

Trajetórias de desenvolvimento do leste asiático: lições e implicações para o Brasil

Daniel Anselmo Marechal

Graduando em Relações Internacionais pela USP.

Palavras chave: Desenvolvimento Econômico; Novos Países Industrializados; Economia Brasileira.

Key words: Economic Development; New Industrialized Countries; Brazilian Economy.

RESUMO: Este artigo procura analisar as trajetórias de desenvolvimento dos chamados novos países industrializados (NIPs): Coreia do Sul, Taiwan e China, buscando mostrar a importância da atuação do Estado na mudança da posição de um país dentro da divisão internacional trabalho. Procura-se depois avaliar as mudanças do cenário econômico atual, provocadas tanto pela ascensão da China quanto pela crise nos países centrais. Busca-se, primeiramente, elucidar as dificuldades e potencialidades apresentadas à economia brasileira e, em seguida, avaliar o que tem sido feito recentemente em matéria de política de desenvolvimento, tecendo comparações com os casos anteriormente citados.

ABSTRACT: *This article analyzes the development path of the New Industrialized Countries (NIPs) - South Korea, Taiwan and China - showing the importance of state action on changing the position of a country within the international division of labor. The aim is to evaluate changes in the current economic scene caused by the rise of China and by the economic crises in the core countries. The article then seeks to clarify the potentialities and difficulties presented to the Brazilian economy and to evaluate what has been done concerning development policies, making comparisons with the cases previously mentioned.*

Introdução

A posição ocupada por um país na divisão internacional do trabalho não é um fato neutro nem natural. Como colocado por Peter Evans, alguns nichos do mercado global apresentam taxas de lucro mais elevadas por tempo limitado ou persistentemente, havendo portanto, uma espécie de hierarquia internacional, que gera “profundas implicações nas políticas interna e no bem-estar de seus cidadãos” (Evans, 2001).

No capitalismo contemporâneo, as posições mais elevadas dessa hierarquia são ocupadas pelos países produtores de bens intensivos em tecnologia, uma vez que o conhecimento, protegido legalmente como propriedade privada, funciona como uma barreira à entrada impedindo que a concorrência dite suas leis sobre os preços desses bens. Assim, as empresas são capazes de obter lucros extraordinários. A tecnologia não é um fator distribuído naturalmente entre os países; pelo contrário, ela é uma vantagem comparativa construída e mantida, historicamente, com a atuação do Estado.

No presente ensaio, busca-se mostrar que as trajetórias de desenvolvimento dos novos países industrializados (NIPs) asiáticos endossam essa ideia. Taiwan, Coreia do Sul e, especialmente, China tiveram nas últimas décadas espantosos índices de crescimento econômico, sempre com uma forte presença do Estado nas decisões de ordem econômica, embora as formas de intervenção tenham variado bastante. Um alto nível de incorporação de tecnologia sustentou esse crescimento em suas etapas mais recentes, o que permite afirmar que os três países ascenderam na hierarquia da divisão internacional do trabalho – especialmente Taiwan e Coreia do Sul, enquanto a China permanece, majorita-

riamente, sustentando seu crescimento com base em bens intensivos em trabalho, embora venha implementando um evidente esforço, que vem mostrando resultados, em desenvolver tecnologia própria.

Com essa mudança de posições, as potencialidades de desenvolvimento de todos os outros participantes da economia mundial também se alteraram, especialmente por conta da ascensão chinesa. Por isso, a situação do Brasil na economia mundial deverá, também, sofrer transformações, o que pode ter consequências negativas ou positivas para o bem-estar da população, dependendo da forma de intervenção do Estado, questão que será discutida na seção final deste ensaio.

Coreia do Sul e Taiwan: subindo a escada¹

Coreia do Sul e Taiwan passaram por etapas semelhantes em seus processos de industrialização. Em ambos os países, alguns anos depois do fim da ocupação japonesa, a elite do Estado implementou estratégias de desenvolvimento, embora bastante distintas quanto aos meios, e conseguiu, na década de 1980, fazer da tecnologia o motor de seu dinamismo econômico, criando “novos segmentos de mercado em que pudessem competir as empresas nacionais” (Amsden, 2004) no mercado mundial.

Antes disso, experimentaram uma fase de industrialização por substituição de importações (ISI), mas, já na década de 1960, passaram a orientar sua produção para o comércio exterior; inicialmente com manufaturas intensivas em trabalho. Cerca de dez anos depois em capital, e atualmente em tecnologia.

¹ O título faz menção à expressão “chutar a escada”, que aparece em O Sistema Nacional de Economia Política, de Friedrich List, publicado em 1841: “É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo” (List apud Chang, 2003, p. 13). A ideia é retomada pelo economista sul-coreano Ha-Joon Chang, que, em seu livro Chutando a Escada: A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica, busca revisar as trajetórias de desenvolvimento dos países ricos. O autor mostra que as recomendações sobre políticas e instituições feitas pelos países ricos e por organismos internacionais como o Banco Mundial em nada se parecem com as estratégias efetivamente implementadas no passado pelos países atualmente desenvolvidos.

