

CAPÍTULO 2

A INSTITUIÇÃO-CHAVE

Desde a década de 1960, as instituições têm sido a preocupação central dos cientistas políticos e, a partir dos anos 1980, também um importante programa de pesquisas para os economistas. Antes disso, os cientistas sociais costumavam adotar uma abordagem estrutural ou socioeconômica em que as instituições desempenhavam um papel, mas a estrutura econômica as condicionava, enquanto os economistas neoclássicos simplesmente as ignoravam. Assim, quando economistas da corrente dominante se concentraram nas instituições, foi um progresso; foi uma maneira de ampliar o âmbito do pensamento econômico que fora estreitado pela teoria econômica neoclássica. Mas a forma que tomou essa inclusão das instituições na teoria econômica do desenvolvimento acabou sendo excessiva e reducionista: excessiva, na medida em que as instituições subitamente ganharam autonomia das estruturas sociais; e reducionista, porque os novos economistas institucionalistas afirmaram que, se o estado de direito ou os direitos de propriedade e os contratos fossem assegurados, o desenvolvimento econômico se seguiria automaticamente no mercado. Neste capítulo, minha preocupação central não é criticar essa alegação, cuja fragilidade é óbvia, mas apresentar um *conjunto alternativo*

de instituições que, de um lado, goza de relativa autonomia em relação às estruturas econômicas e, de outro, desempenha papel-chave na promoção do crescimento econômico: uma *estratégia nacional de desenvolvimento*.

A fragilidade central da nova abordagem institucionalista ao desenvolvimento econômico provém da forte correlação entre o nível de desenvolvimento econômico das instituições em cada sociedade ou, mais amplamente, entre as três instâncias sociais (a econômica, a institucional e a cultural) existentes em todas as sociedades. Existe, é claro, certo grau de liberdade entre essas instâncias, na medida em que, em certos momentos, a estrutura econômica avança mais do que as instâncias institucional e cultural, enquanto em outros momentos ocorre o contrário. A esperança razoável de que compartilham todos os reformistas é que a segunda alternativa seja verdade – e, às vezes, é. Mas só raramente. Em geral, as boas reformas institucionais caminham juntas, de um lado, com mudanças tecnológicas e econômicas e, de outro, com mudanças culturais e ideológicas. Esse fato, que Marx e Engels descobriram há mais de um século e meio, foi confirmado de muitas maneiras, mas poucos imaginaram que os estudos econométricos o confirmariam. Mas isso aconteceu depois que as instituições se tornaram objetos populares de estudo entre os economistas convencionais e eles decidiram relacioná-las ao crescimento econômico. O que a maioria dos *testes econométricos* demonstrou é que há forte correlação entre boas instituições e o *nível* de crescimento econômico, mas praticamente nenhuma correlação entre o respeito aos direitos de propriedade ou aos contratos, ou o estado de direito, ou mesmo a democracia, e a *taxa* de crescimento econômico. Em outras palavras, as três instâncias da sociedade – econômica, institucional e cultural – estão fortemente correlacionadas em termos de resultados (os países mais ricos tendem também a ser mais democráticos, socialmente mais equitativos e mais protetores do meio ambiente); mas no processo de crescimento não conseguimos encontrar correlações perceptíveis entre as variáveis institucionais e o percentual anual de aumento da renda *per capita* ou de melhoria dos padrões de vida. A estreita correlação entre as instâncias estrutural e institucional é confirmada, enquanto a esperança de que as reformas institucionais possam gerar crescimento não o é. As reformas institucionais continuam sendo essenciais para o desenvolvimento, mas não explicam por que alguns países começam a crescer mais rapidamente do que antes, e vão aos poucos alcançando os que estão à frente.

O que precisamos encontrar é o fato histórico institucional que explica o início do *catch up* ou, mais amplamente, dos períodos de crescimento razoavelmente alto e sustentado. Embora o que eu vá discutir se aplique a países de renda média, também se aplica em parte a países pobres. Em geral, o processo de crescimento começa quando um grupo de reformas e políticas sobre as quais uma nação consegue informalmente chegar a um acordo abre novas oportunidades de investimento rentável, criando, assim, condições para empresários schumpeterianos investirem e inovarem. Esse fato histórico novo é uma instituição – uma *estratégia nacional de desenvolvimento* – que, do lado da demanda; (a) cria uma demanda por investimentos orientados para o mercado interno, neutralizando a tendência dos lucros de aumentarem mais rapidamente do que os salários (em razão da ilimitada oferta de mão de obra existente nesses países) e, assim, contribui para uma demanda interna sustentada; e (b) mantém a taxa de câmbio competitiva, de modo a garantir que setores que usam tecnologia de ponta continuem sendo lucrativos, apesar da tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização. A partir do momento em que um país entre em acordo sobre o grupo de instituições formais e informais que constitui uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição, será capaz de adotar as políticas macroeconômicas que realmente farão diferença no curto prazo: além da taxa de câmbio competitiva, que promove investimentos voltados para a exportação, e de uma política de rendas que mantém os salários e ordenados crescendo juntamente com os lucros, de modo a estimular o consumo e o investimento, essa estratégia também será austera em termos fiscais, de modo a manter o Estado saudável financeiramente, e manterá a taxa de juros em nível moderado, enquanto a utiliza para administrar a política monetária.

O desenvolvimento econômico tende a ser autossustentado, na medida em que, em um ambiente de rápida mudança tecnológica, as empresas não têm escolha senão reinvestir seus lucros. Está, no entanto, continuamente sujeito a crises, baixas taxas de crescimento e eventual quase-estagnação no longo prazo, como foi o caso da América Latina nas décadas de 1980 e 1990. Ele se acelera em certos períodos, indicando a presença de uma estratégia nacional de desenvolvimento; em outros, torna-se quase estagnado, seja porque a estratégia anterior se exauriu e o país não consegue substituí-la, seja porque o país está subordinado a seus concorrentes. O desafio que cada nação enfrenta

para superar essas difíceis fases de transição envolve autonomia nacional e capacidade de coesão social – dois fatores que tendem a depender de muitas circunstâncias. Esses fatores serão mais fortes nos países asiáticos do que nos latino-americanos, porque sua população nunca se considerou “europeia”; eles se acentuam depois que uma revolução torna o país livre da subordinação internacional formal ou informal, como foi o caso do Irã; eles se atenuam quando a dominação externa é gigantesca, como acontece no Oriente Médio e na África, por razões geopolíticas – especificamente seus recursos naturais; são também restringidos quando o poder ideológico difuso exercido pelos países dominantes convence as elites locais a seguirem as reformas políticas recomendadas por eles.

