

Estratégias de Inserção Internacional e Desenvolvimento Econômico em Países Emergentes: a importância do pragmatismo, da visão de longo prazo e do papel do Estado

Samira Schatzmann *

Resumo: O presente trabalho pretende contribuir para o debate sobre estratégias de inserção internacional e desenvolvimento econômico para países emergentes. Procura desenvolver um método analítico que dá destaque aos condicionantes do processo de inserção internacional que os países enfrentam, às características distintivas dos países emergentes, bem como algumas estratégias específicas de desenvolvimento econômico para lidar com as novas questões impostas pela globalização. Ao apresentar alguns exemplos estilizados de estratégias de países, o trabalho conclui que um país, ao formular suas estratégias, deve pautar-se pelo pragmatismo, em detrimento de posições ideológicas cristalizadas, em busca de resultados tangíveis que tenham amplo alcance social, e não podem desconsiderar a relevância da formação histórica e da estrutura institucional vigente na sociedade.

Palavras-chave: Inserção internacional. Estratégias de desenvolvimento econômico. Países emergentes.

Abstract: This paper aims to contribute to the debate on international insertion strategies and economic development for developing countries. It seeks to develop an analytic method that highlights the limitations of the process of international integration that countries face, the distinctive features of emerging countries, as well as some specific strategies for economic development to deal with some new questions imposed by globalization. By presenting some stylized examples of country strategies, the paper concludes that a country, in formulating its strategy for integration and development should be guided by pragmatism rather than ideological crystallized positions, seeking broad social range tangible results, and cannot disregard the importance of the historical formation and the existing institutional structure in society.

Keywords: International insertion. Economic development strategies. Emerging economies.

JEL Classification: F00; F50; F59

Seções Ordinárias

Área: 8. Área Especial: América Latina e Brasil na nova configuração do capitalismo

Sub-área: 8.1. Os novos desafios para o Brasil e América Latina

* Mestre em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS, professora do Departamento de Economia da PUC-SP. Este trabalho é uma versão adaptada do primeiro capítulo da minha dissertação de mestrado intitulada *Inserção Internacional e Desenvolvimento Econômico em Países Emergentes: o caso da Índia*. Agradeço os comentários do meu orientador, Prof. Dr. André M. Cunha, e do pessoal da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA, os quais foram colaboradores essenciais para a realização desta pesquisa.

1. Introdução

O presente trabalho pretende contribuir para o debate sobre estratégias de desenvolvimento econômico para países emergentes¹. Considerando-se que a preocupação fundamental que deu origem à Economia enquanto ciência, buscava entender nos aspectos relacionados à economia internacional, a causa do crescimento das nações, este trabalho busca estabelecer alguns vínculos e relações causais evidenciando que estes processos estão intimamente relacionados. Ou seja, confere-se papel de destaque às estratégias de inserção internacional dos países enquanto potencializadoras de uma trajetória de crescimento, ou ainda sua atuação em sentido contrário. Dado o aumento da integração entre os mercados, o estudo da dimensão externa para o desenvolvimento econômico ganha nova relevância.

Analisar-se-á, portanto, o campo das alternativas de inserção externa diante de um cenário econômico globalizado. Ressalta-se que este trabalho privilegia as tendências estruturais de longo prazo, furtando-se ao exame detalhado de questões de ordem mais conjuntural. De certa forma, a presente análise é importante para ratificar que as aparentes mudanças nos rumos do funcionamento do sistema econômico internacional, sobretudo após a crise global de 2008, vêm ao encontro das críticas realizadas ao padrão vigente até recentemente.

O objetivo deste artigo passa pelo estabelecimento de um grupo conciso de conceitos teóricos que forneçam um método analítico para aplicação aos casos específicos², e também a ilustração dos conceitos elencados através da análise de alguns fatos estilizados de estratégias de inserção internacional. Esta última tem por objetivo específico corroborar a pertinência dos elementos teóricos levantados previamente.

Para tanto, o trabalho está organizado em três seções, além desta introdução. As duas próximas são destinadas ao propósito de formular os conceitos teóricos sobre os quais versarão as análises aplicadas ora pretendidas, qual seja, a de observar as estratégias de inserção internacional enquanto políticas de desenvolvimento econômico e seu alcance em termos de resultados efetivos. De fato, pretende-se que este esforço de sistematização da

¹ Os termos “economia em desenvolvimento”, “economia periférica”, “economia emergente” e “economia subdesenvolvida” serão utilizados sem distinção neste trabalho.

² Por trás desta opção de selecionar conceitos, ao invés de escolher uma única teoria está a definição de que “conceitos destinam-se a integrar conhecimento, servindo como amálgama da reflexão que organiza a matéria empírica, base de observação científica da vida política e da realidade econômica, social e histórica” (CERVO, 2008, p. 11). Esta limitação teve a dupla finalidade de simplificar os critérios de análise, considerando sua pertinência para o caso dos países subdesenvolvidos ora em enfoque, bem como ater-se a temas que estão mais diretamente relacionados à questão da inserção internacional, tal qual será qualificada na primeira seção deste capítulo.

teoria forneça um espectro muito mais amplo do que o efetivamente utilizado na terceira seção deste trabalho, que justamente traz elementos de sua aplicação em casos práticos.

Sobre a seção imediatamente subsequente a esta introdução, além da conceituação propriamente dita, serão apresentados elementos que configuram uma boa inserção internacional, ou seja, se determinados fatores ou políticas se traduzem em efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico. Será adotado o conceito de inserção internacional nos termos da Economia Política Internacional (EPI), pelos motivos que serão expostos ao longo da seção.

A terceira seção considera dois fatores importantes para entendimento do desenvolvimento econômico para países emergentes no período recente. Em primeiro lugar, parte-se do pressuposto que o processo de desenvolvimento para países subdesenvolvidos, com inserção marginalizada no sistema internacional, apresenta peculiaridades relevantes que merecem ser assinaladas. Em segundo lugar, defende-se que é infundada a idéia de que o livre fluxo de mercadorias e capitais seria a melhor – ou única - forma de se atingir bom desempenho econômico em um contexto de globalização³. Considera-se que a integração mundial, mais do que inevitável, oferece grandes oportunidades para o desenvolvimento de um país, mas que, para pleno aproveitamento destas oportunidades, faz-se necessária a adoção de algumas políticas, pró-desenvolvimento, e que também atuem no sentido de minimizar os impactos negativos da integração mundial.⁴

A quarta e última seção faz um apanhado da literatura que procura caracterizar os “tipos” de inserção externa empreendidos pelos países em desenvolvimento, em especial contrastando a experiência do leste e sudeste asiático com a dos países da América Latina, procurando relacionar os padrões de inserção com os resultados em termos de crescimento econômico e diversificação produtiva.

