

## Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro

### *Challenges of Brazilian Development*

PAULO RENATO SOUZA\*

---

RESUMO: Este artigo analisa o rápido processo de transformação da economia internacional, desde os anos setenta, levando a um novo padrão de crescimento e a uma nova trajetória tecnológica; busca mostrar como, ao contrário do que se divulga, o Estado teve uma participação conclusiva no fortalecimento de algumas economias emergentes, como Coreia, Taiwan e o próprio Japão; Concluindo que, resta ao Brasil, frente a esse novo quadro, investir sistematicamente em tecnologia e atingir padrões de produtividade e competitividade internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Crescimento econômico; transformação estrutural; integração econômica.

ABSTRACT: This article analyses the international economy speedy process of transformation, since the seventies, leading to a new pattern of growth and a new technological trajectory; seeks to show how, unlike is divulged, the State had a conclusive participation straightening out some of the emergent economies, as Korea, Taiwan and the Japan itself; concluding that, it remains, to Brazil, confronting this new framework, to invest systematically in technology and to reach patterns of international productivity and competitiveness.

KEYWORDS: Economic growth; structural change; economic integration.

JEL Classification: O19; O10; F63.

---

### 1. UMA NOVA ECONOMIA MUNDIAL

Os historiadores do futuro provavelmente analisarão a evolução econômica da segunda metade do século XX estabelecendo uma clara divisão entre dois períodos de marcadas diferenças tanto no relacionamento econômico entre os países quanto no tipo de indústria característico de ambos. Certamente os anos setenta serão vistos como o período de transição entre um e outro modelo de organização da economia, funcionando as crises do petróleo de 1973 e 1979 como a exteriorização na superfície de um fenômeno muito mais profundo e subterrâneo.

O tipo de indústria que emergiu do pós-guerra baseava-se numa exploração

---

\* Economista e reitor da UNICAMP/SP, Campinas /SP, Brasil.

predatória da natureza, com uma utilização extensiva dos recursos naturais, especialmente os de origem mineral. Do ponto de vista da ocupação da força de trabalho, apesar dos notáveis avanços no processo de capitalização da indústria, que levava a reduzir significativamente a participação da mão-de-obra por unidade de produto, a dependência de recursos humanos abundantes, baratos e minimamente qualificados era ainda marcante no começo dos anos setenta. Até mesmo os setores mais modernos da indústria – a eletrônica, por exemplo – procuravam diversificar investimentos a nível internacional tratando de situar parte de suas linhas de montagem nas regiões de mão-de-obra barata, como a Ásia e a América Central, por exemplo.

Apesar da intensa capitalização, o tipo de indústria do terceiro quartel deste século havia avançado também no sentido de reduzir o custo de capital por unidade de produto, o que significava um aumento geral na eficiência do uso dos fatores de produção. A maior eficácia no uso das matérias-primas, que também caracterizou esse período, ocorria, porém, dentro de um mesmo padrão industrial, sem que se produzissem alterações substanciais nos requerimentos de insumos por unidade de produto.

A indústria que nasce da crise dos anos setenta é, contudo, radicalmente diferente da anterior. Como assinala um estudo recente:

“É nesse quadro que as economias avançadas iniciam a transição acelerada a partir de 1977-78, a um novo padrão de crescimento e a uma nova trajetória tecnológica. Isto significou o desenvolvimento de novas tecnologias de produto e de processos de fabricação (principalmente avanços nas áreas de microeletrônica, processamento e transmissão de dados, equipamentos e sistemas de automação flexível da manufatura, biotecnologia e engenharia genética, novos materiais e novas tecnologias energéticas), e uma difusão não só no interior da própria indústria como também na economia e na sociedade como um todo. Foram também desenvolvidas novas técnicas gerenciais, novas formas de organização industrial e novas estratégias de mercado.” ( ... )

“Dentro da estratégia mundial das grandes corporações, a inovação tecnológica é o elemento dinâmico por excelência da disputa pelos mercados. A nova base técnica, portanto, nada mais faz senão acelerar esse processo, intensificando a concorrência e garantindo o surgimento de uma nova órbita de acumulação.” ( ... )

“O principal desdobramento, no entanto, se refere ao fluxo internacional de capitais. Pelo menos três especificidades das novas tecnologias ameaçam a atratividade da instalação de novas plantas nos países periféricos:

I- a redução da participação dos salários na estrutura dos custos;

II – a menor participação das despesas com energia, insumos e matérias-primas naturais;

III – a diluição das vantagens decorrentes das economias de escala, face à progressiva flexibilização dos processos de fabricação.”<sup>1</sup>

Reestruturada a indústria dos países centrais e alguns dos de industrialização recente que lograram inserir-se oportunamente no novo padrão tecnológico de crescimento industrial, ingressa aparentemente a economia mundial em uma nova era de crescimento. A expansão econômica e o crescimento do comércio internacional nesses países marcam este final de década. A tabela 1 nos mostra um auge comercial entre 1983 e 1988, concentrado especialmente nos países desenvolvidos. Suas exportações totais passaram de 1.252 bilhões de dólares em 1983 para 1.975 bilhões em 1988, com um aumento percentual de 58%. Em contraste, os países em desenvolvimento aumentaram suas exportações em 27% no mesmo período, graças especialmente ao desempenho em apenas dois anos: 1987 e 1988. Sua participação no comércio mundial caiu de 30% para 22% em apenas 8 anos. Da mesma forma, as cifras do comércio mundial divulgadas pelas Nações Unidas assinalam que a proporção das exportações dos países desenvolvidos que se destina aos não desenvolvidos, exceto os chamados “tigres asiáticos”, caiu de 31% para 19% entre 1980 e 1987.<sup>2</sup>