Nas democracias modernas, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação, e o governo é o corpo de funcionários eleitos e burocratas de alto escalão que o dirigem em nome dos cidadãos.¹ A natureza estratégica do desenvolvimento econômico nasce da necessidade e oportunidade de uma nação de organizar esforços a fim de elevar os padrões de vida, e da forte correlação entre crescimento econômico e conquista de outros objetivos políticos importantes. Embora o desenvolvimento possa, em curto prazo, ocorrer à custa da justiça social e da proteção ambiental, em médio prazo a correlação positiva aparecerá, porque a justiça social e os defensores do meio ambiente receberão maior poder com o crescimento econômico. Mas o fator-chave que torna necessária uma estratégia nacional de crescimento é a natureza altamente competitiva do capitalismo. Hoje em dia, no âmbito da globalização, em que a rivalidade comercial e tecnológica entre as nações é mais forte do que nunca, a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição se tornou evidente.

¹ Em inglês, o termo *government* costuma ser usado como sinônimo de “Estado”, enquanto *administration* denota o que na Europa e na América Latina chamamos de “governo” (“governo”, “gobierno”, “gouvernement”). Usarei “Estado”, não “governo”, para significar a organização que define e faz cumprir a lei; administração, ou governo, é formada pelo grupo de políticos e funcionários de alto escalão que dirigem o Estado; “Estado-nação” será aqui sinônimo de “país” ou “Estado nacional”; “Estados”, no plural, costuma ser usado como sinônimo de Estados-nação ou países, mas evitarei isso. Observe-se também que distingo “nação” e “Estado” de “Estado-nação”: uma nação ou uma sociedade nacional mais um Estado e um território constituem um Estado-nação. “Estados”, no plural, costuma ser usado como sinônimo de “Estados-nação” ou “países”.

Embora os Estados-nação não tenham a mesma capacidade de coesão que as organizações, também necessitam de uma espécie de plano estratégico para ter êxito na competição internacional. No governo, grande parte dos esforços e lutas dos políticos se concentra em como melhor promover o crescimento econômico do país. No campo das relações econômicas, no que se refere tanto aos assuntos comerciais quanto aos tecnológicos e financeiros, os Estados-nação e suas empresas privadas vivem uma dura competição, que exige uma constante iniciativa por parte de seus governos. Os Estados-nação também cooperam porque, em todos os casos em que há competição frequente, a cooperação é necessária para definir as regras do jogo e para evitar conflitos prejudiciais a ambos os lados; mas, em geral, a competição prevalece sobre a cooperação.

Nos últimos dois séculos de desenvolvimento capitalista, a experiência mostra que, quando um país de renda média que já completou sua revolução capitalista está em pleno crescimento, esse é um sinal de que a nação é forte – de que políticos, empresários, burocratas e trabalhadores estão operando no âmbito de uma vaga mas combinada estratégia nacional. A força de uma nação se expressa em seu engajamento com os objetivos políticos das sociedades contemporâneas – segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente – e em sua capacidade de reunir e formular estratégias para atingir esses objetivos. Quanto mais desenvolvido ou mais capitalista for um país, mais o desenvolvimento econômico tende a ser facilitado pelos mercados livres que promovem a alocação eficiente dos fatores de produção. Mas nos países em desenvolvimento, o desenvolvimento econômico é fruto do esforço deliberado de uma nação para usar o Estado como seu principal instrumento institucional de ação coletiva. É o resultado de um acordo informal envolvendo empresários, trabalhadores e as classes médias, com a intermediação do governo. Juntamente com os governos, as associações empresariais e sindicatos geralmente desempenham papel importante em sua definição e também em sua colocação em prática. Esse acordo, que se compõe de leis, políticas, entendimentos comuns e crenças compartilhadas que orientam a inovação e o investimento, não é óbvio, mas pode ser intuído pelo observador. Atualmente, no caso dos países de renda média, a decisão de crescer com poupança interna e uma competente política macroeconômica são os dois fatores-chave dessa estratégia nacional

que tornará o país bem-sucedido competitivamente, ou seja, que lhe permitirá realizar o *catch up*.

A sociedade politicamente orientada que está por trás de um Estado e de seu governo pode ser vista como uma sociedade civil ou uma nação. Quando a sociedade é vista como “sociedade civil”, as liberdades civis são o ponto focal; quando é vista como uma “nação”, a segurança e o crescimento econômico são a preocupação central. Uma nação que é capaz de entrar em acordo sobre uma estratégia nacional de desenvolvimento é forte e ativa. Ao contrário, como ressalta Fabio Comparato (2005: A3), “quando uma nação já não define um horizonte histórico a ser perseguido com denodo e esperança, instala-se no estado de consciência infeliz de que falou Hegel: a impossibilidade de situar-se harmonicamente na vida”.

DEFINIÇÃO

O que é uma estratégia nacional? Essa não é uma questão de fácil resposta, na medida em que as estratégias nacionais variam amplamente no tempo e no espaço. Mas é possível oferecer uma definição histórica, na tentativa de captar suas principais características. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma estratégia de competição internacional; é a ação econômica combinada, voltada para o crescimento econômico, que tem a nação como seu ator coletivo e o Estado como seu instrumento básico de ação coletiva. É uma coalizão política informal ou implícita em que as classes sociais, sob a liderança do governo, suspendem seus conflitos internos e cooperam, quando o problema que enfrentam é a competição econômica internacional. É uma instituição ou um grupo de instituições que guiam os principais atores políticos e econômicos em seus processos de tomada de decisão – os políticos, sobre como definir novas políticas públicas ou reformar as existentes, os empresários, sobre quando e onde investir. Assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento sempre envolve o incentivo à inovação e à acumulação de capital. É uma instituição nacionalista, na medida em que dá nítida prioridade aos interesses da mão de obra nacional, do conhecimento nacional e do capital nacional, mas, quanto mais elevado o estágio de desenvolvimento, mais moderado e demo-

crático será esse nacionalismo, aberto à cooperação internacional e rejeitando critérios étnicos.²