³ Nesta trabalho, o processo de globalização segue a definição de Gonçalves (2005): a ocorrência simultânea de três processos: expansão extraordinária dos fluxos internacionais de mercadorias, serviços e capitais, acirramento da concorrência no mercado global e maior integração dos sistemas econômicos nacionais. A ideologia de livre mercado é difundida pelos principais atores do processo: organismos multilaterais sediados nos países desenvolvidos, os governos destes mesmos países desenvolvidos, e os gestores das empresas que passam a ser transnacionais. Em termos de alcance do processo de globalização, considera-se que este acentuou muitas das disparidades já existentes, como em termos de desigualdade (interna e internacional) e desemprego (NAYYAR, 2006).

⁴ Fica aqui registrada a ressalva de que, nesta segunda seção, foram limitados os tópicos referentes às teorias do desenvolvimento econômico, de forma que não se opta por uma ou outra teoria concisa, e sim, conceitos aplicados de diversas matizes. Neste sentido, não se sabe ao certo se com sucesso, mas procurou-se tomar cuidado com aquilo que Cervo (2008) chama a atenção: o fato de que muitas vezes os conceitos expõem o lastro regional daquele que pesquisa, ou seja, capturar a essência geral das preocupações, de forma abrangente.

2 Inserção internacional para além da economia internacional: vulnerabilidade externa, relações de poder e espaço para políticas nacionais

O conceito que aqui se utiliza do termo “inserção internacional” vai além das questões relacionadas à economia internacional, como comércio, investimentos, balanço de pagamentos e câmbio no que tange à análise de composição de pauta de importação e exportação, qualidade dos capitais recebidos pelo país, sustentabilidade das contas externas e volatilidade cambial⁵.

Mais do que explorar os aspectos referentes à integração produtiva e financeira é necessário, por um lado, fazer uma análise crítica do papel que o setor externo possui perante a economia como um todo e, por outro lado, como o país em questão se posiciona perante o sistema internacional. Enquanto o primeiro tema relaciona-se com a questão da vulnerabilidade externa, o segundo tem a ver com relações de poder. Contudo, o entendimento de ambos não é indissociável, de modo que “o poder efetivo é inversamente proporcional à vulnerabilidade externa” (GONÇALVES, 2005, p. 20).

Por vulnerabilidade externa entende-se a capacidade de “resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos” (GONÇALVES, 2005, p. 19). Envolve duas dimensões: as opções de resposta, com os instrumentos disponíveis de política, e os custos de se contestar a dinâmica internacional na forma que ela se impõe ao país. Os modos de enfrentamento destas situações residem no uso das políticas macroeconômicas tradicionais e nos controles diretos sobre variáveis de influência externa, como, por exemplo, sobre os fluxos de capitais, regulamentação da operação de empresas estrangeiras no país, política comercial etc. Neste sentido, para o autor, a vulnerabilidade externa é maior quanto menores forem as opções à disposição, e maiores os custos do ajuste.

Enquanto as questões de vulnerabilidade estão mais relacionadas ao desempenho econômico *strictu sensu*, as questões de poder centram-se na esfera de atuação mais direta do Estado, através da política externa. Gonçalves (2005, p. 6) utiliza-se do conceito weberiano de poder, como sendo “a probabilidade de um ator social maximizar sua própria vontade independente a vontade alheia”⁶. Leva-se em conta, portanto, as motivações e os determinantes da ação daquele Estado.

⁵ Poderia ter sido acrescentada a esta lista, ainda, a esfera tecnológica e as relações de dependência e/ou autonomia em relação à transferência internacional de conhecimento. Contudo, como critério de simplificação, optou-se por focar os aspectos que serão mencionados ao longo da seção.

⁶ Conjugando estas esferas, de vulnerabilidade e poder, da forma como foram colocadas, Gonçalves (2005) logra efetuar uma conceituação mais abrangente de Economia Política Internacional (EPI), em relação à feita pelo que o autor denomina o *mainstream* da EPI na Europa e Estados Unidos, cuja abordagem reduz as rivalidades estatais à esfera das relações puramente econômicas, desconsiderando a importância da interação de outros atores e instituições no sistema econômico internacional.

Segundo Ricupero (2009) o conceito de inserção internacional é difundido na literatura especializada em desenvolvimento como flexibilidade de políticas (*policy flexibility*) ou ainda por espaço para políticas nacionais (*national policy space*). Para o autor:

A definição de “inserção soberana” reduz-se à idéia de que os países devem desfrutar de espaço suficiente para adotar, com a flexibilidade necessária, as políticas e estratégias de desenvolvimento mais adequadas a seus objetivos políticos, econômicos e socioculturais, levando em conta as especificidades derivadas de suas situações concretas. [...] O fundamento da flexibilidade e do espaço nacional reside na autonomia (RICUPERO, 2009, p. 15)

Para Nayyar (2006), a globalização diminuiu o espaço de política e a autonomia dos países, especialmente importantes para os países periféricos perseguirem suas estratégias de desenvolvimento. As chamadas “reformas estruturais”, recomendadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) quando estes eram solicitados para socorrer algum país em dificuldade, eram no sentido de desregulamentação da economia e abertura aos fluxos comerciais e financeiros internacionais. Estas regras e condicionantes tentavam minar a possibilidade de utilização de políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo e tecnológico como formas de alavancarem o processo de industrialização⁷. A integração ao mercado de capitais também reduz os graus de liberdade para utilização de políticas cambial, monetária e fiscal. A primeira não poderia servir para incentivar as exportações de produtos manufaturados; a segunda não deveria ser utilizada como um instrumento estratégico para guiar a alocação de recursos ou estimular a demanda agregada; a última não mais poderia encorajar os investimentos domésticos.