Tabela 1: Valor das Exportações Mundiais 1980-88 bilhões de US\$ dólares

|                                    | 1980 | 1981 | 1982  | 1983 | 1984 | 1985 | 1986  | 1987 | 1988 |
|------------------------------------|------|------|-------|------|------|------|-------|------|------|
| Total                              | 1998 | 1972 | 183.0 | 1808 | 1902 | 1925 | 2.126 | 2485 | 2816 |
| Economias de mercado desenvolvidas | 1252 | 1228 | 1151  | 1148 | 1221 | 1266 | 1478  | 1732 | 1975 |
| Países em desenvolvimento          | 587  | 584  | 512   | 479  | 502  | 484  | 453   | 539  | 606  |
| Economias centralmente planejadas  | 159  | 160  | 168   | 181  | 180  | 176  | 1~•b  | 214  | 235  |

Fonte: United Nations, *World Economic Survey* 1989. E/1989/45 ST/ESA/211. New York, 1989, p. 44.

a. Inclui a China.

Durante a maior parte do pós-guerra antes de 1980, o produto per capita dos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, cresceu a taxas maiores que o dos países desenvolvidos, o que de alguma forma diminuía as diferenças relativas entre países. A situação reverteu-se claramente na presente década; o produto per capita dos países desenvolvidos cresceu a taxas de 2,1% ao ano entre 1981

<sup>1</sup> Dupas, G. e Suzigan, W. (Coordenadores) *A Nova Articulação da Economia Mundial e as Opções para o Brasil: Estratégia Industrial e Modernização Tecnológica*, versão mimeografada, São Paulo, dezembro de 1988, pp. 10, 22 e 23.

<sup>2</sup> Ver, a propósito, *Trade and Development Report 1989*, UNCTAD/TDR/9, New York, 1989, p. 63.

e 1988, enquanto no conjunto dos subdesenvolvidos a renda per capita é hoje menor do que no começo da década.<sup>3</sup>

Por outro lado, os anos recentes parecem apontar claramente no sentido da definição de “produtos mundiais” e descortinam possibilidades cada vez maiores de associações entre as grandes empresas multinacionais visando ao desenvolvimento de partes e componentes dos seus produtos.

As novas tecnologias, ao libertarem a produção de sua dependência de matérias-primas e de mão-de-obra barata, tendem a tornar desnecessária a antiga racionalidade de distribuição das plantas das empresas transnacionais do mundo. Pode haver nos próximos anos uma nova reconcentração de suas atividades nos países centrais, interrompendo e até mesmo revertendo o fluxo de migração internacional de capitais de risco, que caracterizou o pós-guerra até meados dos anos 70. Esta tendência já é claramente observada nesta década, quando os fluxos de capital de risco privado foram negativos para o conjunto dos países em desenvolvimento.<sup>4</sup>

Isto significa que a atual tendência de crescimento do comércio e sua concentração haverá de intensificar-se no futuro. Por outro lado, as novas tecnologias e os novos produtos também favorecem a concentração dos mercados, com o que teremos certamente a consolidação das tendências atuais no sentido da configuração de um verdadeiro mercado em escala mundial para a grande maioria dos produtos. Nessa nova configuração, o padrão de desenvolvimento tecnológico aponta também para um alto dinamismo na criação e para a rápida obsolescência de produtos e processos, com sérias limitações de acesso aos novos competidores.

## 2. O FALSO LIBERALISMO

O crescimento econômico recente e o surgimento da nova economia industrial nos países centrais e em alguns dos países de industrialização recente veio acompanhado de um verdadeiro coro – muito harmônico, aliás – de vozes que atribuem todos os méritos dos êxitos alcançados a supostas práticas liberais naqueles países. Sublinham-se os esforços de desregulação, de diminuição da carga fiscal e de privatização como os responsáveis por esses êxitos no campo econômico. Os meios de comunicação, fazendo eco a tais análises, contribuem para formar um ambiente ideológico privatizante, liberal e antiestatal que assume uma força quase irresistível em nossos dias, em especial nos países que não lograram conectar-se de forma privilegiada ao novo modelo econômico mundial. É como se as causas desta desconexão estivessem justamente numa suposta teimosia em não adotar sem restrições o receituário liberal.

É interessante constatar que, em contraste com essa análise superficial, um exame detalhado das condições e dos determinantes da conversão industrial veri-

---

<sup>3</sup> Ver, a propósito, United Nations, “World Economic Survey 1989”, op. cit., p. 7.