Como as pessoas no mundo moderno estão organizadas em três níveis – famílias, organizações e Estados-nação – que competem e cooperam entre si, uma estratégia nacional de desenvolvimento é a forma pela qual cada nação decide desempenhar esse duplo papel de competição e cooperação. Nações coesas e autônomas terão estratégias nacionais de desenvolvimento mais fortes do que as nações divididas e dependentes. A capacidade de coesão de uma nação tende a aumentar com o crescimento econômico, mas o processo está longe de ser monotônico: é comum haver deterioração gradual seguida por uma crise, como vimos na América Latina desde os anos 1980. Na medida em que as nações ganham e perdem coesão, suas estratégias nacionais de desenvolvimento serão claras ou obscuras, e suas conquistas econômicas, variáveis na mesma medida.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento é composta de um conjunto de instituições que definem as regras do jogo do crescimento econômico. Algumas leis devem ser relativamente gerais e permanentes, expressando valores e objetivos básicos; outras são reformas institucionais que respondem a mudanças básicas nas estruturas sociais e econômicas; e outras ainda são políticas que podem ser mais específicas e temporárias, definindo meios. Várias formas de planejamento, começando com os investimentos públicos e em infraestrutura, são parte essencial dela. Se estiverem combinadas com o planejamento estratégico das empresas comerciais, esse é um sinal de que existe realmente uma estratégia nacional de desenvolvimento. Mas as estratégias nacionais de desenvolvimento ou os projetos nacionais não devem ser confundidos com planejamento econômico. Na maioria das estratégias nacionais de desenvolvimento bem-sucedidas, houve algum tipo de planejamento, sobretudo nos primeiros estágios de crescimento, quando os investimentos em infraestrutura econômica e indústria pesada assumiram prioridade. Posteriormente, a coor-

² O nacionalismo é aqui entendido como a ideologia que legitima a formação e a consolidação do Estado-nação. Os cidadãos serão nacionalistas se não tiverem dúvida de que seus governos devam proteger o capital, a mão de obra e o conhecimento nacionais. De acordo com essa definição, todas as sociedades desenvolvidas são nacionalistas – tanto que podem dispensar o adjetivo ou usá-lo pejorativamente, em geral juntamente com “populista”, para se referir a movimentos políticos de direita ou de esquerda que se opõem a concepções globais hegemônicas.

denação do mercado se torna essencial, e qualquer planejamento geral será apenas do tipo indicativo.

Desde o início da revolução capitalista, mas principalmente na globalização, a estratégia nacional de desenvolvimento é uma estratégia de competição. Ela deve sempre levar em conta as reações dos “adversários”, que serão ou outros concorrentes nacionais ou fatos novos que criam obstáculos ao crescimento e exigem uma mudança de política. Uma estratégia nacional de desenvolvimento resulta de um processo de tomada de decisões coletivo e informal. É, portanto, um meio de administrar a economia nacional, de promover opções capazes de conduzi-la competitivamente para o desenvolvimento. Da mesma forma que as empresas planejam suas atividades estrategicamente, assim também os Estados-nação delineiam estratégias nacionais de desenvolvimento de um modo necessariamente menos sistemático, mas, mesmo assim, eficaz. Herbert Simon e Peter Simon (1962: 176) identificaram estratégia com programa, e consideraram este último um meio pelo qual os atores econômicos com informação incompleta e racionalidade limitada avaliam alternativas e fazem escolhas, em vez de sempre “otimizar”, como imaginado pela teoria econômica neoclássica. Com base na análise de uma partida de xadrez, eles escrevem que um programa ou estratégia é uma série de decisões tomadas de forma bem definida, que permite grande economia em termos de memória e avaliação de alternativas. Ao definir uma estratégia, o jogador deve levar em conta três princípios: (1) o atacante só deve considerar jogos “fortes” (como xeques contra o rei contrário) (...); (2) todas as alternativas disponíveis para o oponente devem ser exploradas (...); (3) se qualquer dos jogos que o atacante estiver considerando, independentemente de sua força, permitir ao oponente fazer movimentos em resposta, o movimento de ataque é abandonado por não ser promissor.

Não é diferente do que acontece com as estratégias nacionais. Os estrategistas precisam começar diagnosticando a situação e depois procurar alternativas, sempre tendo em mente o fato de que não podem perseguir todas as alternativas, mas, no âmbito de um programa, somente aquelas que parecem mais promissoras ou satisfatórias. Os estrategistas não têm ilusões quanto à otimização, mas sabem que têm pouco tempo para tomar uma decisão, para escolher numa situação de incerteza. A fim de implementar a estratégia ou o programa eventualmente definido, as pessoas encarregadas usarão todos os meios disponíveis: redigirão as leis, adotarão as políticas econômicas, defi-

nirão os planos de investimento público e o orçamento nacional, e todas as outras instituições; tentarão aproveitar da melhor forma possível os recursos dos mercados, mas não hesitarão em intervir conforme necessário.

Quando os cientistas sociais discutem modelos de capitalismo tão mutuamente distintos como os modelos anglo-americano e corporativo, o escandinavo e o japonês, estão também discutindo as respectivas estratégias nacionais de crescimento que se mostraram eficazes em promover o desenvolvimento econômico nos países ricos.³ Como modelos ou variedades do capitalismo, as estratégias nacionais de crescimento são também tipos ideais. A diferença é que os modelos estão orientados para descrever e buscar as inter-relações entre todas as variáveis sociais, econômicas e políticas, enquanto as estratégias se concentram nas variáveis que provocam (ou impedem) o crescimento: uma estratégia nacional implica um crescimento acelerado, enquanto um modelo de capitalismo pode ser compatível com taxas de crescimento *per capita* relativamente baixas. As estratégias nacionais de crescimento são específicas para cada país, mas, como no caso dos modelos de capitalismo, podemos imaginar e analisar estratégias nacionais de crescimento que abrangem vários países. Descrevendo o modelo de capitalismo do leste da Ásia, Ha-Joon Chang (2002b: 229) lista seis características que são traços típicos das respectivas estratégias nacionais de crescimento. São elas:

- (1) a política macroeconômica mais pró-investimento do que anti-inflacionária;
- (2) o controle do consumo de luxo, que atende tanto a funções econômicas quanto políticas;
- (3) o rígido controle do investimento externo direto, que contraria a impressão popular de que essas economias (exceto talvez o Japão) têm uma política “aberta” de Investimento Externo Direto;
- (4) a busca integrada de proteção à indústria nascente e promoção das exportações;
- (5) o uso das exportações como ferramenta para explorar a economia de escala e, portanto, para acelerar a maturação das indústrias nascentes;
- (6) e a visão da competição orientada para a produtividade (em contraposição à orientada para a alocação).