De acordo com Wade (2003), as “regras do jogo” da economia mundial são injustas, pois países desenvolvidos como Estados Unidos e União Européia deixam parte significativa de suas economias fora das mesas de negociações enquanto empregam um comprometimento retórico com a universalização da abertura. Essa assimetria de poder a favor dos países desenvolvidos é garantida pelo uso do acesso aos seus mercados como instrumento de pressão e também pelo despreparo institucional de muitos países para participar de negociações complexas, o que acabou não deixando alternativas para muitos países a não ser optar pela abertura. Desta forma, reduz-se tanto o espaço de desenvolvimento como o próprio espaço de auto-determinação, considerando as tendências de especialização que decorreriam da simples abertura aos fluxos comerciais e financeiros.

⁷ O autor relembra ainda que tais conjuntos de políticas foram cruciais para o desenvolvimento econômico dos países atualmente desenvolvidos em seus primeiros estágios de desenvolvimento. Ver também Chang (2002) e Stiglitz (2002).

Dado o avanço do processo de globalização e o caráter restritivo das prescrições dos organismos multilaterais, é necessário analisar a evolução da margem de ação que os Estados nacionais possuem para a adoção de políticas públicas a favor do desenvolvimento, e até para o cumprimento de certas funções tradicionais do Estado⁸. Ou seja, verificar em que medida a uniformização das instituições prevalecentes para uma diversidade de economias impacta na efetividade do papel do Estado e, inclusive, na soberania das nações⁹.

Outro aspecto negativo característico da globalização é o aumento da instabilidade dos mercados financeiros internacionais, que atingem, sobretudo, as economias emergentes. Não basta adotar as medidas consideradas adequadas do ponto de vista dos organismos multilaterais e do mercado em geral, parece que as economias em desenvolvimento sempre serão “suspeitas” e o risco de contágio de uma crise iniciada em outras economias, é uma constante¹⁰, descontado o impacto próprio decorrente da elevada integração.

Em suma, uma inserção internacional positiva é aquela que permite que os Estados nacionais tenham raio de manobra para execução de políticas, e que mantenham baixos os índices de vulnerabilidade externa, sendo que ambos os aspectos são intrinsecamente relacionados. No contexto da globalização, a ação dos organismos multilaterais, preconizados pelos países desenvolvidos, atua no sentido de restringir este espaço de política para os países em desenvolvimento, o que, aliado à tendência à instabilidade dos fluxos de capitais internacionais com efeitos prejudiciais, torna ainda maior o desafio de se concretizar uma inserção internacional autônoma.

3. *Desenvolvimento econômico em período de globalização: particularidades do desenvolvimento periférico*

Procurou-se construir, nesta seção, um corpo teórico que se utiliza de autores de distintas matizes teóricas e também que escreveram em circunstâncias e para finalidades diversas. Conforme explicado na introdução deste trabalho, foi feito um recorte metodológico na revisão da literatura do desenvolvimento que é pertinente ao objeto deste estudo, de modo que esta seção está muito aquém de esgotar a totalidade da problemática tratada pela teoria do desenvolvimento econômico.

⁸ Ricupero (2009) faz uma análise da evolução histórica na margem de ação discricionária do Estado, desde a época do New Deal nos anos 1930, favorável ao intervencionismo estatal, até o que ele denomina a “contraofensiva liberal” de Ronald Reagan e Margareth Thatcher na década de 1980.

⁹ Stiglitz (2002) ressalta que os organismos multilaterais tratam indistintamente diversos países, desconsiderando as dimensões históricas, sociais e políticas ao recomendarem um determinado padrão de políticas para qualquer economia.

¹⁰ Pelo menos esta foi a dinâmica das crises nas economias periféricas durante os anos 1990 e começo dos anos 2000. Para maiores detalhes, ver Stiglitz (2003) e Prates; Cintra (2008).

Esta seção encontra-se dividida em três subseções. A primeira subseção busca caracterizar o subdesenvolvimento e entender quais são (ou devem ser) os objetivos de um processo de desenvolvimento econômico. Ou seja, o que os países, ao formularem suas estratégias de desenvolvimento, devem perseguir para mudarem efetivamente de patamar. Pode-se adiantar que uma das características do subdesenvolvimento é justamente o fato de que o processo não evolui de forma consistente e simultânea para todos os setores da economia e da sociedade¹¹.

Há um debate “clássico” sobre o subdesenvolvimento, cujos argumentos, apesar de terem sido formulados em outro estágio do desenvolvimento capitalista, continuam em grande medida válidos para explicar questões relevantes na atualidade. Isto se dá por causa da persistência da assimetria na integração econômica mundial bem como pela manutenção, ou até agravamento, de certos problemas estruturais destas economias atrasadas, dado o padrão de integração destes países à nova ordem mundial.

A segunda subseção traz à tona as teorias e autores que discutem a globalização e o desenvolvimento. Estes autores procuram avaliar quais os determinantes de “boas” estratégias de desenvolvimento dos países que obtêm resultados positivos de sua inserção internacional. Esta subseção é particularmente importante porque reflete o entendimento das características contemporâneas do sistema mundial capitalista.

A terceira e última subseção busca fazer a síntese dos elementos comuns às duas abordagens, respeitando as diferenças concernentes à tempo e espaço de quando elas foram desenvolvidas, com vistas a configuração de um quadro conceitual que possa ser posteriormente tido em consideração quando da avaliação das estratégias de inserção externa.

3.1 O desenvolvimento e o subdesenvolvimento

A concepção de desenvolvimento econômico evoluiu ao longo do tempo, tanto em termos teóricos como em termos de práticas de política. Em sua origem, a preocupação central das teorias do desenvolvimento era o aumento da renda *per capita* através do acúmulo de capital, acreditando-se que esta seria medida suficiente do grau de melhoria da qualidade de vida das pessoas. Ao longo do tempo foi incorporada ao conceito de desenvolvimento a expansão das capacidades humanas, refletidas no aumento da produtividade, e do bem estar¹².

O subdesenvolvimento é, em linhas gerais, caracterizado por uma articulação particular de fatores externos, os determinantes gerais do sistema capitalista, e fatores

¹¹ Esta é a dinâmica essencial do desenvolvimento econômico para Hirschman (1961).