<sup>4</sup> Ver, a propósito, United Nations, “World Economic Survey 1989”, op. cit., p. 63.

ficada nas economias dinâmicas ressalta justamente o importante papel cumprido pelo Estado, em especial pela política industrial.<sup>5</sup> Na Europa, todos os países líderes seguiram durante os anos 70 e 80 políticas ativas de renovação industrial, seja mediante o estímulo e a renovação de empresas-líderes de alguns setores previamente selecionados, seja mediante políticas ativas de renovação setorial, mediante práticas de concentração, fusão e sucateamento de segmentos marginais.

Os Estados Unidos mantiveram ativa a sua política de compras estatais especialmente vinculadas aos setores de defesa, energia e atividades espaciais, além de adotarem uma clara política de renovação tecnológica mediante incentivos fiscais à depreciação acelerada de ativos. O Japão tem seu processo de industrialização tradicionalmente dirigido pelo Estado, mediante uma política igualmente clara de proteção externa, de fomento à concorrência interna e de estímulo ao desenvolvimento tecnológico. No início desta década, os elevados saldos comerciais acumulados pelo Japão, especialmente em relação aos Estados Unidos, poderiam fazer prever uma alteração profunda especialmente nas práticas generalizadas de proteção. Apesar do rebaixamento de tarifas, a verdade é que o Japão não se tornou uma economia radicalmente diferente nos anos 80, permanecendo até agora substancialmente fechada à concorrência comercial externa.

O caso dos países de industrialização recente (especialmente Coréia e Formosa) é ilustrativo. Ao contrário da versão amplamente difundida, foi justamente o Estado o grande responsável pelo impulso inicial dado à industrialização, a partir da articulação de setores industriais inteiros e de seu posterior repasse ao setor privado. Nos desdobramentos recentes, o Estado manteve o seu papel na formulação e na implementação da política industrial, especialmente em relação às novas indústrias de alta tecnologia.

Em todos os casos o papel do Estado revelou-se de extrema importância na área da política tecnológica e no estímulo às indústrias de alta tecnologia. Os exemplos se multiplicam nos países europeus, onde os governos se uniram em diversas iniciativas para a criação de laboratórios e programas conjuntos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em áreas de ponta. Em face dos elevados custos desses investimentos e reconhecendo sua relevância para o desenvolvimento industrial, os países europeus, já muito antes da definição final de sua integração econômica, decidiram a realização desses investimentos conjuntos mediante a mobilização de recursos estatais. Foi a fórmula adotada para iniciar o processo de reversão da tendência à obsolescência industrial europeia em vários setores, que, se não combatida, teria comprometido gravemente as possibilidades de manutenção da região dentro do conjunto do mundo desenvolvido.

É nos Estados Unidos, entretanto, e para surpresa de muitos, que se registra a mais elevada proporção de gastos com pesquisa e desenvolvimento financiada com recursos públicos. No Japão, por outro lado, apesar da relativamente baixa pro-

---

<sup>5</sup> Ver, a propósito, Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional, Seminário SEP/SEADE/FECAMP/UNICAMP. SEADE, SÃO PAULO, 1989.

porção de financiamento público para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em relação aos demais países do Primeiro Mundo, a eficácia desses aportes é seguramente maior dada a forte articulação entre Estado e setor produtivo privado. As pesquisas e os programas que se realizam em cada laboratório do governo estão perfeitamente articulados às necessidades do desenvolvimento da indústria, além de outras com objetivos vinculados à infraestrutura e à preservação do meio ambiente. Dentre os novos países industrializados da Ásia, merece destaque a Coreia, onde a proporção de gastos com Pesquisa e Desenvolvimento em relação ao PIB passou de 0,3% para 1,6% em 1965, o dobro da proporção gasta pelo Brasil. Naquele país o orçamento governamental para ciência e tecnologia cresceu à taxa anual de 14% durante os anos 80.<sup>6</sup>

### 3. MERCADO MUNDIAL OU MERCADO SEGMENTADO EM BLOCOS DE COMÉRCIO?

É no contexto das novas tecnologias e novos produtos em escala mundial que deve ser examinada a possibilidade de conformação de novos blocos de comércio, tema que ganhou grande atualidade nos últimos anos. De um lado existe algo muito palpável para o curto prazo: a unificação do mercado europeu a partir de 1993. A possibilidade de contar com um mercado extremamente dinâmico e amplo – 322 milhões de pessoas com uma renda média superior a 10 mil dólares, relativamente bem distribuída – provoca óbvios e importantes efeitos de economia de escala e aguça a imaginação de líderes políticos e economistas. A concentração, o crescimento recente e a capacidade de adaptar-se às novas condições da expansão industrial por parte das economias da América do Norte (Estados Unidos e Canadá especialmente) e do Oriente (Japão e os novos países industrializados) têm levado alguns analistas a prever a formação de dois outros blocos econômicos regionais nos próximos anos.

Tomemos inicialmente o que temos de concreto: a unificação europeia a partir de 1993. Obviamente o projeto almeja criar uma nova “superpotência comercial”, nas palavras de Ignacio Ramonet, editor chefe do “Le Monde Diplomatique”.<sup>7</sup> Entretanto a unificação não é apenas comercial, abarcando a área da mobilidade de capitais e investimentos, a unificação das políticas fiscais, as mesmas normas básicas de justiça, de proteção ao meio ambiente, de proteção à saúde, além do completo reconhecimento mútuo dos sistemas educacionais e da liberdade de mobilidade da mão-de-obra.

