosso desenvolvimento industrial, para o adensamento de nossas cadeias produtivas e para a diversificação da nossa pauta de exportações.

Os problemas acarretados pelo câmbio apreciado vêm sendo tratados com o nome de “Doença Holandesa” e, entre nós, é o prof. Bresser Pereira quem mais utiliza o nome. O que significa?

A especialização num produto primário altamente demandado, como o petróleo, por exemplo, pode gerar grandes volumes de divisas, o que valoriza a moeda do país tornando baratas as importações e, por conta disso, inibe o desenvolvimento de outras atividades, gerando enclaves exportadores e excluindo grande parte da população de qualquer atividade mais produtiva. É chave, portanto, para entender, como já vimos, o processo de “construção” do subdesenvolvimento que, como observou alguém com ironia, não é um processo simples, mas uma construção de séculos.

Por que Doença Holandesa? Eu, sinceramente, não sei se por conta do sucesso das exportações de tulipas pela Holanda no século XV que, pela razão exposta, destruiu as manufaturas holandesas – muito mais importantes que qualquer outra na época, inclusive a inglesa – ou devido à exploração atual de gás no mar do norte. Não importa, os resultados são os mesmos e o país que serviu para inspirar o nome foi a Holanda. Bem, chega de cultura inútil. O importante a reter é que o Brasil, enquanto um país

primário-exportador soube, no passado, se defender das conseqüências da Doença Holandesa.

Mas, construir vantagens comparativas dinâmicas é um processo difícil que envolve muito mais do que manter a taxa de câmbio num nível adequado.

Envolve infra-estrutura econômica (energia, transportes, tele-comunicações) e social (educação, saúde e saneamento) e capacitação tecnológica, entre outras prioridades. Implica também em melhorar a distribuição de renda com vistas à expansão do mercado interno, sem o quê, principalmente em países da dimensão do nosso, não se sustenta a diversificação da pauta de exportações. Evidentemente não me refiro à indústria “maquiladora”, como parece ser o caso das nossas exportações de telefones celulares.

Com essas observações em mente, torna-se fácil perceber onde estão os nossos maiores gargalos, assim como também perceber a importância do papel do Estado na sua superação, ainda que isso não seja tão óbvio para alguns.

Antes de terminar esta introdução, mais conceitual, digamos, quero acrescentar que a referência feita à importância da expansão do mercado interno me faz aludir ao que me parece ser uma falsa disjuntiva: entre os objetivos de equidade, de promoção do bem-estar, do combate à pobreza *versus* a busca da eficiência, do crescimento, da competitividade.

Fico apenas na denúncia da falsidade, mas admito que a questão é controversa quando pensamos em algumas políticas públicas. Pensem na Educação, por exemplo. Educação pública, gratuita, de boa qualidade, para todos em todos os níveis: é exequível, é desejável, ou deveríamos investir, pelo menos no ensino superior, numa minoria escolhida por mérito? Não existe uma resposta fácil.

Esticamos ao máximo o nosso processo de industrialização protegida, mesmo além das duas crises do Petróleo nos anos 1970, apelando para um crescente endividamento externo. Até que a puxada dos juros americanos para fortalecer o dólar, em 1980, nos nocauteou. A chamada crise da dívida nos levou à lona e nos deixou tontos.

No começo, ao longo dos anos 1980, ainda acreditávamos que a crise era passageira e que a retomada do desenvolvimento viria logo. A constituição de 1988 foi elaborada

nesse espírito. Agrego: ainda bem. Mas, o fato é que permanecemos semi-estagnados por quase um quarto de século.

Ocorre que ao longo deste período o mundo (as circunstâncias), mudou muito. Não preciso me estender: difundiu-se a 3ª Revolução Industrial, suas novas técnicas de automação com base na microeletrônica e nas telecomunicações deram suporte e impulsionaram a globalização, a economia de redes, o que permitiu aos países industrializados transferir grande parte de suas atividades industriais para regiões longínquas, geralmente em busca de custos mais baixos, particularmente os custos de mão-de-obra.

Em suma, fez surgir uma nova divisão internacional do trabalho, da qual sem dúvida os maiores beneficiários foram os países asiáticos.

E, dentre esses, vai ter destaque o que talvez seja, na economia, o fenômeno mais importante desde os grandes descobrimentos marítimos no século XVI: a emergência da China como potência econômica, como novo motor da economia mundial.

A China (e a Índia) como novo centro dinâmico é diferente, melhor para nós que os EEUU do ponto de vista das nossas exportações de produtos primários, dado que os EEUU competem conosco nesse campo. Mas constitui também um enorme problema tanto para nós como para inúmeros países que não conseguirão competir com os produtos industriais chineses, com seus preços imbatíveis. Bom para os pobres do mundo que passam a ter acesso a produtos industriais de média e alta tecnologia (se o planeta vai agüentar, é outra questão). Com a China no jogo, a competição se torna bem mais difícil e vai exigir dos competidores alta dose de inovação (Castro, 2008).