No entanto, ao contrário do que pode parecer, Coreia do Sul e Taiwan, apesar de terem chegado a pontos relativamente parecidos, percorreram caminhos bastante diversos, devido à diferença de suas trajetórias históricas e de suas dinâmicas políticas internas. Por conta disso, em cada um dos países os impactos sociopolíticos do desenvolvimento também divergiram, o que condiciona as possibilidades abertas atualmente para a continuidade do processo.

Coreia do Sul e Taiwan iniciaram as suas etapas de ISI logo após o fim da ocupação japonesa, mais como uma resposta às condições concretas que se colocavam do que como resultado de uma política racionalmente deliberada. Nesse aspecto, suas trajetórias aproximam-se dos países em desenvolvimento da América Latina, como Brasil e México; e da Índia. Todos intensificaram seus processos de industrialização em resposta à completa desestruturação do mercado mundial, decorrente da Grande Depressão da década de 1930 e das duas guerras mundiais, o que permitiu o desenvolvimento de mercados pela produção doméstica de manufaturas.

Todavia, ao contrário do que ocorreu no Brasil, por exemplo, Coreia do Sul e Taiwan haviam passado por processos de reforma agrária, o que impediu que classes ligadas à grande propriedade adquirissem proeminência política após a descolonização. Por fim, outro aspecto importante que aproxima os dois países nessa etapa e também nas posteriores é o nacionalismo, relativo à ocupação japonesa, expresso no protagonismo das empresas nacionais na vida econômica, sejam elas estatais ou privadas.

Mas as semelhanças findam aqui, uma vez que Coreia do Sul e Taiwan tiveram trajetórias políticas bem diferentes, embora ambos tenham passado por experiências autoritárias duradouras. Isso, sem dúvida, implica em diferentes projetos de desenvolvimento. Afinal, Taiwan tem como especificidade o fato de ter se constituído como uma nação exilada, cujo partido hegemônico por décadas, o KMT, tinha um projeto de poder e uma estrutura organizacional forte, constituída anteriormente no continente no contexto da reação contra a ocupação japonesa. Por isso, a tendência dominante foi no sentido da construção, a partir do aparato deixado pelos colonizadores, de um Estado mais forte e “dominado por um partido leninista, com capa-

cidade de mobilização e uma forte presença na economia” (Cheng, 1990).

Por conta do projeto hegemônico do partido, o Estado adquiriu o controle sobre a atividade econômica, como forma de legitimar a sua dominação. Nesse sentido, assumiu o comando das empresas japonesas, passou a controlar o comércio exterior do país - transferindo as divisas das exportações agrárias para a indústria - e promoveu a dispersão da atividade industrial pelo território, impedindo a organização dos capitalistas como grupo político e a divisão social entre camponeses e operários.

Na Coreia do Sul, por outro lado, a tendência foi no sentido da constituição de um Estado burocratizado e pouco institucionalizado e da formação de uma estrutura social mais rígida e conflituosa, com a indústria concentrada em algumas regiões do país. O governo de Syngman Rhee, próximo aos Estados Unidos e seguindo as orientações destes, privatizou a “imensa propriedade que o governo colonial deixou para trás” (Cheng, 1990). A herança dos *zaibatsu*, dando início à constituição de uma grande e poderosa classe capitalista, com a formação dos grandes conglomerados, os chamados *chaebols*. Ademais, o regime cortou relações econômicas com o Japão (principal mercado consumidor de bens primários da região), o que impossibilitou a estratégia adotada por Taiwan de transferir recursos das exportações para a indústria, mas contou com a entrada maciça de divisas da ajuda norte-americana.

Na etapa de industrialização orientada para exportação (IOE) pela qual os dois países passaram, as diferenças anteriormente descritas se fizeram sentir na medida em que tiveram consequências sociopolíticas que moldaram os novos constrangimentos e possibilidades para as etapas subsequentes. É importante ressaltar que, se a etapa da ISI não foi resultado de uma estratégia racionalmente formulado pelas elites do Estado, a etapa de IOE o foi.

Tanto em Taiwan quanto na Coreia do Sul, as reformas econômicas foram realizadas tendo claramente em vista a reformulação da economia em um contexto em que os ganhos possíveis nos muito limitados mercados internos eram decrescentes. Em ambos os casos, buscava-se então ampliar a produção de bens intensivos em trabalho para venda o mercado externo. Não

obstante, os arranjos políticos que acompanharam as reformas foram bem diferentes. Enquanto Taiwan era comandada por um partido hegemônico, capaz de controlar os interesses dos grupos sociais, a Coreia do Sul tinha um regime fraco, confrontado pela sociedade, que acabou ruindo com o golpe militar de 1961.