O que os países europeus buscam basicamente é obter a escala suficiente para que suas empresas possam operar dentro das novas tendências tecnológicas mundiais que foram antes analisadas. Procura-se assim compatibilizar uma política de

---

<sup>6</sup> Ver, a propósito, “Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional”, op. cit.

<sup>7</sup> Ver, a propósito, I. Ramonet, “A Europa e o Mundo Contemporâneo”, in *Lua Nova*, São Paulo, n.º 18, agosto 1989, pp. 63-78

certa defesa em face da concorrência internacional com a necessidade de contar com mercados suficientemente amplos para permitir o desenvolvimento e a produção dos novos produtos e a utilização dos novos processos industriais.

Já nos outros dois casos de possíveis blocos comerciais, os desenvolvimentos recentes das práticas comerciais e as tendências previsíveis são muito menos claras do que no caso europeu. Como bem assinalou o embaixador Rubens Ricúpero em recente debate realizado em São Paulo, o acordo dos Estados Unidos com o Canadá, recém-assinado, é um mero acordo comercial e não de integração, oficializando apenas práticas já adotadas de longa data no seu comércio bilateral.<sup>8</sup> No outro caso – o da possível formação de um bloco de comércio no Oriente, sob a liderança do Japão – o embaixador assinala com propriedade que fracassaram até o presente todas as tentativas de formalizar sequer acordos comerciais. Assim, aparentemente não estaríamos marchando para uma nova configuração da economia mundial baseada no funcionamento dos megablocos de comércio, com altos e crescentes fluxos de transações internas a eles e pouca possibilidade de penetração das nações não incorporadas.

Não obstante, o embaixador Marcílio Marques Moreira, no mesmo debate, argumenta que o simples adensamento dos fluxos de comércio dentro das regiões assinaladas teria os mesmos efeitos práticos para os demais países que a formalização de novos acordos de integração econômica.<sup>9</sup> O próprio comércio multilateral restrito a um grupo de países poderia estabelecer as bases de uma exclusão tácita dos países não participantes.

A este propósito, é oportuno olhar um pouco os dados da estrutura recente do comércio mundial. Tomando apenas as regiões que já dispõem de algum tipo de acordo comercial entre grupos de países – ou seja, a Comunidade Econômica Europeia, o acordo Estados Unidos-Canadá, a Área de Livre Comércio da Europa e os países do leste europeu – observamos que o comércio intrablocos responde hoje por uma parcela não desprezível do comércio mundial (ver a tabela 2). Assim, no caso do Mercado Comum Europeu, 58% do seu comércio é intrarregional, proporção que entretanto cai a 17% no caso do acordo Estados Unidos-Canadá. No conjunto, os quatro blocos mencionados negociam internamente valores que correspondem a 31% do total do comércio mundial e a 45% do seu comércio total. São cifras elevadas, mas sem dúvida revelam que o comércio multilateral é o predominante nas relações internacionais do mundo atual.

É interessante observar que nas últimas duas décadas as exportações destinadas à Europa com origem nos países subdesenvolvidos não membros da OPEC representaram apenas algo em torno de 5% do total das exportações que se dirigiram à Europa. Em contraposição, para esses mesmos países exportadores, as ex-

---

<sup>8</sup> As referências ao embaixador Rubens Ricúpero aqui inseridas baseiam-se em sua participação no debate realizado no auditório da “Folha de São Paulo” em 30.8.89 sobre o tema “O novo quadro internacional e o Brasil”.

<sup>9</sup> Ver, a propósito, M. Marques Moreira, “O Brasil no Contexto Internacional do Final do Século XX”, in Lua Nova, São Paulo, n.º 18, agosto 1989, pp. 5-24.

portações com destino à Europa representam em geral mais de 20% do seu comércio (ver tabela 3).

A discussão sobre a importância dos blocos de comércio e integração para o conjunto da economia mundial passa pela resposta a duas questões básicas:

- a) tenderá o mundo para um comércio baseado em grandes blocos, diminuindo sensivelmente a importância do comércio multilateral?
- b) qual o impacto da operação dos blocos de comércio sobre o resto do mundo?

Tabela 2: Participação do comércio intra-blocos no comércio mundial<sup>a</sup> 1987

|   | <b>Valor do Comércio Total Intra-bloco</b> | <b>Participação no Comércio Mundial</b> | <b>Participação do Comércio Intra-bloco em Relação ao seu Respectivo Comércio Total</b> |
|---|--|---|---|
|   | <b>bilhões de US\$</b>                     | <b>Porcentagem</b>                      | <b>Porcentagem</b>  |
| Mercado Comum Europeu                       | 1.111                                      | 22.3                                    | 58.4  |
| Canadá-Estados Unidos                       | 127  | 2.6                                     | 17.0  |
| Área de Livre Comércio da Europa            | 46   | 0.9                                     | 14.1  |
| Economias Europeias Centralmente Planejadas | 275  | 5.5                                     | 53.0  |
| Total Intra-bloco                           | 1.559                                      | 31.3                                    | 44.6  |
| Total do Comércio Mundial                   | 4.981                                      | 100.0                                   | —   |

Fonte: United Nations, "World Economic Survey 1989"; op. cit., p. 49, com base em dados originais do GATT.  
a. O comércio é definido como a soma das exportações e importações.