³ Já existe uma vasta e competente literatura sobre os modelos de capitalismo. Ver, entre outros, Schmitter (1974), Esping-Andersen (1990), Albert (1991), Goodin et al. (1999), Hall e Soskice (2001), Boyer e Pierre-François Souyri (2001), Huber (2002), Stephens (2002).

A essa lista, eu apenas acrescentaria a neutralização da tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização para definir o que chamo de “nova estratégia desenvolvimentista” que discuto no Capítulo 3.

UM POUCO DE HISTÓRIA

No caso da América Latina, só faz sentido procurar estratégias nacionais de desenvolvimento após 1930, quando alguns países que eram formalmente independentes desde o início do século XIX tornaram-se efetivamente independentes e se industrializaram. No caso da Ásia e da África, essa busca deve ser feita após a Segunda Guerra Mundial, quando os países desses continentes se tornam formalmente e, na maioria dos casos, substantivamente independentes (como os países asiáticos dinâmicos). No caso dos países latino-americanos, a Grande Depressão dos anos 1930 criou oportunidade para começar ou estimular a industrialização. A revolução nacional, que começou formalmente mais de um século antes, com a independência política, pôs-se então em andamento. No Brasil, no México e, em menor grau, em outros países latino-americanos, uma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada na substituição das importações e na intervenção do Estado tentou emular e adaptar a experiência de países centrais de desenvolvimento tardio, como a Alemanha e o Japão. Tentando neutralizar a doença holandesa ou, mais amplamente, a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização (da qual os economistas não tinham conhecimento na época, mas que os formuladores de políticas intuía), os países usaram taxas de câmbio múltiplas que causaram transferência de renda dos produtos exportados agrícolas e minerais para empresas industriais. Os países também recorreram a várias formas de planejamento e de política industrial para estimular investimentos em setores de maior valor agregado *per capita*. Entre 1930 e 1980, o nacional-desenvolvimentismo teve êxito na América Latina.

Inicialmente, essas estratégias nacionais de desenvolvimento usaram recursos locais para financiar o desenvolvimento. Essa era a abordagem correta, pois evitava a apreciação da moeda local e a perda de competitividade das indústrias locais, que é inevitável quando as entradas de capital são maiores do que a demanda por moeda forte. No entanto, a partir do início dos anos 1970, à luz do pressuposto de que países ricos devem transferir capital para países pobres

em capital, eles recorreram cada vez mais aos empréstimos externos e ao investimento direto, enquanto mantinham a estratégia protecionista e um pessimismo com relação às exportações de produtos manufaturados que não fazia mais sentido. Esses dois erros levaram a uma grande crise no início dos anos 1980, que os países latino-americanos ainda precisam superar totalmente. A partir de meados de 1990, como resultado de sua própria fragilidade nacional e em resposta à crescente pressão ideológica do Norte – a onda neoliberal –, os países latino-americanos voltaram a cair na condição de quase-colônias, e suas elites aceitaram uma estratégia importada – a ortodoxia convencional – que antes neutraliza do que promove o desenvolvimento econômico.

Em contraste, nessa época, alguns países asiáticos, que haviam estado sujeitos ao imperialismo europeu até a Segunda Guerra Mundial, conquistaram autonomia.⁴ Alguns deles, como Coreia e Taiwan, passaram por uma reforma agrária nos anos 1950. Inicialmente, eles adotaram uma estratégia de substituição de importações, mas, seja porque seus recursos naturais fossem limitados ou porque suas elites, por serem autóctones e não transplantadas da Europa, fossem mais capazes de afirmar seus interesses nacionais, esses países mudaram, já nos anos 1960, para uma estratégia impulsionada pela exportação, embora mantivessem políticas industriais. O bem-sucedido crescimento econômico do Japão serviu de modelo para eles. Esse foi o começo da *flying geese strategy* [estratégia dos gansos voadores], pela qual os países adquiriram as condições para o desenvolvimento em ondas sucessivas: o Japão foi o primeiro, nos anos 1950; Coreia, Taiwan, Hong Kong e Cingapura se seguiram nos anos 1970; em terceiro lugar, nos anos 1980, vieram Malásia, Tailândia e Indonésia; em quarto lugar, nos anos 1990, China, Índia e Vietnã. Em todos esses países, o preço macroeconômico mais estratégico – a taxa de câmbio – foi mantido deliberadamente competitivo e as políticas industriais foram acentuadamente ativas, enquanto a proteção tarifária foi gradualmente reduzida. Ao praticarem políticas macroeconômicas competentes que mantiveram sólidas as finanças do Estado, limitaram o financiamento oriundo da pou-

⁴ O Japão nunca foi uma colônia, e essa é uma das razões pelas quais ele foi o primeiro país asiático a se tornar parte do centro. A China também não era uma colônia formal, mas caiu sob dominação externa após ter perdido a Guerra do Ópio. A Índia era uma colônia e, por essa razão, perdeu ainda mais do que a China no século XIX.

pança externa e administraram as taxas de câmbio, evitaram a crise da dívida externa dos anos 1980 (que paralisou o desenvolvimento na América Latina) e mantiveram suas economias competitivas e em crescimento.⁵

Os países asiáticos dinâmicos, com sua estratégia voltada para a exportação de bens manufaturados, tiveram vantagens cruciais sobre os países latino-americanos. Os primeiros tigres asiáticos eram pequenos e logo passaram da substituição das importações para o crescimento com base na exportação; muitos sofreram reformas agrárias que garantiram uma distribuição da renda mais igualitária; sempre adotaram rígidas políticas fiscais; evitaram a grande crise da dívida externa dos anos 1980 limitando o endividamento externo (crescimento com poupança externa); impuseram limites ao investimento estrangeiro; qualquer versão da doença holandesa de que tenham sofrido foi muito mais fraca do que na América Latina. Tudo isso lhes permitiu manter a taxa de câmbio competitiva. Nos anos 1980, enquanto os latino-americanos estavam imersos na crise da dívida e no populismo econômico (um resultado perverso e imprevisível da transição para a democracia ou uma reação contra as políticas dos regimes militares que ocorreram nessa década em vários países latino-americanos), os países asiáticos estavam fazendo sua transição do primeiro para o segundo estágio do crescimento econômico, ou do antigo nacional-desenvolvimentismo para o novo-desenvolvimentismo.