¹² Sen (1997) traz uma das principais contribuições teóricas a este respeito. Ver também Thirlwall (2003), para um apanhado geral da evolução desta questão.

internos, os determinantes específicos destas sociedades, suas características estruturais. No âmbito dos fatores externos, o que se considera são as relações políticas e econômicas entre as áreas avançadas e atrasadas do mundo capitalista que são, por natureza, assimétricas¹³. Um dos fatores mais influentes no desejo de uma economia crescer se desenvolver é o aumento da percepção da inferioridade da sua economia e do seu *status* político no mundo¹⁴. Muitos autores estudam, ainda, como a formação de certas estruturas internas dos países são condicionadas por esta relação internacional desigual¹⁵. Esta característica tende a ser um condicionante relevante das políticas de desenvolvimento econômico, em especial naquelas localidades recém egressas de um processo de liberação do domínio colonial (MYRDAL, 1972).

Entre as características estruturais do subdesenvolvimento, que dizem respeito aos seus determinantes internos, são freqüentemente mencionadas na literatura: incidência da pobreza, fome e carência de necessidades básicas, baixo desenvolvimento humano em geral, rápido crescimento populacional intensificando problemas de desemprego e informalidade, concentração de renda, baixo nível de poupança interna¹⁶, estrutura produtiva voltada para setores de baixa produtividade e valor agregado, e pauta de exportações intensiva em produtos primários¹⁷. Muitas destas características foram observadas antes do processo de industrialização de boa parte das economias subdesenvolvidas, mas ainda se fazem presente em vários destes países¹⁸. A presença concomitante de um setor tradicional e atrasado e de um setor dinâmico moderno (dualidade econômica) também é uma característica do subdesenvolvimento, sendo que o comércio e a industrialização têm seu papel na transformação destas estruturas, podendo agir tanto no sentido de melhorar os efeitos de encadeamento, como no sentido oposto.

¹³ Enquanto tendência natural do sistema, esta se reapresenta sob diversas formas a depender do padrão do desenvolvimento capitalista. Por exemplo, a raiz das questões relacionadas à dependência, sob a ótica da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), provinha da esfera comercial, com a crítica à teoria das vantagens comparativas. Com o avanço das relações econômicas internacionais, a preocupação central passou a ser o papel das grandes empresas multinacionais no estreitamento das relações de dependência, sobretudo porque estas empresas controlam a criação e difusão das novas técnicas. Em relação ao período mais atual, pode-se considerar também a assimetria em relação ao sistema monetário e financeiro global, no que diz respeito aos fluxos de capitais, entre outras questões.

¹⁴ Ver Prebisch (1950), Furtado (1983) e Myrdal (1972).

¹⁵ Para um panorama geral destes autores e suas visões, ver Palma (1978).

¹⁶ Na atualidade, esta característica pode ser “substituída” por baixa capacidade de geração de crédito.

¹⁷ Ver, Bhagwati (1975), Furtado (1983), Lewis (1969) e Thirlwall (2003), este último indicado para um resumo destas questões. Bhagwati (1975), Myrdal (1972) e Dasgupta (1974) analisam a importância de outros fatores não-econômicos do subdesenvolvimento tais como a influência de questões políticas, sociais e até religiosas nas regiões menos desenvolvidas, além das acentuadas disparidades regionais.

¹⁸ O baixo nível de acúmulo de capital era uma das características mais marcantes nos primórdios da teorização sobre desenvolvimento. Entretanto, este “obstáculo” já foi ultrapassado nos países emergentes mais industrializados, que são o foco deste estudo.

O subdesenvolvimento é dotado por uma dinâmica capitalista específica, não podendo ser considerado uma fase pela qual também passaram os países atualmente avançados durante seu processo de desenvolvimento, associada à elevação da renda *per capita* (FURTADO, 1983). Trata-se de lograr êxito nas transformações estruturais necessárias, que são condicionadas por suas próprias características internas e externas. Um fator distintivo do subdesenvolvimento, neste particular, é o processo de desenvolvimento não-equilibrado, onde determinadas atividades desenvolvem-se mais rapidamente do que outras (HIRSCHMAN, 1961). Contudo, Furtado (1994) ressalta que há distinção entre a modernização de alguns setores e desenvolvimento econômico. A modernização desejável é aquela que carrega consigo elementos desencadeadores de um processo mais dinâmico e que eleve a produtividade de diversos setores, proporcionando um desenvolvimento mais homogêneo da economia.

Desta forma, as preocupações que norteiam as políticas de desenvolvimento deveriam concentrar-se na superação da condição de subdesenvolvimento, sobrepujando a marginalidade destes Estados nacionais no contexto externo, minimizando os problemas sociais e de distribuição de renda e melhorando a produtividade de forma sistêmica.

Neste sentido, a participação do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, pela própria conscientização da dimensão política do problema do subdesenvolvimento e da necessidade de constituir centros nacionais de decisão (FURTADO, 1983). Em segundo lugar, para coordenar os esforços de mudança estrutural e aproveitamento das oportunidades existentes no cenário internacional¹⁹, com garantia da inclusão da maioria nos benefícios da acumulação (FURTADO, 1994). Para isso, é necessária a presença de uma visão, ainda que relativamente vaga, de objetivos de longo prazo.

3.2 Globalização e estratégias de desenvolvimento econômico

Dada a contextualização, efetuada na segunda seção, de como a globalização restringe o espaço das políticas nacionais nas economias periféricas, necessárias para seu desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida de sua população, esta subseção visa estudar algumas das opções que estes países possuem.

Os autores aqui elencados buscam apresentar uma visão alternativa à teoria do livre mercado, no sentido de que seriam necessárias medidas econômicas específicas, e não somente a plena liberalização comercial e financeira, para que um país possa atingir seus

¹⁹ No que diz respeito ao papel do Estado na transformação econômica e conseqüente alteração da posição de um país na divisão internacional do trabalho, ver Evans (2004).

objetivos em termos de crescimento e desenvolvimento econômico. Em comum, todos eles compartilham a percepção de que a globalização, nos moldes como foi prenunciada, não trouxe os benefícios prometidos, sobretudo para os países em desenvolvimento, com o aumento das desigualdades tanto em âmbito nacional, como entre as nações.