"Em Taiwan, a transição para uma nova estratégia e desenvolvimento foi mediada por reformas econômicas envolveram persuasão e pressão, enquanto na Coreia do Sul a mudança de regime também acompanhou a transição. Durante a transição nenhuma batalha foi travada entre o Estado e os interesses sociais em Taiwan, enquanto os interesses da ISI foram trazidos sob controle pelo golpe militar de 1961 na Coreia do Sul" (Cheng, 1990).

As estratégias adotadas também não foram as mesmas, especialmente no que se refere ao esquema de incentivos, ao planejamento industrial e à política relativa ao capital externo. Taiwan optou por priorizar os incentivos de tipo fiscal, manter a forma descentralizada de sua indústria e atrair investimentos externos diretos (IED), buscando guiá-los para as áreas prioritárias por meio de incentivos fiscais. Na Coreia do Sul, ao contrário, o esquema de incentivos adotado foi de tipo creditício. A concentração da indústria foi deliberadamente incentivada e o capital externo chegava principalmente na forma de empréstimos governamentais, o que no futuro geraria dificuldades macroeconômicas que não foram verificadas em Taiwan.

Ademais, em Taiwan, pequenos novos grupos econômicos foram incentivados a desenvolver as atividades industriais mais leves, enquanto a indústria pesada continuou em mãos estatais. Já na Coreia consolidou-se a concentração do poder econômico nas grandes corporações. Assim, a diferença na configuração social da sociedade dos ambos os países se manteve como

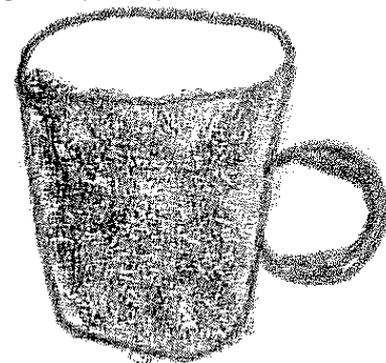
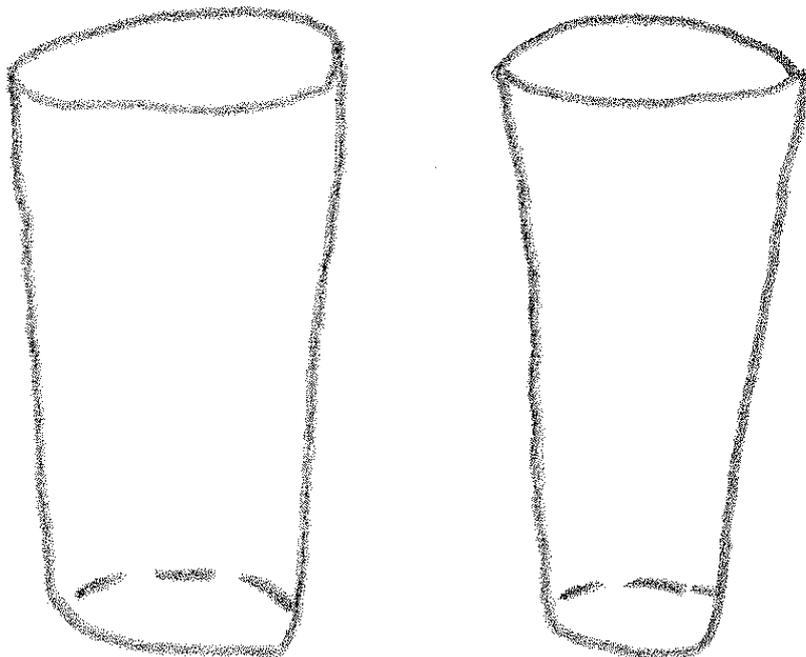
antes: em Taiwan, maior mobilidade, que legitimava a dominação do KMT; na Coreia do Sul, rigidez, mantida com a força do governo militar. A despeito dessas diferenças, nos dois casos a primeira etapa de IOE teve alguns pontos em comum: o Estado atuou como um ator importante no processo e houve o predomínio da produção de bens intensivos em trabalho.

Na década de 70, as bases da primeira etapa de IOE – produção de bens intensivos em trabalho para o mercado externo – entravam em xeque: "Tanto Taiwan quanto a Coreia do Sul estavam enfrentando uma pressão tridimensional: abaixo as segundas camadas de NICs; acima, protecionismo rastejante no ocidente; e internamente a força de trabalho encolhendo, aumentando assim os níveis salariais, especialmente em Taiwan".