O que explica essa diferença de comportamento entre os países latino-americanos e os países asiáticos de crescimento rápido? Por que as elites latino-americanas sujeitaram-se ao Norte quando as asiáticas não o fizeram? Uma explicação para a maior autonomia nacional dos países asiáticos pode ser a de que eles estiveram sujeitos ao imperialismo industrial no século XIX, mas, com exceção das Filipinas, suas elites continuaram nativas, enquanto as elites dos países latino-americanos, embora compostas de mestiços, consideravam-se europeias e, provavelmente por essa razão, tiveram sempre mais problemas em se identificar como elites nacionais. Desse modo, não é provavelmente por acaso que, entre os países asiáticos, as Filipinas tenham taxas medíocres de crescimento.

⁵ Como veremos no Capítulo 5, embora a política de crescimento com poupança externa geralmente tenha um efeito negativo sobre o crescimento econômico, em períodos de grande crescimento ela pode ser positiva.

O LADO DA OFERTA E O LADO DA DEMANDA

As estratégias nacionais de desenvolvimento variam de momento a momento e de país para país. Dois países que, a partir dos anos 1980, adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento – a China e a Irlanda – não poderiam ser mais diferentes. Mas as estratégias nacionais de desenvolvimento têm certos traços em comum que estão relacionados ao conceito de desenvolvimento econômico e suas causas. Do lado da oferta, o desenvolvimento econômico resulta do aumento da produtividade causado pela acumulação de capital com a incorporação do conhecimento tecnológico, de investimentos em infraestrutura que têm externalidades positivas, de inovações empresariais, da transferência de mão de obra para a produção de bens e serviços que envolvem maior valor agregado *per capita*. Ainda do lado da oferta, o crescimento econômico depende do progresso tecnológico e da inovação, de educação, alimentos e assistência à saúde ou, mais amplamente, de capital humano. Do lado da demanda, o crescimento econômico depende dos elementos que compõem a demanda efetiva: investimento, consumo, gastos do Estado e exportações menos importações. Quando a demanda é sustentada, os empresários enfrentarão oportunidades de investimento para usar os recursos existentes criados do lado da oferta. Para determinar se um país tem uma estratégia nacional, precisamos observar não apenas seu principal resultado – o crescimento do PIB *per capita* –, mas também se as principais características do desenvolvimento econômico, do lado da oferta e do lado da demanda, estão presentes.

Do lado da oferta, todas as estratégias de desenvolvimento exigem ou pressupõem um sistema financeiro para financiar o investimento ou a acumulação de capital. Nas primeiras fases do desenvolvimento, quando os países estão começando suas revoluções capitalistas, o financiamento é obtido através da “poupança forçada” organizada pelo Estado, dos lucros obtidos em alguns setores de bens primários que usam os recursos naturais abundantes no país, e através do investimento estrangeiro. A tarefa essencial é tirar proveito das externalidades positivas causadas pelo investimento estatal e estrangeiro (o *big push model* [modelo do grande empurrão]; ver Rosenshtein-Rodan 1943), e transferir mão de obra das atividades tradicionais para as atividades capitalistas (Lewis, 1954). A existência de um setor de bens primários, que usa recursos naturais locais dos quais o país consegue auferir

rendas ricardianas, é uma forma padrão de dar início ao desenvolvimento capitalista, que conseguirá neutralizar a doença holandesa se o Estado puder taxar essas rendas, usando as receitas para financiar os próprios investimentos e ampliar os gastos sociais. À medida que a industrialização continua, ou que a revolução industrial se completa, os lucros tenderão a se tornar a principal fonte de financiamento do investimento. Por outro lado, os sistemas financeiros privados e estatais se desenvolvem e se tornam capazes de financiar os investimentos. Os principais agentes do processo de acumulação são os empresários, mas nos primeiros estágios do desenvolvimento o Estado desempenha o papel estratégico de promover poupança forçada, por meio da criação de fundos de seguridade social, por meio de tributos ou por meio de bancos de investimento.

Uma segunda característica das estratégias nacionais de desenvolvimento é o planejamento informal e a política industrial. Os liberais rejeitam ambos, mas todos os países fizeram uso deles, sobretudo nos primeiros estágios de crescimento. As estratégias nacionais de desenvolvimento envolvem canalizar recursos ociosos ou recursos derivados da poupança forçada para o investimento público ou para empresas comerciais, para investimento por meio de incentivos ou subsídios. Em quase todos os países do mundo, o Estado desempenhou papel importante na criação da infraestrutura básica da economia e no aumento da taxa de acumulação de capital, de cerca de 5% para mais de 20% do PIB. No entanto, à medida que aumentam a complexidade e a diversidade da economia, a poupança forçada deixa de ser exigida, enquanto a política industrial perde importância relativa, na medida em que os mercados assumem um papel mais amplo na alocação de recursos. Como mostrado por Gerschenkron (1962), nos primeiros estágios de crescimento dos países centrais atrasados, o Estado desempenhou papel decisivo em gerar acumulação de capital e crescimento. Mas depois de algum tempo, à medida que as economias nacionais se tornam mais complexas, os mercados assumem o papel de coordenação. Na transição de um modo de desenvolvimento para outro, geralmente haverá uma crise, após a qual a nação terá de conceber uma nova estratégia nacional de desenvolvimento que atribua um papel maior aos mercados e aos empresários. De qualquer modo, o Estado conservará sua capacidade de obter poupança pública para financiar os investimentos públicos estratégicos que são sempre necessários. Nesse

segundo estágio, as estratégias nacionais de crescimento desenvolverão um sistema financeiro nacional capaz de financiar os investimentos e o progresso tecnológico. O Estado também continuará a se envolver na política industrial, embora isso seja condenado pela ortodoxia convencional. Não poderia ser de outra forma, uma vez que a globalização tornou os Estados-nação mais interdependentes, mas, apesar do que geralmente se diz, não menos relevantes; ao contrário, a globalização tornou-os mais estratégicos, pois ela se caracteriza pela acirrada competição entre Estados-nação através de suas empresas comerciais.