Para Rodrik (2002) um país que pretenda obter um resultado eficaz nos dias atuais não pode prescindir de (a) princípios econômicos dominantes, como políticas fiscais e monetárias responsáveis, respeito aos direitos de propriedade e um cálculo justo de custos *versus* benefícios sociais; (b) busca ao crescimento econômico; e (c) integração à ordem mundial globalizada. Sobre o primeiro, o autor ressalta que estes objetivos estão longe de pertencerem a uma categoria única de arranjo institucional, o que o autor denomina de “modismo”, numa crítica clara às recomendações de superávit fiscal e políticas monetárias restritivas²⁰ efetuada pelos organismos multilaterais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional. O crescimento econômico, segundo o autor, é fundamental para que haja fôlego para as reformas (estruturais e institucionais) que permitirão a manutenção do crescimento a longo prazo e deve ser desencadeado, a princípio, através de investimentos públicos, os quais seriam indutores dos investimentos privados (RODRIK, 2005). A globalização e suas oportunidades devem ser avaliadas enquanto possibilitam, aos países, margem para efetuarem suas políticas com autonomia.

Segundo o autor, os registros históricos mostram que os países que se saíram melhor na implantação das chamadas “reformas estruturais”, de transição de uma economia “fechada” para uma economia “de mercado”, foram aqueles que souberam agir pragmaticamente, combinando diversos componentes na formulação de sua estratégia e não aqueles que simplesmente “aguardaram” que a liberalização se encarregasse de identificar os setores dinâmicos e de deslanchar os investimentos que alavancariam o crescimento. A própria existência da formulação estratégica permite que sejam avaliadas as atividades potenciais de um país e a criação de vantagens comparativas dinâmicas. Ao governo caberia o papel tanto de estímulo ao investimento privado como de manutenção da racionalidade produtiva, eliminando do mercado as empresas que não atingissem um desempenho mínimo satisfatório. Ele ressalta também o papel das instituições no crescimento econômico, sobretudo daquelas voltadas ao mercado, com o objetivo de garantirem eficiência produtiva, estabilidade macroeconômica e financeira, justiça distributiva e alívio da pobreza.

²⁰ Para análise dos efeitos das recomendações “planificadas” de política econômica dos organismos multilaterais, ver Stiglitz (2000 e 2002). Para avançar na discussão e entender como o Fundo Monetário Internacional teve seu papel modificado desde sua criação, e como esta nova estratégia influencia os países em desenvolvimento, ver Carvalho (2000).

Ainda segundo Rodrik, “os arranjos institucionais têm grande componente de especificidade: descobrir o que ‘funciona’ no plano local requer experimentação” (*op. cit.*, p. 287), seja na esfera institucional, ou ainda, na esfera produtiva. O Estado, então, deveria avaliar “as demandas de reforma institucional não pela perspectiva da integração (de que precisa um país para se integrar?), mas pela perspectiva do desenvolvimento (de que precisam os países para chegar a um crescimento econômico amplo e equitativo?)” (*op. cit.*, p. 290).

Ocampo (2002) reforça que, sendo o sistema global assimétrico, as oportunidades geradas são desiguais também para os países²¹ e, ainda, que a globalização restringe a autonomia nacional e cobra um preço elevado por qualquer perda de credibilidade quando os instrumentos da política nacional são mal administrados, de acordo com os critérios dos credores e/ou outros agentes. Desta forma, não haveria uma “saída única” para aproveitamento destas oportunidades e a determinação das estratégias a serem empregadas são em parte condicionadas pela posição ocupada pelo país na hierarquia internacional. Para o autor, a estratégia nacional para lidar com a globalização deve contar com a adoção de políticas anticíclicas, como forma de reduzir a vulnerabilidade e facilitar o investimento produtivo, mas dentro do quadro de manutenção da estabilidade macroeconômica. Para o autor, a instabilidade real custa caro, pois

[...] a incerteza associada à variabilidade das taxas de crescimento incentiva as estratégias micro ‘defensivas’ em vez das estratégias ‘ofensivas’ que levam a altas taxas de investimento e rápidas mudanças tecnológicas. O crescimento volátil conduz a um alto índice médio de subutilização da capacidade produtiva, diminui a produtividade e o lucro e afeta adversamente o investimento, o que afeta o crescimento de longo prazo. (OCAMPO, 2002, p. 320)

Outro componente estratégico diz respeito à adoção de políticas explícitas de desenvolvimento produtivo. O objetivo, segundo o autor, seria a criação de uma competitividade sistêmica, reconhecendo a existência de falhas de mercado, sobretudo no que diz respeito ao capital e à tecnologia. Em uma visão estruturalista, o crescimento envolve transformação das estruturas de produção, o que não decorre automaticamente ou por causa de um bom desempenho macro – envolve processo de aprendizagem e custo de coordenação. Decorrem, então, três prioridades: (a) diversificar exportações e destinos, o que implica o desenvolvimento da gama de serviços e infraestrutura que a atividade demanda, (b) aumentar

²¹ Indo de encontro à argumentação aqui exposta, o próprio autor chama a atenção para o fato de que, apesar de o paradigma econômico ser outro, a persistência e o aprofundamento das desigualdades entre nações remete às idéias estruturalistas existentes há mais de 50 anos. Ele aponta ainda para o reflexo desta desigualdade sob diversos aspectos, tanto de renda como de geração de tecnologia. Sobre este último tópico, Lall (2003) explora a questão de como a simples abertura não leva à realocação global dos ativos tecnológicos como se previa que levaria, justificando a necessidade da adoção de políticas industriais e comerciais ativas.

o vínculo entre produção interna e para o mercado internacional, onde o investimento direto estrangeiro (IDE) possui um papel fundamental; e (c) apoio à formação de *clusters*, incluindo as pequenas e médias empresas (PMEs) nas atividades relacionadas à produção para o mercado internacional. O autor também defende a manutenção de taxas de câmbio competitivas a longo prazo no arcabouço da política macroeconômica²².