As duas economias haviam chegado a uma fase em que deveriam passar por uma reestruturação para manter a competitividade e o crescimento, e controlar a vulnerabilidade externa criada pela etapa anterior. Tornava-se necessário, assim, promover a produção doméstica de bens de capital, para elevar a produtividade do trabalho e, ao mesmo tempo, reduzir a dependência de importações. No patamar de desenvolvimento já atingido isso seria possível, já que se tornava viável a obtenção de ganhos de escala na produção de bens intermediários e de capital, substituindo as importações nesses setores, nos quais, aliás, os países desenvolvidos estavam perdendo competitividade.

Portanto, a fase de aprofundamento da IOE esteve atrelada a uma política de incentivos seletivos à ISI, mas tendo em vista, justamente, dinamizar o setor de bens de consumo para exportação como a base para o crescimento (Cheng, 1990). Com efeito, diante da saturação da oferta de trabalho, mostrava-se necessário elevar a disponibilidade de capital como forma de sustentar o aumento da produtividade dos bens de consumo, para que estes pudessem ter competitividade no mercado externo.

Esse processo ocorreu tanto em Taiwan quanto na Coreia do Sul, mas a forma de implementação foi distinta. No primeiro, coube ao Estado, diretamente, a construção da indústria pesada, papel desempenhado, na Coreia do Sul, pelas grandes corporações, os *chaebols*. A intensidade também foi variada: em Taiwan, o processo de aprofundamento da IOE foi gradual; na Coreia do Sul, intenso, por conta das tensões políticas do país - a ditadura militar era legitimada, em grande parte, pelo crescimento



econômico.

Após a fase de aprofundamento da IOE, portanto, Coreia do Sul e Taiwan entraram nos anos 1980 com uma economia diversificada e intensiva em capital. Estava concluída a fase de *catching up*, na qual o Estado orientou a ação das empresas e a incorporação de tecnologia tendo em vista a redução das desvantagens de seu país para com as nações capitalistas avançadas no que se refere à dotação de capital.

Na etapa posterior, dinamizada pela inovação tecnológica, o Estado teve que mudar o seu papel, na medida em que os conhecimentos necessários para o desenvolvimento passaram a se situar para além de suas capacidades técnicas. Assim, Taiwan procurou investir em um modelo de desenvolvimento fortemente dependente dos órgãos estatais de P&D, especialmente o Instituto de Pesquisa de Tecnologia Industrial (ITRI), responsáveis por induzir as pequenas companhias nacionais a entrarem nos setores de vanguarda do mercado. Ademais, uma política fiscal protecionista permitiu a substituição de bens intermediários intensivos em tecnologia, nos moldes do que havia ocorrido com a SI de bens de capital na etapa de aprofundamento da IOE. Além disso, o país já vinha investindo em educação havia décadas, o que se refletiu no alto nível da mão-de-obra disponível.

No caso da Coreia do Sul, o Estado continuou a fornecer incentivos aos *chaebols*. Mas a crise financeira de 1997, que refletiu o grande endividamento e a falta de transparência nas contas desses grupos, fez com que o governo permitisse a fusão destes com empresas estrangeiras, a despeito da tradição nacionalista da economia do país.

Em suma, os dois países adentraram nos setores mais dinâmicos da economia mundial, fazendo da tecnologia o motor de sua expansão econômica recente. Como não poderia deixar de ser, diferentes trajetórias levam a diferentes opções. Assim, Taiwan tem hoje um parque industrial descentralizado, comandado em parte pelo Estado e em parte por pequenas firmas nacionais. Já a Coreia do Sul tem sua indústria concentrada em algumas poucas regiões e o motor de sua economia está ligado às grandes corporações, hoje fortemente atreladas aos capitais multinacionais e com dificuldades para retomar o crescimento desde a crise de 1997.

No entanto, conforme já mencionado, os

dois países ocupam posições mais elevadas na hierarquia da divisão internacional do trabalho, o que traz consequências positivas para o bem-estar de suas populações, empregadas, em grande medida, em setores que proporcionam alta renda ao trabalho. Isto é, claro, a despeito de todas as privações de direitos individuais resultantes de décadas de autoritarismo.

China: as especificidades de um gigante em transição

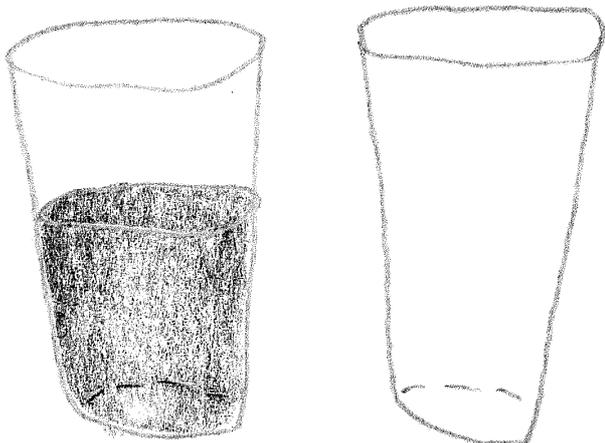
As elevadas e persistentes taxas de crescimento chinesas têm levantado questões complexas sobre o futuro da economia e da distribuição de poder mundial.