Tabela 3: Subdesenvolvidos (exclusive os membros da OPEC) 1969-87  
Porcentagens médias trianuais

|         | <b>Participação dos países subdesenvolvidos nas exportações totais para a CEE</b> | <b>Participação do CEE no total das exportações dos países subdesenvolvidos</b> |
|---------|---|---|
| 1969-71 | 6.7   | 25.0  |
| 1972-74 | 5.6   | 22.9  |
| 1975-77 | 5.1   | 22.0  |
| 1978-80 | 4.6   | 22.5  |
| 1981-83 | 4.6   | 19.1  |
| 1984-86 | 4.6   | 18.1  |
| 1987    | 2.6   | 14.5  |

Fonte: UNCTAD *Handbook of international Trade and Development Statistics*, TO/ STAT/16, New York, 1989.

Para nenhuma das duas perguntas, infelizmente, temos hoje respostas claras. Tudo depende da evolução econômica e das práticas comerciais nos próximos anos. Em relação à primeira questão, um recente estudo das Nações Unidas assinala: “No momento há, ao que tudo indica, mais aparência do que substância no temor em relação ao surgimento de blocos de comércio, ainda que se tenha diminuído o compromisso em relação a um enfoque multilateral da política comercial”. A preocupação, como assinala o estudo, não é tanto pela formação dos blocos em si, mas especialmente pelo aumento do protecionismo por parte dos blocos, que pode acompanhar seu processo de formação. Ainda que até o momento nenhuma medida concreta de protecionismo tenha sido adotada, o estudo registra certa preocupação com algumas indicações, ainda tênues, de que o protecionismo generalizado possa vir a manifestar-se claramente como tendência nos próximos anos.<sup>10</sup>

Em relação à segunda pergunta, podemos em geral afirmar que os impactos da formação de blocos sobre o resto do mundo dependerão claramente do caráter mais ou menos protecionista que as políticas comerciais dos blocos venham a assumir no futuro. Em relação à Comunidade Econômica Europeia; entretanto, é possível avaliar o impacto sobre os demais países na suposição de que não se alterem as atuais práticas comerciais. O Estudo Econômico Mundial de 1989 das Nações Unidas assinala:

“A constituição de um mercado único na CEE conduzirá a um ganho líquido no bem-estar econômico e mais alto crescimento do PIB dos países membros por meio do melhor aproveitamento de economias de escala, aumento na eficiência, maior utilização das vantagens comparativas entre os membros e um fluxo crescente de inovações. Os estudos preliminares sugerem que as importações intra-CEE irão crescer, enquanto as importações de fora da CEE provavelmente diminuirão”.<sup>11</sup> O estudo identifica entre as maiores reduções de importação os produtos de alta tecnologia e os serviços, especialmente bancos e seguros. Por outro lado, o estudo da UNCTAD, já citado, assinala que em princípio os países em desenvolvimento poderão ser beneficiados com um possível aumento das importações por parte da CEE dos seus produtos de exportação.<sup>12</sup>

Não se deve exagerar, portanto, pelo menos por enquanto, os efeitos negativos da formação dos blocos de comércio sobre os países excluídos. As suas dificuldades atuais e sua marginalização dos fluxos de comércio, que já se comprova, como foi antes analisado, não derivam maiormente de restrições comerciais, mas basicamente de suas desvantagens econômicas na esfera da produção. Enquanto o Primeiro Mundo e os novos países industrializados do Oriente transformaram e modernizaram sua indústria mediante uma clara e concertada ação do Estado e do setor privado, países como o Brasil gastaram a década voltados apenas para as suas questões emergenciais e de curto prazo. Constituindo-se ou não os novos blocos,

---

<sup>10</sup> UNCTAD – “Trade and Development Report 1989”, op. cit., p. 72.

<sup>11</sup> United Nations, “World Economic Survey 1989”, op. cit., p. 50.

<sup>12</sup> UNCTAD, “Trade and Development Report 1989”, op. cit., p. 70.

as dificuldades dos países periféricos da América Latina, da África e de parte da Ásia continental em face da nova situação econômica mundial não se alteram de modo significativo. Nossas dificuldades advêm em maior medida do novo tipo de desenvolvimento e de crescimento industrial imposto pelo sistema internacional. É óbvio, porém, que essas condições poderiam, como se mencionou, ser agravadas pela emergência de novos blocos de comércio, especialmente se vierem acompanhados de políticas protecionistas.

#### 4. A NOVA ORDEM GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL

A nova conformação da economia e da geopolítica mundial revela claramente a superação da antiga ordem que dividia o mundo em dois blocos sob a liderança das duas potências hegemônicas, Estados Unidos e União Soviética. É bom lembrar que as restrições que aquela situação impunha inibiam até mesmo as relações comerciais mais elementares entre os países de cada bloco. Hoje a conformação de uma economia multipolar, independentemente de sua estruturação em multiblocos de comércio, aumenta a liberdade de inserção dos países no comércio internacional através de relações multilaterais.