Stiglitz (2002) assinala as oportunidades e desafios que a globalização representa para os países. Entre as vantagens estão o aumento do mercado consumidor, a absorção de poupança externa representando uma relativização da restrição de recursos para investimentos, e maior acesso à tecnologia por aqueles que possuem recursos para adquiri-las. Os desafios são representados pelas barreiras não-tarifárias impostas pelos países desenvolvidos para impedir a entrada de mercadorias de países em desenvolvimento, a instabilidade dos mercados financeiros de curto prazo, os ônus relacionados à internacionalização produtiva pela via de fusões e aquisições (F&A) e a assimetria entre mobilidade de capital e mão-de-obra, uma mais ampla e a outra ainda bastante restrita.

Para além destas observações, o autor destaca a importância da política industrial para gerar crescimento com estabilidade econômica e justiça social. Embora o autor seja defensor de políticas industriais de “bitola larga”, ou seja, aquelas que afetam a competitividade do conjunto da economia (investimentos em educação, pesquisa, infraestrutura, etc), em contrapartida a uma política industrial que beneficie setores selecionados, ele não deixa de ressaltar a importância da existência de uma visão estratégica abrangente, em especial, sobre as vantagens comparativas dinâmicas de um país.

Para Wade (2003), como agenda de desenvolvimento os países que pretendem atingir um nível satisfatório de integração externa, devem trabalhar primeiramente a integração interna. Ou seja, fortalecer a articulação entre setores da economia e entre os agentes econômicos, não necessariamente dependendo das exportações como principal atividade. O desafio central de uma estratégia de desenvolvimento é combinar o princípio das vantagens comparativas com o princípio de substituição de importações, de modo que a produção nacional seja aprimorada e diversificada.

Para Nayyar (2006), a velocidade e a sequência das medidas de liberalização importam. A primeira por significar a capacidade de adaptação da economia à nova realidade.

²² O autor ainda considera a melhora nos vínculos sociais, com menor desigualdade de renda, de acesso a emprego, ensino, difusão tecnológica e de produtividade, e também o equilíbrio entre os interesses privados e públicos e o alcance e eficácia das políticas governamentais como aspectos integrantes de boas estratégias de desenvolvimento (Ocampo, 2002).

A segunda, pois a seqüência deve ser planejada de acordo com uma lista de prioridades. Ele também chama a atenção para a redefinição do papel do Estado neste novo contexto, que se torna mais crítico do que nunca.

Estes autores concordam que o crescimento econômico é sensível à vulnerabilidade externa. O acesso ao financiamento externo, favorecido pelo elevado grau de abertura das economias, é pró-cíclico, ou seja, mais acessível nos períodos em que as economias apresentam bom desempenho. Os condicionantes destes financiamentos exigem, direta ou indiretamente, a adoção de um regime interno de políticas econômicas igualmente pró-cíclicas. Portanto, com a maior integração, a margem de manobra para adoção de políticas econômicas fica significativamente diminuída conforme o grau de abertura da economia, e o efeito de fatores exógenos tende a ser exacerbado.

Em linhas gerais todos estes autores conferem posição de destaque ao papel do Estado e às políticas industriais e de comércio exterior que atuem no sentido de modificar as vantagens comparativas de um país, à revelia das recomendações dos organismos multilaterais. Também consideram importante que o país mantenha o grau de vulnerabilidade externa em patamares reduzidos, para que se possa empregar uma política macroeconômica estável e favorável aos investimentos e ao crescimento econômico.

3.3 Desenvolvimento econômico para países periféricos em contexto de globalização

O ponto de partida do quadro conceitual que se pretende desenhar nesta seção é levar em consideração o fato de que o modelo de inserção internacional do país é subjugado devido à condição de marginalidade que este país enfrenta no cenário internacional. Os países subdesenvolvidos são marcados por características estruturais que denotam o atraso do seu desenvolvimento econômico, conforme explicitado na primeira parte desta subseção. Mais do que simplesmente serem dotados destas características estruturais, esta é fruto também do tipo de relação com o exterior que o país possui. Em outras palavras, há uma conexão entre os determinantes internos e externos de um país.

Considerando que o processo de globalização gerou um complexo sistema de interdependência entre economias nacionais, que este processo de interdependência continua significativamente assimétrico e, também, que a integração de um determinado país a esta ordem mundial globalizada pode trazer potenciais benefícios, se faz necessária a adoção de uma agenda de política que permita minimizar os impactos negativos desta integração, e maximizar os positivos.

Portanto, boas práticas de desenvolvimento econômico envolvem uma inserção internacional que preveja algum grau de contestação do *status quo* desta economia/sociedade perante o sistema internacional, bem como a prática de políticas que tenham como objetivo o desenvolvimento das forças produtivas, com mudanças estruturais que beneficiem a maior parte da sociedade do país, aliadas ao aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo cenário internacional. Entre as principais medidas recomendadas pelos autores estudados, encontram-se a manutenção de um ambiente macroeconômico estável com foco no crescimento, política industrial, política comercial, além de recomendar, também, cautela com o papel dos capitais estrangeiros uma vez que esta esfera é dotada de maior volatilidade e pode causar sérios danos em economias que abrem sua economia sem o devido preparo institucional. Vale ressaltar, contudo, que estas políticas devem guardar elevado grau de especificidade, atentando principalmente às particularidades do local onde elas são postas em prática.

Os países que conseguiram, de forma soberana, criar margem para a realização destas políticas, certamente largaram com uma significativa vantagem em relação aos países que ficaram presos ao estigma da ideologia do livre mercado e das práticas recomendadas pelas instituições internacionais, considerando seu poder de *enforcement* destas práticas, cujos benefícios, de fato, nunca estiveram definitivamente claros. Neste sentido, o papel o Estado nacional é fundamental, seja de fato empreendendo as medidas necessárias, seja no sentido de fornecer uma visão estratégica dos objetivos de longo prazo para trilhar os rumos de desenvolvimento, atuando de forma pragmática, e sem desconsiderar a importância do setor privado.

4. Estratégias estilizadas de inserção externa dos países periféricos

Esta subseção tem por finalidade apresentar as diferentes estratégias de inserção internacional empreendidas pelos países asiáticos e pelos países da América Latina no período da globalização. São apresentadas três abordagens: a de Dooley *et. al.* (2003), que chama atenção para a intensidade na qual cada grupo de países procurou se inserir no sistema internacional segundo as diferentes formas, inserção financeira ou inserção comercial; a de Carneiro (2007), que parte das constatações de Dooley *et. al.*, mas a complementa, considerando o perfil produtivo e o papel do investimento estrangeiro; e, por fim, a abordagem de Amsden (2000), que procura fazer a distinção sobre a importância do papel do

Estado nos países com o perfil de integração independentista, em comparação aos países integracionistas^{23, 24}.