Há pouco mais de trinta anos, a China era um país essencialmente agrário, com cerca de 70% de sua população vivendo em comunas rurais, onde a propriedade privada e o comércio representavam a exceção. A maioria das pessoas, portanto, vivia do outro lado da fronteira que separa as relações de mercado da subsistência simples.

A partir de 1978, pouco depois do fim da desastrosa Revolução Cultural, quadros reformistas ascenderam à direção do Partido Comunista Chinês (PCC), até então absolutamente contrário à propriedade privada e às iniciativas de desenvolvimento locais. É importante ressaltar que, muito provavelmente, esses novos quadros não tinham uma visão avessa ao comunismo: para eles o crescimento econômico seria a única via para a elevação do bem-estar das massas, e sobretudo para a alavancagem da posição chinesa no sistema internacional. Até pelos menos meados do século XIX, quando os europeus ajudaram na sua desestabilização, a China foi um dos impérios mais avançados do mundo, e por isso, um nacionalismo antiocidental é historicamente forte entre os chineses.

Assim, é bastante compreensível que um projeto nacionalista visando à retomada da posição que o país já teve se torne hegemônico na sociedade e no partido: “mesmo hoje, as lideranças chinesas apontam que o ano de 2050 marcará a realização da promessa de Mao de que a China concretizaria seu *catching up*, deixando para trás mais de cem anos de derrotas e humilhações” (Cunha e Acioly, 2009). Nesse sentido, as reformas iniciadas no final da década de 1970 devem ser entendidas como uma mudança de estratégia, mas não de objetivos, o que não nos permite falar em uma adesão da China aos princípios do neoliberalismo ou de qualquer outra doutrina ocidental.

Nesse sentido, as reformas implementadas a partir de 1978, como colocado por Yingyi Qian, não foram no sentido da adoção do receituário consensual entre os economistas do ocidente - “estabilização, liberalização, e privatização, seguindo políticas de democratização” (Qian, 2003). Pelo contrário, o país adotou instituições de transição coerentes com suas condições iniciais e favoráveis a manutenção de seu regime político. Para Qian, a implementação das chamadas *best practices* na China provavelmente



te traria como consequência a amplificação das distorções já presentes, inibindo o potencial de crescimento da economia. Por isso, analisar o “milagre chinês” é uma tarefa complexa, já que exige que se deixem de lado velhas noções, afinal o arranjo institucional implementado é absolutamente novo e dinâmico.

Ainda assim, podemos estabelecer alguns traços que caracterizam o “capitalismo com características chinesas” (Huang, 2008). Em primeiro lugar, cabe destacar que o Estado chinês tutelou a “criação” do mercado com o chamado por Qian de “dual-track approach”. Por um lado, foram mantidas certas práticas típicas de uma economia planificada: controle de preços, da distribuição e quotas de produção; por outro se tornou permitida a comercialização dos excedentes em um mercado paralelo, permitindo que os produtores obtivessem lucros mais elevados e aumentassem a produção. Isso implicou em um fato político importante para a estabilidade social durante o período da transição:

“A implicação do dual-track approach é política: representa um mecanismo para a implementação de uma reforma sem perda de criação. A introdução da faixa de mercado proporciona a oportunidade para os agentes econômicos que participam dela sejam melhorados, enquanto a manutenção da faixa de plano fornece transferência implícita para compensar perdedores potenciais da liberalização de mercado, protegendo o status quo sob um plano preexistente” (Qian, 2003).

Além disso, no que se refere à propriedade de firmas, as reformas chinesas foram bastante originais. O PCC optou por permitir a criação de novas firmas, mas sem, contudo, instituir a propriedade privada. As *township-village enterprises* não eram estatais, nem privadas; eram empresas dos governos locais, legalmente pertencentes à coletividade, e foram responsáveis pela industrialização das áreas rurais do país. Por determinação do Estado, os lucros dessas firmas deviam necessariamente ser reinvestidos nelas mesmas (60%), enquanto o restante devia ser investido em melhorias na infraestrutura local. Em 1993, 42% da renda industrial chinesa era proveniente desses empreendimentos (43% vinham das empresas estatais; e, apenas 15%, das privadas), que tinham uma proteção legal, ainda que imperfeita, mais forte do que as empresas privadas (Qian, 2003).

Isso faz relativizar o papel, geralmente sobvalorizado, que tiveram as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) no processo de industrialização da China. É claro que essas zonas foram importantes para a atração de investimentos do exterior e para o aumento das exportações chinesas, mas, pelo menos no período de cerca de vinte anos depois das reformas de 1978, não foram responsáveis pela maior parcela do crescimento econômico do país, que se deu de forma descentralizada.