É importante constatar que, desde 1945, pela primeira vez não há disputa geoestratégica entre as duas grandes superpotências. Trata-se de um fenômeno novo – característico deste final dos anos 80 e que não guarda nenhuma relação com os anteriores momentos de distensão nas relações Leste-Oeste. De fato, todos os grandes conflitos regionais foram ou estão sendo mal ou bem equacionados (Afeganistão, Camboja, Angola, Namíbia, América Central etc.) restando neste momento como grandes temas de política internacional, ainda sem perspectivas de solução na visão do embaixador Ricúpero, as questões de Israel e da dívida dos países do Terceiro Mundo. O embaixador Marcílio Marques Moreira também identifica o mesmo “processo de declínio econômico relativo dos dois polos imperiais e a disfunção entre poder militar, especialmente o nuclear e seu suporte econômico (ou vice-versa) com o surgimento de potências militares enfraquecidas economicamente (exemplo: União Soviética) e potências econômicas sem força militar significativa (exemplo: Japão)”.<sup>13</sup>

Várias são as interpretações que se ensaiam na tentativa de explicar essa importante transformação estrutural da economia internacional. O embaixador Ricúpero destaca de um lado a própria crise da economia e do sistema soviético e o surgimento de uma liderança de primeira grandeza na figura estadista de Gorbachev e de outro a crise americana e ocidental dos anos 70 – Vietnã, crises do petróleo, inflação etc. Outros preferem ver no declínio americano a confirmação da tendência histórica à crise dos grandes impérios.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Op. cit. p. 5.

<sup>14</sup> 14 Entre eles M. Marques Moreira destaca Robert Gilpin e Richard Rosencrance (op. cit., pp. 6 e 7).

Já o senador italiano Giuseppe Botta destaca: “Que aquilo que parecia impossível tenha se tornado realidade foi decorrência de fenômenos muitas vezes já analisados, como a evolução registrada nas duas maiores potências ou as pressões de faixas notáveis da opinião pública mundial, mas também a difusão de um movimento de pensamento que consistiu em uma série de ideias novas que abriram caminho um pouco em toda parte, até chegar aos maiores centros de poder do mundo”.<sup>15</sup>

Sem desconsiderar os argumentos resumidos, podemos acrescentar outras razões para explicar essa verdadeira desarticulação do sistema de poder a nível mundial. Até meados do presente século a dominação econômica se fazia de forma vinculada à dominação militar. Não se verificava, é óbvio, uma tão surpreendente indissociabilidade entre os dois tipos de dominação: em determinadas circunstâncias um podia prescindir do outro, impondo-se a dominação em si mesma e por suas próprias forças e razões. Entretanto, em dados momentos cruciais ou em relação ao domínio de determinados pontos geograficamente estratégicos para a expansão econômica ou comercial, com muita frequência assistimos à utilização do poder militar para reforçar ou consolidar uma certa supremacia econômica. Algumas vezes se viu até mesmo a dominação militar impor a dominação econômica, fenômeno que não teria ocorrido por força apenas das diferenças na tecnologia ou na produtividade. Em vários destes casos a dominação militar impôs essa dominação econômica artificial durante um tempo apenas suficiente para que o mercado ampliado desse condições de escala para a introdução de avanços tecnológicos que viessem posteriormente a significar vantagens econômicas inquestionáveis para os dominadores.

Essa história de articulação entre dominação econômica e militar parece-me que é definitivamente rompida no pós segunda guerra mundial, especialmente a partir dos anos 70. Corresponde a uma conjugação de fatores na esfera militar que reforçam e aguçam tendências no lado econômico.

De uma parte temos concretamente a questão nuclear. A defesa de cada superpotência passou a basear-se no seu poderio nuclear que era (e é) suficiente para destruir várias vezes o mundo. A possibilidade de sua utilização em termos práticos é assim reduzida a quase nada. Era preciso manter o equilíbrio para manter afastada a possibilidade de um ataque do outro lado e a isso se resumia a política de defesa. Por outro lado, multiplicaram-se os conflitos regionais num ritmo crescente, nos quais obviamente foram utilizadas apenas armas convencionais. Esses conflitos tinham claramente o mesmo sentido histórico de todas as intervenções militares que acabamos de mencionar: destinavam-se a garantir ou expandir as áreas de influência econômica das grandes potências. Ora, ocorre - que, devido provavelmente à evolução da tecnologia militar, passou a ser cada vez mais difícil às superpotências alcançar claras e insofismáveis vitórias militares apenas mediante o uso

---

<sup>15</sup> G. Botta, “A Europa na política internacional” in *Lua Nova*, São Paulo, n.º 18, agosto de 1989, pp. 79 e 80.

das armas convencionais. Ao contrário, Estados Unidos e União Soviética amargaram graves derrotas e muitos conflitos tenderam a perpetuar-se sem uma clara definição de vencedores e vencidos. Sua grande supremacia estaria no uso das armas nucleares. Observamos, portanto, especialmente a partir dos anos 70, uma clara ineficácia na política de dominação militar para impor ou manter a dominação econômica. Esta, além disso, parece ser uma tendência inexorável e que promete ter vida longa.