Segundo Dooley *et. al.* (2003), muitos países da periferia chegaram aos anos 1990 após décadas de economias fechadas, que levaram a um mercado de capitais enfraquecido, sistema financeiro reprimido e baixa qualidade dos bens produzidos²⁵. Como forma de enfrentar os novos desafios do mundo globalizado, parte dos países seguiu os preceitos do Consenso de Washington, de abertura e integração indiscriminada das esferas financeira e comercial. Outro grupo de países, sobretudo os asiáticos, assumiu uma postura diferente, adotando uma estratégia semelhante à das economias então periféricas do imediato pós-guerra, Europa e Japão. Essa estratégia consistia na desvalorização e manejo do câmbio, acúmulo de reservas, adoção de controles sobre o fluxo de capitais e encorajar o crescimento via exportações²⁶.

Estes autores consideram que a “periferia” dos anos recentes difere da periferia dos anos 1950, uma vez que agora os países não são pequenos. Ou seja, os países periféricos da atualidade têm alguma influência sobre a dinâmica do sistema monetário internacional, além de estarem integrados ao padrão produtivo global de forma mais complexa²⁷. Vale ressaltar que este processo vem crescendo em importância, ganhando nova ênfase após a crise global de 2008.

Além da classificação destes países segundo a estratégia adotada para o enfrentamento da globalização, os autores ainda os separam segundo o papel que estes grupos de países desempenham na configuração do sistema internacional. De um lado, estão os países da

²³ Vale ressaltar que o presente trabalho não considerou as motivações que levaram os países a adotar um ou outro perfil de inserção e estratégia de desenvolvimento, cuja importância foi previamente ressaltada, pois inviabilizaria a exposição, de modo que o relevante será o confronto das estratégias adotadas e dos resultados alcançados.

²⁴ Uma outra abordagem relevante desta questão encontra-se em Palma (2004), que analisa a importância das economias líderes na determinação do perfil produtivo dos demais países da região para a América Latina e para o sudeste asiático, com Estados Unidos no primeiro caso, e Japão no segundo. Uma atualização desta abordagem, considerando o papel da China para as economias asiáticas pode ser encontrado em Medeiros (2006).

²⁵ No que tange às reformas pelas quais os países em desenvolvimento passaram entre as décadas de 1980 e 1990 para a entrada na nova dinâmica globalizada e as estratégias subsequentes, Rodrik e Subramanian (2005) as classificam como *pro-business*, ou seja, a favor dos produtores privados já existentes no país, e *pro-market*, que são aquelas estratégias que removem as restrições existentes, o que gera um privilégio desigual aos novos entrantes. As reformas na Coreia são representativas do primeiro tipo, enquanto a América Latina empreendeu a segunda estratégia.

²⁶ Ver também Cunha (2006).

²⁷ Esta questão é ainda realçada quando se pensa em termos do papel da periferia (não no sentido adotado em Dooley *et. al.*, mas no sentido de países subdesenvolvidos e dependentes) nos primeiros anos do século XX, que detinham o papel de produtor de insumos para os países industrializados e consumidor das manufaturas produzidas nestes países. Dado o processo de industrialização e modernização nestes países subdesenvolvidos, o quadro que se afigura atualmente é de uma integração produtiva muito mais complexa do que o cenário de outrora. Neste sentido, ver ainda Borghi e Cintra (2009).

região da conta comercial (*trade account region*), que são os países da Ásia. Esta região integrou-se no sistema via conta-corrente, através das relações superavitárias de comércio com os países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos. Parte das reservas acumuladas com estas transações seria revertida em compra de títulos do governo dos EUA. A política cambial destes países da *trade account region* tende a ser rígida no controle da taxa de câmbio.

Por outro lado, existem os países da região da conta de capital (*capital account region*), onde se enquadra, entre outros países, grande parte da América Latina. Ao contrário dos países da região da conta comercial, que negligenciam os aspectos de risco/retorno dos seus investimentos nos países centrais, uma vez que o objetivo maior deles é sustentar a demanda por seus produtos exportados, os países da conta capital prezam sua posição de investimentos internacionais. A política cambial destes países é de câmbio flutuante e, para o conjunto dos países da região, a variação da posição de reservas internacionais não é significativa²⁸.

Entre 1992 e 2002, os países da conta de capital sofreram uma depreciação de suas moedas, tendência revertida após 2003. Para os países da região da conta comercial, o câmbio manteve-se praticamente estável durante o mesmo período e, após 2003, obteve-se picos de acúmulo de reservas. Portanto, de modo geral, o panorama que se configurou durante destes anos foi o seguinte: tendência à valorização cambial nos países *capital account* e aumento das reservas nos *trade account*.

Carneiro (2007) parte do mesmo raciocínio de Dooley *et. al.* (2003), mas o complementa. A diferença na abordagem dos dois trabalhos consiste que Carneiro (2007) acrescenta em sua análise que a distinção dos padrões de integração internacional inclui também aspectos de produção e perfil dos investimentos.

O autor chama a atenção para o fato de que nos países asiáticos, ao longo do período, verificou-se a convergência dos níveis de renda em relação aos países desenvolvidos, enquanto que nos países da América Latina, a tendência foi oposta. Para o autor, a natureza destes resultados diferentes reside na forma de integração destes países com o mundo, tanto do lado financeiro, medido pela intensidade e qualidade dos capitais recebidos, como pelo lado produtivo, considerando “a forma e intensidade da articulação com as cadeias globais de investimento e produção” (CARNEIRO, 2007, p. 2).