E nós diante de tudo isso? Não me incluo entre os que acham que perdemos o bonde da história. Não, no máximo, de uma perspectiva desenvolvimentista, eu diria que pegamos o bonde, sim, embora tenhamos embarcado num vagão de segunda classe.

Deixemos de lado o *mainstream*, quer dizer, aqueles que acham que devemos prosseguir com mais e mais reformas liberalizantes na linha do moribundo Consenso de Washington. Vamos nos deter apenas entre os que se preocupam com o desenvolvimento como aqui concebido – o país tornando-se contemporâneo das

melhores práticas produtivas. Acredito que predominam, hoje, duas visões ou duas percepções.

Uma visão olha para os dados que mostram que a integração do Brasil nos mercados globalizados deu-se, ao contrário do ocorrido na Ásia, de maneira perversa ao investimento produtivo, principalmente contra o investimento em atividades industriais mais sofisticadas tecnologicamente e mundialmente competitivas (Carneiro, 2006).

Os dados são, de fato, eloqüentes quanto ao crescente atraso relativo do Brasil pós abertura comercial e financeira, seja no crescimento do PIB, seja na produção industrial ou na incorporação de tecnologia. E o pior é que possuíamos uma base industrial bem superior à dos emergentes asiáticos.

Para reverter esse quadro propõem, desde logo, mudar a política macroeconômica, especialmente no que se refere à relação juros (altos) e câmbio (baixo), com vistas a promover o investimento, dinamizar a demanda e sustentar maiores taxas de crescimento.

Mas não seria o suficiente. Propõem, ademais, uma política industrial mais agressiva. A idéia básica é a de intensificar o uso de medidas discricionárias ou, para usar a expressão preferida dos ortodoxos que a ela se opõem, uma política do tipo *pick the winner*, de escolha dos vencedores. Uma política industrial seletiva e intervencionista que vai de encontro ao proposto pelo paradigma neoliberal.

Quanto às mudanças na política macroeconômica, eu faria alguns comentários: sinceramente, eu não acredito que o pessoal do COPOM, do Banco Central, realmente acredite que a elevação dos juros, como voltou a ocorrer na semana passada, seja, por ela mesma, uma arma eficaz contra a alardeada ameaça de inflação.

O que acredito é que estejam, através da elevação dos juros, dando um estímulo adicional à apreciação cambial para que esta, sim, funcione como âncora contra a inflação, como fez também o governo passado que usou e abusou do câmbio valorizado como medida antiinflacionária.¹ Abusou tanto que levou à desvalorização de 1999, à nossa quebra e à ida ao FMI em busca de socorro.

¹ Para uma explicação rigorosa desse ponto, ver o texto de Franklin Serrano apresentado neste seminário.

A curto prazo até que funciona, só que quando se abusa desta fórmula – juros altos e câmbio apreciado - acabamos por dar um verdadeiro tiro no pé quanto às nossas ambições desenvolvimentistas.

Muitos alegam que não é necessariamente assim. Se o governo diminuísse seus gastos não dependeríamos tanto da subida dos juros para enfrentar a pressão inflacionária, o câmbio não se apreciaria tanto e não haveria razão para uma carga tributária tão elevada. O que nos faltaria é uma política fiscal mais austera. Fácil falar. Mas se pensarmos no peso dos juros na despesa, se pensarmos na rigidez dos gastos (nas transferências obrigatórias para estados e municípios), não é muito o que sobra para as chamadas despesas discricionárias, aquelas que o governo pode dispor para elevar o Investimento Público.

E, ironicamente, os que clamam por uma redução do gasto público são os mesmos que exigem maiores gastos de investimento em infra-estrutura. Alega-se, então, que há que cortar nos gastos correntes.

Eu também acho que existem enormes desperdícios nos gastos governamentais e que muito pode ser feito para elevar a eficiência da máquina pública. Mas, assim mesmo, ninguém vai me convencer que ganhos em eficiência irão permitir a redução dos gastos correntes em educação e saúde, por exemplo.

Em resumo, não aposto alto em mudanças radicais na política macroeconômica.

E quanto à política industrial nos moldes propostos, faço outros comentários: nada contra, e entendo que o que temos neste campo hoje não é mesmo capaz de produzir impactos importantes como os que resultaram das intervenções que levaram à modernização de alguns setores hoje competitivos, como, por exemplo, a siderurgia, o complexo automobilístico, a aeronáutica (EMBRAER) e a agro-indústria (EMBRAPA).

Embora no segundo governo Lula o clima tenha mudando, de novo, em favor de intervenções desse tipo, “verticais”,² a verdade é que não avançamos muito nessa direção. Em parte porque desmantelamos muitas das instituições de apoio. Mas em parte também, creio eu, porque seria hoje uma guinada ousada demais.

² A nova política industrial foi anunciada poucas semanas depois do seminário.