Em paralelo, o mundo assistia a uma nova revolução tecnológica, como já mencionamos, com grandes aumentos na produtividade industrial e a emergência de novos países com capacidade de liderança econômica. As vantagens puramente econômicas decorrentes das novas tecnologias são agora talvez mais importantes que em qualquer outra época da história da humanidade. Deste ponto de vista, portanto, os novos países dominantes podem prescindir folgadoamente do reforço do poder militar para impor sua dominação econômica, o que é algo absolutamente novo no mundo.

Esta constatação é de vital importância para a estratégia de desenvolvimento e de crescimento de países como o Brasil. Estaremos vivendo nas próximas décadas um mundo novo, multipolar em termos econômicos e políticos. Não haverá mais lideranças a serem seguidas ou a imporem desígnios. Isto é realmente favorável de um lado e extremamente complicado de outro: significa que teremos de caminhar com nossas próprias pernas, mas sobretudo que deveremos ser capazes de competir no terreno puramente econômico. Caso contrário, estaremos condenados a uma dominação de longo período e de difícil rompimento. Esta dominação não tem por que ser mais benéfica para os dominados do que qualquer outra. Por outro lado, seu caráter puramente econômico diminuirá a eficácia da diplomacia tradicional no sentido de buscar brechas no sistema dominante para obter benefícios para o país.

## 5. O BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Infelizmente, no período em que se verifica a grande transformação no padrão de industrialização das economias avançadas e de alguns dos países asiáticos em desenvolvimento, o Brasil não conseguiu a articulação entre Estado e setor produtivo adequada ao novo modelo de crescimento. As causas desse insucesso, creio, estão ainda para serem determinadas com precisão, pois não se pode negar que ao menos até o final dos anos setenta foram tomadas iniciativas que apontavam para a definição de uma certa política industrial e de desenvolvimento. Podemos citar a questão da reserva de mercado para a informática, a definição do II PND e a criação do Pró-álcool como exemplos de tentativas neste sentido. Em paralelo, adotou-se uma política de socialização da dívida externa, mediante sua absorção pelo setor público, o que poderia ser comparado às políticas de subsídio ao setor produtivo dos Estados Unidos, da Coreia ou do Japão. Este alívio patrimonial, contudo, não

se traduziu em novos investimentos, pelo menos não do tipo de investimento necessário à renovação industrial.

O fato é que o segundo choque do petróleo, com a elevação das taxas de juros e a queda nos preços dos principais produtos de exportação, tornou o problema da dívida asfíxiante para a economia brasileira, em especial para o setor público. Como se recorda, os juros no mercado internacional alcançaram cifras inusitadas, superiores a 20%, no início da presente década; por outro lado, a relação de preços do nosso comércio internacional entre 1980 e 1987 foi quase 25% inferior aos valores médios da década de 70.<sup>16</sup> O crescimento da dívida pública – interna e externa – acabou por desarticular, completamente a capacidade de ação do governo. Os cortes nos gastos públicos afetaram sua eficácia e impediram a definição e a implementação de qualquer política industrial. Quanto à política científica e tecnológica, foi especialmente afetada, e sofreu cortes significativos de gastos.

Os anos oitenta assistiram à erupção da crise do setor público em toda a sua plenitude: na origem, o problema crônico de endividamento e a incapacidade de mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento; na consequência, uma década de preocupações imediatistas com total incapacidade sequer de formular-se um projeto de desenvolvimento industrial para o país. Em especial chama a atenção – em contraste com os casos de êxito de outros países – a incapacidade de levar-se adiante, de forma consequente, uma política de desenvolvimento científico e tecnológico acoplada a um projeto industrial. A política de informática ficou na defensiva da proteção sem partir para medidas mais positivas de qualificação e competitividade a nível internacional. A política de energia e aproveitamento da biomassa não saiu do subsídio – distribuído em maior proporção, inclusive, para o setor tecnologicamente mais atrasado. É como se a burguesia brasileira, ao contrário da de outros países, não tivesse sido capaz de superar a cômoda posição de afiliada de um governo paternalista. Não basta culpar o governo pela falta de uma política industrial e tecnológica, é preciso assumir que faltou à própria burguesia a decisão de partir dos subsídios para uma verdadeira posição de competitividade e de crescimento da produtividade. Neste aspecto, e em paralelo, é importante anotar que o Brasil é das economias com maior índice de desigualdade social e de regressividade no padrão de financiamento público. Assim, os subsídios ao setor privado, comuns em outros países, assumem no Brasil um caráter extremamente perverso, pois tendem a aprofundar as desigualdades de renda e de bem-estar. Isto é particularmente verdadeiro quando os subsídios não têm como contrapartida um maior investimento, mas sim um aumento no consumo supérfluo de todo tipo, como vem ocorrendo no Brasil desde a década passada.