No entanto, de fato, a participação das TVEs na renda chinesa caiu bastante a partir dos

anos 1990, quando parte delas foi privatizada e os setores voltados para o mercado externo, sediados nas ZEEs, ganharam fôlego com a intensificação da abertura comercial da China.

Nessa nova fase, o capital estrangeiro ganhou uma importância muito maior no processo de desenvolvimento industrial. Todavia, é importante salientar que, pelo menos até o final da década de 1990, boa parte das inversões externas não resultava em controle das empresas por estrangeiros, como ocorre majoritariamente no Brasil. Dadas as dimensões dos possíveis lucros na China, as empresas estrangeiras aceitam as condições negociadas com os governos locais, formando, em muitos casos, *joint ventures*, de forma análoga ao ocorrido na Coreia do Sul.

Com isso, e com grandes investimentos em P&D, o Estado chinês procura alavancar a posição da China na hierarquia da divisão internacional do trabalho, como parte de seu projeto nacionalista. Para tanto, descentralizou as decisões de caráter econômico, que passaram para a iniciativa privada e para os governos locais, sem que, no entanto, o PCC tenha perdido seu papel tutelar sobre a economia.

Todavia, cabe problematizar a repartição social dos ganhos com o desenvolvimento econômico. A dinâmica da economia chinesa é, ainda, resultante sobretudo da exploração do trabalho, implicando em condições de vida bastante adversas para parte substancial da população. Trata-se, provavelmente, de uma consequência do autoritarismo do Estado chinês, cujos objetivos, estabelecidos pelo PCC, muitas vezes estão em dissonância com os anseios da sociedade, a qual não conta com canais amplos de participação política para fazer valer sua vontade.

A economia global centrada na China e o caso brasileiro

O crescimento chinês coloca como questão o futuro da economia global. Durante todo o século XX, os Estados Unidos exerceram o papel central, na medida em que concentravam boa parte da liquidez, da demanda efetiva e das exportações da economia mundial. Isso teve implicações importantes, na medida em que os prejuízos e vantagens daquela ordem foram distribuídos de forma desigual, de acordo com critérios políticos ou puramente econômicos. Como colocado por Antonio Barros de Castro, pode estar havendo, atualmente, um raro processo histórico de deslocamento do centro da economia mundial, com todas as suas consequências: “Alguns países estão tendo, nos mais recentes anos, as suas oportunidades mais que multiplicadas, revolucionadas, pela ascensão chinesa. (...) Em outros casos, contudo, a China pode ter trazido mais problemas que oportunidades” (Castro, 2008).

Isso fornece boas questões para o debate sobre o desenvolvimento do Brasil. Como é sabido, por várias décadas a industrialização foi quase uma política de Estado no país: independentemente do espectro político que ocupavam, da direita militar à esquerda populista, os go-

vernantes do país a trataram como fator fundamental para a realização de seus projetos nacionais. De fato, muito foi conquistado: o Brasil tem hoje uma estrutura produtiva diversificada e um parque industrial considerável. Com efeito, entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem, atualmente, o terceiro maior produto industrial, atrás apenas da China e da Coreia do Sul (Sarti e Hiratuca, 2011).

Não obstante, ao contrário do que ocorreu com Taiwan, com a Coreia do Sul e parece estar ocorrendo com a China, o Brasil teve um mau desempenho na introjeção do progresso tecnológico. Isso porque o projeto de industrialização colocado em prática no pós-guerra, especialmente no setor de bens de consumo, foi baseado na proteção do mercado interno atrelada à entrada de empresas multinacionais, que instalavam suas plantas industriais sem compromissos de transferência tecnológica.

Como Celso Furtado escreveu há quase 50 anos, o Brasil, com seu processo de industrialização, não superou sua dependência da técnica desenvolvida nos países centrais, reproduzindo mercadorias e não as desenvolvendo. Na conceitualização de Peter Evans, isso faz com que o país ocupe uma posição intermediária na divisão internacional do trabalho, auferindo receitas moderadas por concentrar-se, regra geral, em setores menos dinâmicos e inovadores na economia mundial.

Nesse cenário, a ascensão chinesa apresenta-se como fenômeno de efeitos ambíguos. Por um lado, ela representa o acirramento da concorrência internacional no setor manufatureiro, mas, por outro, implica também no aumento da demanda por *commodities*, promovendo a alta de seus preços. Com isso, o valor das exportações brasileiras no setor agroextrativista tem aumentado substancialmente, permitindo uma redução substancial da vulnerabilidade externa. Assim, torna-se possível o financiamento dos déficits estruturais nas contas de renda e de serviços pelos saldos comerciais positivos (Sarti e Hiratuca, 2011), reduzindo a dependência da economia brasileira em relação aos investimentos em carteira e, conseqüentemente, permitindo a redução da taxa de juros doméstica.