Uma terceira característica comum às estratégias nacionais de desenvolvimento são as políticas relacionadas a educação pública, assistência à saúde, ciência e tecnologia. Todas as teorias de desenvolvimento econômico enfatizam o capital humano e o progresso técnico, em que o papel das agências estatais é estratégico, mas as empresas devem teoricamente arcar com uma crescente responsabilidade. A inovação está, naturalmente, nas mãos dos empresários – sejam eles empresários individuais clássicos ou empresários executivos.

Uma quarta característica canônica das estratégias nacionais de desenvolvimento, do lado da oferta, são os investimentos estatais em infraestrutura, principalmente em energia, transporte e comunicações. As empresas estatais, muitas das quais foram privatizadas nos anos 1990, são os melhores exemplos dessa característica. Elas estão também do lado da demanda, juntamente com a acumulação de capital em outros setores, mas todos os investimentos e sobretudo aqueles em infraestrutura desempenham papel importante no aumento da capacidade produtiva.

Em quinto lugar, a estratégia nacional de desenvolvimento está geralmente envolvida em tornar a organização do Estado ou a administração pública eficaz e eficiente, para que possa funcionar como uma ferramenta do desenvolvimento. As reformas do serviço público nos países desenvolvidos no século XIX são as reformas clássicas nessa área. Na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, porém, elas ocorreram após a industrialização. Muitos países latino-americanos entre os anos 1930 e 1970, e vários países asiáticos após 1950, adotaram “reformas desenvolvimentistas da administração pública”, destinadas a tornar suas burocracias flexíveis e modernas. Finalmente, a partir da década de 1980, muitos países desenvolvidos, e a partir de 1990 alguns países de renda média, em resposta ao crescimento do Estado social ou Estado de

bem-estar social, envolveram-se em reformas gerenciais ou reformas da gestão pública para tornar os serviços públicos mais eficientes.⁶

Esses cinco traços comuns estão do lado da oferta do crescimento econômico. Mas muitos países em desenvolvimento dispõem de mão de obra especializada ociosa, inclusive pessoas altamente instruídas, que migram para países ricos por falta de demanda interna, ou dispõem de empresários capazes que não conseguem inovar e investir por falta de demanda – em outras palavras, por falta de oportunidades de investimento. É por isso que uma característica central de toda estratégia nacional de desenvolvimento é sua capacidade de assegurar uma demanda agregada forte. Como? Em geral, os economistas keynesianos ressaltam a necessidade de uma política fiscal e monetária para aumentar o investimento e o consumo. Isso é válido, mas os limites dessas políticas são bem conhecidos: déficits fiscais devem ser temporários, porque o equilíbrio fiscal é uma condição para a capacidade do Estado; a política monetária é também uma política anticíclica de curto prazo, não uma política de desenvolvimento; políticas descuidadas nessas duas áreas podem causar inflação em lugar de crescimento. Uma política macroeconômica competente que garanta, a longo prazo, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva é condição para o crescimento, mas nesse cenário doméstico o formulador de políticas está sempre limitado por rígidas restrições. Ele deve, acima de tudo, manter o déficit público e a dívida pública sob controle, para garantir que o Estado mantenha a capacidade de ser um instrumento eficaz de ação coletiva.

Existe, porém, uma forma de demanda efetiva que é menos restrita economicamente. Refiro-me às exportações. Fortes aumentos nas exportações são um importante fator desenvolvimentista do lado da demanda. Se um país tiver, do lado da oferta, capacidade produtiva eficiente, a questão-chave é a taxa de câmbio: uma estratégia de crescimento baseada na exportação exige taxa de câmbio competitiva. Durante algum tempo, no início do processo, o país pode recorrer à substituição das importações, mas economias de escala estabelecem limites definidos para essa opção, enquanto não há limites para uma estratégia de exportação, exceto os limites internos: a capacidade produtiva e

⁶ Trabalhei exaustivamente nesse assunto desde 1995, quando fui ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, e desenvolvi um modelo de reforma da gestão pública (Bresser-Pereira, 2004a).

tecnológica do país. É por isso que todos os países que crescem fortemente são capazes de manter a taxa de câmbio competitiva. Para conseguir isso, o problema principal que as estratégias nacionais de desenvolvimento precisam resolver é como neutralizar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização. Discutirei esse problema na Parte II deste livro. Ele se relaciona com a doença holandesa, a política de crescimento com poupança externa e o populismo cambial.

Um país deve administrar sua taxa de câmbio para mantê-la competitiva e para enfrentar a doença holandesa e as entradas selvagens de capital. Durante muito tempo, os países em desenvolvimento fizeram isso indiretamente, através de complexos sistemas de proteção tarifária e subsídios à exportação. Em consequência, a taxa de câmbio efetiva resultante foi menor do que a taxa de câmbio nominal.⁷ Hoje, quando essas práticas não são mais compatíveis com as complexidades das economias industriais dos países em desenvolvimento, a taxa de câmbio é administrada mais diretamente e de um modo mais compatível com o mercado, mediante a imposição de impostos de exportação sobre as commodities que estão causando a doença holandesa, mediante a aquisição de moedas estrangeiras e a elevação das reservas internacionais e, quando essas medidas não são suficientes, mediante a adoção de controles sobre as entradas de capital. Foi o que fez a América Latina até os anos 1980, e é o que os países asiáticos de crescimento rápido continuam a fazer.