O tempo perdido não é, porém, irreversível. A potencialidade do país, sua capacidade de crescimento, demonstrada inclusive muito recentemente, apesar da

---

<sup>16</sup> Ver, a propósito, UNCTAD, “Handbook of International Trade and Development Statistics”, *op. cit.*

enorme crise de financiamento, são indicadores de que é possível redefinir o projeto de desenvolvimento industrial e buscar uma nova inserção nos mercados mundiais, agora baseada em alguns segmentos modernos e altamente competitivos. Ao contrário do passado, porém, a busca de articulação entre política industrial e política científica e tecnológica deve transformar-se na máxima prioridade nacional em termos da política econômica.

Parece difícil a curto prazo recuperar a dianteira que os países centrais já detêm em algumas áreas das tecnologias modernas. Entretanto em outras – especialmente a biotecnologia – parece-me que desfrutamos de algumas vantagens de condições naturais que, adequadamente combinadas com grande capacitação técnica, podem oferecer uma avenida para o desenvolvimento de importantes segmentos da indústria.

É indispensável gastar mais em ciência e tecnologia. Sobre isto não há dúvida. Especialmente é indispensável a continuidade dos fluxos de recursos. O pior que pode acontecer no financiamento dos programas de pesquisa e desenvolvimento é a flutuação dos recursos em termos reais ao longo do tempo. Não há dúvida, porém, de que em algumas ocasiões o sistema não fez o uso mais adequado dos recursos disponíveis, levando a atrasos e a uma burocracia injustificada na execução dos programas. Parece-me, contudo, que o sistema de execução pode ser aperfeiçoado dentro dos seguintes parâmetros:

a) maior concentração dos recursos em termos das unidades do sistema que possuem vantagens comparativas em termos relativos a outros centros em cada área específica;

b) maior articulação com o setor produtivo mediante o estabelecimento de comitês conjuntos de decisão;

c) menor pulverização de projetos e programas, concentrando os recursos nas áreas previamente definidas como prioritárias para o desenvolvimento do país.

A busca de uma nova estrutura industrial que exiba padrões internacionais de tecnologia e produtividade não deve ser confundida com a visão estreita de um suposto conflito entre mercado interno e externo, ou com o abandono dos setores e dos produtos tradicionais de exportação. Trata-se tão-somente de garantir que o que aqui produzimos seja feito com o maior aproveitamento possível dos nossos recursos.

A produção com níveis de produtividade internacionais – independentemente do seu destino final – é, de fato, o único caminho para alcançar um desenvolvimento sustentado, independentemente das condições do mercado internacional, como se conclui da análise até aqui realizada. Se o protecionismo não crescer no mundo desenvolvido, a consequência de um maior nível de produtividade será fatalmente o crescimento dos fluxos de comércio – exportação e importação – com aumento dos benefícios econômicos para o país.

Tabela 4: Brasil: Participação no total das Exportações e Importações de grupos selecionados de países. 1970-85  
porcentagens

| Regiões de destino ou origem                       | Exportações |      |      |      | Importações |      |      |      |
|--|-------------|------|------|------|-------------|------|------|------|
|  | 1970        | 1975 | 1980 | 1985 | 1970        | 1975 | 1980 | 1985 |
| CEE  | 40          | 33   | 31   | 27   | 30          | 26   | 16   | 22   |
| Estados Unidos e Canadá                            | 26          | 17   | 19   | 29   | 35          | 27   | 23   | 24   |
| Japão  | 5           | 8    | 6    | 6    | 6           | 9    | 5    | 6    |
| Países Socialistas                                 | 5           | 10   | 7    | 7    | 2           | 2    | 2    | 5    |
| América Latina                                     | 12          | 16   | 18   | 10   | 12          | 6    | 13   | 13   |
| Africa   | 2           | 4    | 6    | 8    | 3           | 4    | 4    | 3    |
| Países membros da OPEP                             | 1           | 8    | 8    | 10   | 9           | 23   | 38   | 23   |
| Valor das Exportações e Importações (US\$ bilhões) | 2,7         | 8,7  | 20,1 | 25,6 | 2,8         | 13,6 | 24,9 | 16,6 |

Fonte: UNCTAD. "Handbook of International Trade" ... *op. cit.*, pp. 111 e 123.

No outro extremo, se tivermos que enfrentar um mundo dividido em blocos altamente protegidos, nos restará o caminho de buscar novos parceiros para uma operação, também em bloco, com o objetivo de ganhar escala e custear o desenvolvimento tecnológico e industrial. Neste caso parece-me que, independentemente de distâncias, a possibilidade de associação com economias similares à nossa (como Argentina, Índia e China), oferece possibilidades não suficientemente analisadas até o presente. Obviamente não se trata de buscar acordos comerciais tradicionais, pois essas economias nada têm de complementares entre si em um sentido convencional. Trata-se justamente de buscar, com as especificidades de recursos naturais e humanos de nossas economias – que certamente diferem de todos os demais grandes países-, o que os membros da comunidade econômica europeia estão buscando: a escala necessária para o desenvolvimento tecnológico e industrial. A solução dos problemas dos países mencionados não pode depender das tecnologias desenvolvidas para países temperados e com escassez de recursos naturais. Ainda que estes últimos sejam cada vez menos necessários para os demais países, mediante um aproveitamento altamente potencializado pelas novas tecnologia, podem, para nós, transformar-se em fonte de crescimento e de maior bem-estar para nossa gente.