No entanto, por causa desse aumento do valor das exportações, existe uma tendência de apreciação do real, agravada diante da grande quantidade de moeda estrangeira nos mercados cambiais, como resultado da expansão da liquidez dos países centrais, somada à manipulação artificial da taxa de câmbio pelo governo chinês. Isto pode causar a perda de competitividade dos bens industrializados produzidos no Brasil, tanto no mercado externo quanto interno, especialmente diante do reduzido nível dos preços de bens exportados pela China (Barbosa e Mendes, 2008).

Ou seja, surge uma séria ameaça de o país sofrer com a chamada “doença holandesa”, se desindustrializando, fenômeno que traria de volta boa parte dos problemas de uma economia exportadora de *commodities*, mas com três agravantes. Em primeiro lugar, atualmente, as atividades agroextrativistas geram poucos postos de trabalhos se comparadas a outros

setores, como o de serviços, por exemplo. Em segundo lugar, os complexos processos de reestruturação produtiva podem trazer sérias conseqüências, como elevados níveis de desemprego por períodos prolongados. Finalmente, em terceiro lugar, o setor primário promove muito menos encadeamentos produtivos e tecnológicos do que o setor manufatureiro (Sarti e Hiratuca, 2011).

Contudo, a ideia de que os incentivos econômicos oriundos do mercado podem ser causa suficiente para os rumos que tomará um país é falaciosa. Como coloca Barros (2007), a posição que um país ocupará em uma possível ordem sinocêntrica depende das escolhas políticas que forem feitas. Aliás, pode ser acrescentado que as escolhas feitas no presente se colocam como opções graças às escolhas feitas no passado.

No caso, o fato de o Brasil ter optado por determinado projeto de industrialização e a forma como esse foi colocado em prática condicionou os caminhos que poderão ser trilhados no futuro. Parece claro que a simples proteção do parque industrial existente e a adoção de incentivos fiscais e logísticos às exportações não bastariam como políticas de desenvolvimento, embora sejam importantes e fundamentais, principalmente no contexto atual, de “guerra cambial” e acirramento dos conflitos de interesses nos mercados mundiais.

Nesse sentido, o Plano Brasil Maior inaugurado em 2011 pelo governo federal, tem uma importância chave, mostrando interesse do governo em defender a indústria nacional, mas seu alcance é limitado. Focado na desconexão dos setores exportadores, no aprimoramento da defesa comercial² – particularmente com a finalidade de aplicar medidas antidumping e salvaguardas transitórias³ contra a China – e no estímulo ao investimento em capital fixo, o plano busca, sobretudo, proteger o mercado interno, apostando nele como motor do crescimento econômico. Com efeito, muito ao contrário dos casos sul-coreano e taiwanês, o mercado interno brasileiro é potencialmente enorme, capaz de sustentar o crescimento apoiado na elevação da produtividade por meio da obtenção de ganhos de escala. Tal foco no mercado interno mostra-se ainda mais importante na conjuntura atual de contração da demanda dos países centrais provocada pela crise e pelas políticas econômicas, sobretudo monetárias e cambiais, colocadas em prática.

Todavia, o Plano Brasil Maior apresenta a falha de ter um viés voltado para o curto prazo: o aumento da proteção à indústria nacional aparece como uma concessão temporária, para corrigir distorções da economia mundial causada pela crise norte-americana e europeia e pelo decorrente descontrole monetário. Ademais, as exigências de investimento em tecnologia e capital fixo, como contrapartida aos incentivos fiscais, focam-se em setores já pouco inovadores, como o automobilístico e de eletrodomésticos, que, evidentemente, não representem de modo algum setores de vanguarda tecnológica, capazes de criar “conspirações multidimensionais” (Evans, 2002) em favor do desenvolvimento. Assim, o plano dificilmente pode ser considerado

² A normativa da Organização Mundial do Comércio (OMC) exige que os países executem investigações bem fundamentadas, seguindo regras objetivas, para que possam implementar medidas de defesa comercial – direitos antidumping, compensatórios ou salvaguardas. Por isso, um dos objetivos do Plano Brasil Maior é justamente aparelhar o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e seu Departamento de Defesa Comercial (Decom), conferindo-lhe capacidade para executar um número maior de investigações, respeitando os prazos definidos nos acordos internacionais celebrados no âmbito da OMC.

³ A figura jurídica das “salvaguardas transitórias” está prevista no Protocolo de Acesso da China à OMC, assinado em 2001. Dadas as condições particulares de sua economia, a China aceitou a aplicação de salvaguardas transitórias – um adicional sobre o imposto de importação – contra seus produtos por países que verem sua indústria doméstica prejudicada por um surto inesperado de importações chinesas.

resultado de uma estratégia de longo prazo relativa à posição da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.