A INSTITUIÇÃO-CHAVE

É mais fácil entender o papel das estratégias nacionais de desenvolvimento no desenvolvimento se as encararmos como *a instituição-chave do crescimento econômico*. Em sociedades nas quais a nação moderna emergiu como o ator político central, e o Estado é o principal instrumento de ação coletiva, uma estratégia nacional de desenvolvimento é a instituição ou o conjunto de instituições associadas para atingir o crescimento econômico. É um grupo de leis, políticas, pactos, entendimentos e crenças compartilhadas – ou seja, de instituições formais e informais – que cria oportunidades de investimento

⁷ Observe-se que, aqui, a “taxa de câmbio nominal” não é o oposto da “taxa de câmbio real” (controlada pela inflação), mas da “taxa de câmbio efetiva” (implícita, depois que a proteção e os subsídios à exportação foram levados em conta).

e orienta as ações econômicas competitivas assumidas, de um lado, pelos empresários, trabalhadores e a classe média profissional, e de outro lado, pelos políticos e burocratas do Estado.

Depois que Douglass North (1990) publicou seu livro sobre as instituições, com o objetivo de tornar a teoria econômica neoliberal amplamente compatível com a análise institucional, e ganhou um Prêmio Nobel, as instituições voltaram a ser populares no pensamento econômico. Os clássicos, os marxistas, os historicistas alemães e, acima de tudo, os institucionalistas norte-americanos sempre atribuíram papel central às instituições, enquanto a teoria econômica neoclássica praticamente as ignorou por cerca de um século. Quando, no início dos anos 1990, as instituições acabaram sendo trazidas de volta para o pensamento econômico dominante, muitos saudaram isso como boas-novas. Mas esse “renascimento” das instituições não ampliou os horizontes da análise econômica nem os tornou mais realistas, porque adotou uma abordagem reducionista: o crescimento aconteceria em um país sempre que uma instituição estivesse presente, a saber, a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos. Desse modo, os novos institucionalistas estavam apenas repetindo o velho *laissez-faire* ou o novo argumento neoliberal de que a condição crucial para o crescimento econômico é que a sociedade garanta que os mercados funcionem bem.

Essa visão não é empírica – não corresponde à realidade histórica –, mas ideológica, por várias razões. Em primeiro lugar, a proteção dos direitos de propriedade e dos contratos ou, mais amplamente, o estado de direito, é uma consequência, e não uma condição do desenvolvimento econômico. O estado liberal que surgiu na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos no início do século XIX e garantiu o estado de direito não precedeu as respectivas revoluções industriais, mas coincidiu com elas e as acompanhou. Em segundo lugar, no desenvolvimento capitalista, a proteção dos direitos de propriedade e dos contratos é uma condição relevante mas não suficiente, nem mesmo a condição mais importante. Os empresários não são nem *burocratas* nem *rentistas* ociosos que valorizam a segurança acima de todas as coisas, mas agentes que assumem riscos em busca de lucro e autorrealização; eles estão interessados em segurança, mas estão muito mais interessados nos lucros monopolistas derivados da inovação e na expansão de suas empresas. Instituições orientadas para o crescimento às vezes não podem garantir os direitos de propriedade e os con-

tratos, mas oferecem excelentes oportunidades de investimento. Na China, as empresas nacionais e estrangeiras investiram e estão investindo tanto, e o país está crescendo tão extraordinariamente rápido, não porque as instituições chinesas garantam os direitos de propriedade (só recentemente começaram a fazer isso), mas porque há uma estratégia nacional de desenvolvimento em curso que, aliada a altas taxas de crescimento, oferece aos empresários oportunidades extraordinárias para realizar lucros e expandir suas empresas.

Mais do que a proteção dos direitos de propriedade e dos contratos, meu argumento é que a estratégia nacional de desenvolvimento é a instituição-chave para um crescimento rápido e sustentado. Embora um país não possa, de um dia para outro, proteger os direitos de propriedade e os contratos ou o estado de direito, porque essa conquista depende de um longo e difícil processo econômico e político, seu povo demonstrou que, em certos momentos, era capaz de desenvolver uma estratégia nacional de crescimento. Isso acontecerá principalmente quando o povo perceber que ou está atrasado em relação a seus concorrentes ou está sendo dominado por potências estrangeiras. A primeira consideração foi a motivação clássica para que a Alemanha se tornasse um Estado unificado na segunda metade do século XIX; a segunda tem muitos exemplos, mas provavelmente o mais revelador é o da China, que foi um grande império até o século XVIII, caiu sob dominação estrangeira no século XIX e na primeira parte do século XX, mas, a partir de 1949, adotou estratégias nacionais de desenvolvimento – primeiro, uma estratégia estatista (que os chineses chamaram de “socialista”, embora fosse, na verdade, uma versão radical de outras industrializações estatistas precoces, como a do Japão ou, em menor grau, a do Brasil), e depois uma estratégia abertamente capitalista.

Marx encarava o desenvolvimento econômico como um processo no qual as instituições mudam em ritmo mais lento do que a infraestrutura econômica e tecnológica, de tal forma que acabam enfrentando um processo de atualização revolucionário. Assim, ele via as instituições mais como um obstáculo do que como um incentivo ao desenvolvimento. Durante o século XX, porém, à medida que as nações foram aprendendo a conceber e implementar estratégias nacionais de desenvolvimento usando seus Estados, quanto mais capaz o Estado se tornasse, mais as instituições, começando pelas estratégias nacionais de desenvolvimento, se tornariam ferramentas

sociais mais eficazes e positivas. Marx, que viveu na época do Estado liberal, mas não ainda do Estado democrático (que só surgiria no século XX), não via o Estado como um instrumento da ação coletiva democrática, mas somente como um instrumento de dominação política. Mesmo naquela época, porém, o Estado já era o principal instrumento das nações para promover o crescimento econômico. Na era da globalização, apesar das tentativas neoliberais de reduzir o tamanho da organização do Estado e sua capacidade de intervenção, sua responsabilidade ativa de impulsionar o crescimento econômico acabou sendo reforçada à medida que se intensificou a competição entre os Estados-nação.