Não só porque implica em ter que enfrentar a ainda fortíssima oposição da ortodoxia. Não faltariam críticas, justas ou injustas, apontando para um possível viés em direção à “competitividade espúrea”, com base em subsídios, desvalorização cambial, queda no poder de compra dos salários, etc.

Mas, ousada demais porque implica em tarefas muito complexas como a construção de um poderoso sistema nacional de inovação e pressupõe, também, uma grande capacidade de coordenação, de articulação de interesses por parte do Estado, além de uma predisposição por parte do empresariado ao engajamento numa estratégia consensual, difícil de imaginar.

Embora estejamos avançando muito nessa direção, a meu ver ainda não dispomos de um número significativo de grandes empresas ou grupos nacionais com fôlego suficiente para assumir os riscos dos investimentos necessários em inovações e que estejam dispostas a se lançar no mercado externo. E, como já mencionei, a experiência recente indica que não podemos contar com as empresas multinacionais aqui instaladas para levar adiante tal estratégia.³

Mas existe uma outra percepção ou um olhar sobre outros dados que dão origem a uma perspectiva diferente.

Nos últimos anos fomos arrastados pelos preços das nossas *commodities* que, com muita probabilidade poderão se sustentar caso a crise atual possa ser superada em alguns meses (até porque a anunciada desaceleração chinesa reduziria seu crescimento para “modestas” taxas de 6 a 7% a.a.).

Mais recentemente assistimos ao aumento do consumo das famílias que vem dando impulso ao mercado interno – um mercado interno cujo potencial equivale ao dos maiores do mundo; a inflação foi contida em parte pela apreciação cambial, como já indiquei, e que, por outro lado, ajudou a diminuir a dívida externa e acumular cerca de duzentos bilhões de dólares em reservas. Nossos fundamentos, hoje, são percebidos como sólidos, a despeito do câmbio apreciado que já ameaça o bom desempenho de nossas contas externas, especialmente de nossa balança comercial.⁴

³ Para uma visão mais otimista, ver o texto de Julio de Almeida apresentado neste seminário.

⁴ O seminário ocorreu poucos dias antes da agência Standard & Poor elevar nossa posição na avaliação de risco para *investment grade*, ou seja, “seguro para investir”.

Ademais, ainda que não tenhamos atingido ainda os níveis desejados, o fato é que o crédito e o investimento vêm aumentando de forma acelerada, bem como a produção industrial. O PIB vem crescendo desde 2004 a taxas de 4 ou 5% a.a. Em consequência, foram criados mais empregos e de melhor qualidade. O agro-negócio (mesmo que ameaçando o meio ambiente) está trazendo oportunidades a regiões no interior, antes estagnadas. Além disso, o moderno agro-negócio não é mais como a velha *plantation*; possui um poder de arrasto muitas vezes superior. A tal ponto, alegam alguns, que já não faz mais sentido contrapor agricultura à indústria quanto à agregação de valor (Castro, 2008). Ser um “primário exportador” hoje não é a mesma coisa que no passado.

Enfim, temos aí um padrão que, se não é o dos nossos sonhos, tem agradado a amplos segmentos da sociedade. O Brasil, rico em recursos naturais, grande fornecedor de alimentos e de matérias primas avidamente demandadas pelas economias emergentes talvez possa, num prazo mais longo que o desejado por nós, alcançar um nível de desenvolvimento razoável.

Junto com medidas distributivas como a continuidade da recuperação do valor do salário mínimo, da manutenção das transferências de renda, será que não poderíamos construir uma economia capaz de sustentar uma sociedade mais justa, ainda que não seja, como gostaríamos, a de um país dotado de uma sofisticada e competitiva estrutura industrial?

Se quiserem, forçando um pouco a idéia, esta segunda visão seria uma forma de manifestação da doença holandesa. Dado que o quadro atual é percebido como satisfatório, isso minaria o espírito animal (*animal spirit*) do empresariado e dificultaria uma movida em direção a uma estratégia mais impetuosa.

Para terminar, é claro que as duas percepções, tão distintas, foram aqui apresentadas de forma esquemática e certamente nenhuma das delas irá prevalecer em estado puro para modelar nosso futuro. Na melhor das hipóteses, teremos um pouco de ambas.

E, na pior das hipóteses, a crise internacional de liquidez que estamos vivendo vai se aprofundar e se prolongar, solapando por muito tempo qualquer perspectiva de retomada do desenvolvimento. O ciclo atual de crescimento terá sido mais um dos muitos mini-ciclos a que temos assistido nas últimas duas ou três décadas.

Mas, sejamos economistas e façamos abstração de tal possibilidade.

Obrigado.

Referências Bibliográficas

CARNEIRO, Ricardo (org.). *A Supremacia dos Mercados*. São Paulo: Fapesp e Editora Unesp, 2006.

CASTRO, Antonio Barros de. No Espelho da China. In: *Custo Brasil*, Ano 3, N^o. 13, fev./mar., 2008.