Além disso, um projeto de desenvolvimento econômico baseado na demanda doméstica, passa necessariamente pela ampliação do consumo, o que depende de uma maior distribuição da renda nacional. Esforços nesse sentido têm sido feitos por meio de programas de transferência de renda e, sobretudo, de aumentos reais do salário mínimo, em um contexto de ampliação do emprego formal. Isso, somado ao aumento da oferta de crédito aos estratos inferiores de renda tem permitido o aumento do consumo das famílias, particularmente no período entre 2004 e 2008 (Sarti e Hiratuca, 2011), gerando um aquecimento do mercado interno favorável à ampliação do investimento em capital fixo, o qual, com efeito, apresentou sensível alta entre 2005 e 2008, passando de 15,9% para 19% do PIB (Barbosa, 2010). A crise econômica mundial, todavia, interrompeu essa trajetória.

Conclusão

O que se pretendeu expor neste trabalho, sobretudo, é o fato de que as políticas de desenvolvimento são resultados de escolhas, tomadas em função tanto da situação social e política interna quanto da estrutura e conjuntura internacional, feitas dentre o leque de opções abertas pela trajetória anterior do país. Quer dizer, o desenvolvimento econômico está longe de ser simples resultado da aplicação de um receituário consagrado: a forma que ele terá e a quem ele favorecerá, são questões que precedem a discussão sobre os meios necessários

para lográ-lo.

Nesse sentido, os canais democráticos pelos quais os diferentes grupos sociais podem expressar-se, se apresentam como meios pelos quais as escolhas sobre as alternativas a serem seguidas e a repartição dos ganhos do desenvolvimento econômico poderão ser feitas de forma justa, favorecendo, sobretudo, os produtores e os setores mais vulneráveis da população, tendo em conta que a riqueza é fruto do trabalho social, e não da soma dos trabalhos individuais.

Finalmente, pode-se inferir com base no que foi exposto, que a atuação do Estado é condição necessária para que um país ascenda na hierarquia da divisão internacional do trabalho e, ao mesmo tempo, para que os ganhos dessa ascensão possam ser distribuídos.

Faz-se então fundamental pensar, concomitantemente, na melhora dos quadros da administração pública no sentido de planejar e executar investimentos, em uma perspectiva de longo prazo, e no aprimoramento dos canais de participação, de modo a garantir que os ganhos econômicos se traduzam em progresso social, como principais objetivos a serem perseguidos. Afinal, se a exemplo dos casos asiáticos mencionados é fundamental um papel mais ativo do Estado no planejamento econômico, é evidente que a dominação política de grandes grupos econômicos, proprietários de terra ou financistas não resultaria em uma sociedade mais livre e justa, objetivo diante do qual o desenvolvimento econômico é somente instrumental.

Submetido em Novembro de 2011

Aceito em Agosto de 2012

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIOLY, Luciana; CUNHA, André Moreira. (2009). "China: ascensão à condição de potência global – características e implicações". In: Acioly, Luciana; Cardoso Jr., José Celso e Matijascic (orgs.). *Experiência de Desenvolvimento: China, Índia, Rússia e África do Sul*, vol. 2. Brasília: IPEA.
- AMSDEN, Alice H. (2004). "La substitución de importaciones em las industrias de alta tecnologia: Prebisch renace em Asia". In: *Revista de la Cepal*, no. 82.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. (2008). "A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira". In: *Revista Nueva Sociedad* (especial em português).
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. (2010). "A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda". In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo.
- CASTRO, Antonio Barros de. (2008). "From sem-stagnation to growth in a sino-centric market". In: *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, no. 1 (109).
- CASTRO, Antonio Barros de. (2008). "No Espelho da China". In: *Revista Custo Brasil – Soluções para o desenvolvimento*. Ano 3: no. 13.
- CHANG, Ha-Joo. (2003). *Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp.
- CHANG, Ha-Joo. (2007). *Bad Samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world*. London: Randon House Business Books.
- CHENG, Tun-jen. (1990). "Political Regimes and Development Strategies: South Korean and Taiwan". In: Gereffi, Gary and Wyman, Donald. *Manufacturing Miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, Peter. (2004). *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- FURTADO, Celso. (1983). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nacional.
- HUANG, Yasheng. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- QIAN, Yingyi. (2003). "How Reform Worked in China". In: Rodrik, Dani (Ed.). *In Search of Prosperity: analytic narratives on economic growth*. Princeton, Princeton University Press.
- SARTI, Fernando e Hiratuca, Célio. (2011). "Desenvolvimento Industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros". *Texto para Discussão*. IE/Unicamp, Campinas, no. 187.