Historicamente, as formas de intervenção do Estado e as estratégias nacionais de crescimento dependeram do estágio de crescimento econômico de cada país e do modelo de capitalismo por ele adotado. Em todas as circunstâncias, o Estado foi um instrumento eficaz, na medida em que o governo foi capaz de dar início a um acordo nacional. Esse acordo não eliminou os conflitos de classe internos, mas mostrou que esses conflitos não eram suficientemente fortes para impedir que a nação trabalhasse em conjunto quando o problema era competir internacionalmente. Além de ser uma organização que garante a lei, o Estado é o próprio sistema legal; assim, é uma instituição tanto organizacional quanto normativa – a matriz constitucional de outras instituições formais. Quando esse complexo sistema organizacional se torna dinâmico, quando os funcionários que o compõem (políticos e burocratas) estão inseridos em uma sociedade orientada para o trabalho duro, a inovação e o investimento, o sistema normativo institucional correspondente também será dinâmico e progressista – e perceberemos que estamos na presença de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A garantia dos direitos de propriedade e dos contratos é apenas um, e não necessariamente o mais importante, dos aspectos institucionais dessa estratégia.

Se é verdade que as estratégias nacionais de desenvolvimento não pressupõem experiências de planejamento abrangentes, é também verdade que os responsáveis pela estratégia não presumirão que os mercados autorregulados sejam capazes de alocar recursos. De acordo com o novo pressuposto institucionalista, o mercado é o meio padrão de coordenar a produção, enquanto as organizações e instituições são o segundo melhor meio de fazer essa coordenação, que se torna necessária quando os custos de transação são altos de-

mais. Esse tipo de raciocínio é contrário aos reais pressupostos subjacentes às estratégias nacionais de desenvolvimento bem-sucedidas. Os economistas neoclássicos presumem que, para elaborar uma estratégia, o formulador de políticas parta de uma situação de equilíbrio geral e depois, sucessivamente, abandone suposições irrealistas para, ao fim, chegar à realidade do sistema político e econômico do país. Em lugar disso, o formulador de políticas pragmático parte da realidade heterogênea existente e de um modelo macroeconômico aberto, que precisa ser constantemente adaptado e atualizado, para examinar o impacto das variáveis macroeconômicas estratégicas: taxa de câmbio, taxa de juros, déficit público, poupança pública, conta corrente e assim por diante. Igualmente estranho ao formulador de políticas pragmático que está elaborando uma estratégia nacional de desenvolvimento é o pressuposto estatista de que o Estado deveria ser capaz de planejar ou administrar toda a economia. As estratégias nacionais de desenvolvimento são sempre instituições pragmáticas que nascem da prática social e, portanto, não podem ser dirigidas pelo dogmatismo ideológico, seja ele intervencionista ou neoliberal. O mercado é uma extraordinária instituição para alocar recursos, mas, como Polanyi (1944) observou, é apenas uma das instituições existentes em uma dada sociedade, e é intrinsecamente limitado em sua capacidade de coordenar o sistema econômico. A intervenção do Estado é igualmente limitada. Assim, as estratégias nacionais de desenvolvimento implicam ver o Estado e o mercado não como concorrentes, mas como instituições complementares, que uma estratégia nacional de crescimento deve utilizar da melhor forma possível.

Resumindo, as estratégias nacionais de desenvolvimento diferem, dependendo do estágio de crescimento e do modelo de capitalismo. Nos primeiros estágios de desenvolvimento, as duas principais estratégias de desenvolvimento que os países adotam são a poupança forçada e a proteção das indústrias nascentes; em estágios posteriores, eles recorrem a políticas macroeconômicas dinâmicas que (a) mantêm o orçamento fiscal em equilíbrio no longo prazo; (b) mantêm a taxa de câmbio competitiva, neutralizando a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização; (c) garantem claro diferencial entre uma taxa de lucro esperada satisfatória e uma baixa taxa de juros; (d) permitem que salários e ordenados aumentem com a produtividade; e (e) mantêm os preços estáveis e o emprego razoavelmente pleno.

A curto prazo, as estratégias nacionais de desenvolvimento promovem a acumulação de capital e o progresso técnico por meio de uma estabilidade macroeconômica dinâmica que inclui o pleno emprego. Além disso, envolvem políticas industriais que estimulam ou protegem setores com alto valor agregado *per capita*. No entanto, ao contrário do que acontecia na época do antigo nacional-desenvolvimentismo, no novo-desenvolvimentismo as políticas industriais e a proteção tarifária são menos importantes do que as políticas macroeconômicas competentes, favoráveis ao mercado, que necessariamente envolvem uma taxa de câmbio competitiva. Nos anos 1950, quando o setor manufatureiro era um setor nascente, o pressuposto era de que os países em desenvolvimento não seriam capazes de competir nessa área. Mas a indústria manufatureira logo superou esse estágio e, a partir dos anos 1970, os países que adotaram uma estratégia orientada para a exportação se tornaram grandes exportadores de manufaturados. Mas a taxa de câmbio continuou sendo um problema essencial. Embora os formuladores de políticas dos países em desenvolvimento ignorassem que a doença holandesa e a política de crescimento com poupança externa eram as principais causas da tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização, adotaram políticas confusas que, em alguns casos, foram eficazes e provocaram crescimento. Agora, eles começaram a ser mais consistentes em suas políticas, com o objetivo de garantir uma taxa de câmbio competitiva.

As estratégias nacionais de desenvolvimento envolvem a participação das diferentes classes sociais da nação. Assim, implicam negociações entre as classes, nas quais se espera que o governo desempenhe um papel intermediário. Ao mesmo tempo, a estratégia deve ser capaz de proporcionar maiores lucros aos empresários e maiores salários e ordenados aos trabalhadores e à classe média profissional – algo que só pode ser alcançado com crescimento econômico ou aumentos de produtividade. Uma das razões centrais pelas quais o capitalismo ainda é a única opção para as organizações socioeconômicas é que os aumentos de produtividade podem ser compartilhados pelos trabalhadores e pela classe média profissional sem reduzir a taxa de lucro (Bresser-Pereira 1986). Se as negociações trabalhistas não puderem contar com o crescimento, degeneram ou em um comportamento agressivo entre as classes ou em perda de coesão social, ou anomia. Quanto mais democrático e economicamente avançado for um país, mais atenção para a igualdade de oportunidades e a

liberdade política será exigida da estratégia. Em um país desenvolvido, em que os valores democráticos e sociais estão mais arraigados, a justiça social e as restrições democráticas serão mais fortes do que nos países em desenvolvimento; mas em nenhum país podem ser ignoradas. As estratégias nacionais de desenvolvimento envolvem acordos políticos, e a política sempre implica discussão e compromisso para criar novas instituições – para desenvolver novas e melhores regras do jogo.