A princípio, o autor caracteriza como o padrão de acumulação capitalista vigente no período após o regime de Bretton Woods é de dominância da dimensão financeira sobre a

²⁸ O mesmo não é válido para os anos recentes no Brasil, por exemplo.

dimensão produtiva. Neste caso, a produção e geração de renda são subordinadas aos interesses da valorização financeira. A globalização representa, então, a dimensão internacional desta nova configuração do capitalismo. Entretanto, é ressaltada a existência de uma dimensão não financeira neste processo. A versão produtivista da globalização consiste na diversificação locacional de etapas do processo produtivo, maximizando as vantagens passíveis de serem extraídas em determinados territórios. Ou seja, os dois processos ocorrem simultaneamente, embora em intensidade distintas. Então, o que determinaria os resultados diferenciados em termos de produto e renda entre os países, seria justamente a forma que os países se inserem neste cenário. Como indicadores da intensidade destes processos distintos tem-se, por um lado, a integração financeira, medida de acordo com a magnitude dos fluxos de capitais e, por outro lado, os fluxos de investimento produtivo²⁹ e comércio de mercadorias e serviços.

Outros indicadores que possibilitam a classificação de um país como “produtivista”, ou seja, aquele que se insere globalmente pela via da produção, tem a ver com a mensuração do desenvolvimento produtivo-tecnológico, o *catching up* (CARNEIRO, 2007). Nos países que lograram desenvolver-se sob este perfil verificou-se o aumento simultâneo da taxa de investimento, da participação da indústria no produto e da exportação de produtos manufaturados. Segundo o autor, “o processo sustentou-se, em última instância, na capacitação para realizar mudanças tecnológicas endógenas e, conseqüentemente, nos ganhos de produtividade” (CARNEIRO, 2007, p. 35). Trata-se, neste caso, de diferenciação da estrutura produtiva, baseada em vantagens comparativas dinâmicas, em contraste com a especialização. Grande parte da importância deste padrão produtivo decorre dos ganhos de encadeamento para a estrutura produtiva doméstica.

Segundo a análise do autor, no leste da Ásia verificou-se o aumento tanto do investimento total quanto da produção industrial. O investimento, no entanto, cresceu em um ritmo mais intenso, sinalizando a mudança do perfil produtivo, para setores mais intensivos em capital. O mesmo pode ser observado no sul da Ásia, com intensificação a partir dos anos 2000. O desempenho das duas variáveis na América Latina foi bastante inferior ao verificado na Ásia. No início dos anos 2000, inclusive, a taxa de crescimento dos investimentos nos países latino-americanos se reduz, indicando uma maior participação das atividades de menor intensidade de capital. A mesma tendência se confirma, quando considerados os dados de

²⁹ O autor vai além nesta questão e resalta que a questão da modalidade de investimento direto externo, na forma de fusões e aquisições (F&A) ou na forma de *greenfield*, também são importantes para caracterizar o perfil de inserção externa destes países, uma vez que F&A podem representar investimentos de caráter puramente patrimonialista.

exportação de manufaturados. Em termos de intensificação da industrialização e participação nas cadeias produtivas globais, tem-se que:

- a) Coreia e Taiwan apresentam o mesmo ritmo de diversificação da pauta exportadora e de modificação da estrutura produtiva industrial, o que indica certa maturidade industrial;
- b) China, Índia, Malásia e Tailândia apresentaram uma diversificação das exportações mais intensa do que a modificação da estrutura produtiva, sinalizando que estes países tiveram maior peso nas cadeias globais;
- c) nas Filipinas e no México a diversificação das exportações de bens manufaturados esteve bem à frente do aumento do valor adicionado industrial, o que indica que estes países tiveram forte participação no *global sourcing*; e
- d) os países sul-americanos, com exceção do Chile, apresentaram um retrocesso no peso do valor adicionado da indústria e uma estagnação das exportações de manufaturas em relação ao total exportado. O Chile apresenta a mesma tendência dos países sul-americanos em relação às exportações de manufaturas e do valor adicionado industrial, entretanto, apresenta um maior dinamismo da sua taxa de investimento.

Ainda observando o lado produtivo-tecnológico, tem-se a questão dos ganhos de eficiência. Os países produtivistas “teriam sua performance marcada por ganhos simultâneos de competitividade e de posicionamento, vale dizer, não só modernizaram as atividades tradicionais através do progresso tecnológico como diversificaram suas estruturas produtivas, aproximando-as do paradigma dominante em países avançados” (CARNEIRO, 2007, p. 40). Os países considerados financeirizados conseguiram, apenas, modernizar os setores tradicionais. Ou seja, os primeiros conseguiram, em algum grau, superar a antiga divisão internacional do trabalho, enquanto nos segundos, ela foi reafirmada.

Portanto, de maneira geral, segundo Carneiro (2007), os países da Ásia cujo padrão de inserção foi produtivista obtiveram melhores resultados tanto em termos de crescimento, investimento e diversificação produtiva do que os países da América Latina, que “optaram” por se integrar pelo lado das finanças.

Seguindo o mesmo prisma, de caracterização dos países segundo seu perfil de inserção externa, uma terceira análise relevante é a de Amsden (2000). Segundo a autora, desenvolvimento econômico é o processo no qual um país parte de um conjunto de ativos voltados para a produção primária, através de trabalho não qualificado, para um conjunto de ativos baseado em conhecimento, explorado por trabalhadores qualificados, num processo que pode ser classificado como schumpeteriano e/ou evolucionário.

Os países que a autora denomina “resto” - que são aqueles de industrialização tardia e que conseguiram se inserir no processo de produção capitalista -, compartilharam durante boa parte do século XX um mesmo conjunto de políticas econômicas. Ela denominou estas medidas de “mecanismos de controle”. O objetivo destas políticas era compensar o déficit de habilidade que gerava um entrave a estas economias do “resto” na migração para um patamar mais desenvolvido. O chamado mecanismo de controle consistia na alocação de subsídios que teriam por finalidade fazer o setor de manufatura mais rentável em relação ao setor primário. A autora conclui, então, que estes países cresceram por terem os “mecanismos de controle certos”, ao invés de terem os “preços certos”, em uma crítica clara aos preceitos da economia do desenvolvimento de viés ortodoxo.

Todos os países do “resto” foram bem sucedidos em construir indústrias de tecnologia média, mas outros foram além e construíram setores baseados em conhecimento. Se até então estes países compartilhavam um conjunto de instituições políticas semelhantes, a partir dos anos 1980 houve uma divisão em duas correntes distintas, uma delas retendo menos características da planta original do que a outra. Os países asiáticos, via de regra, mantiveram o padrão de planejar sua estratégia de desenvolvimento e de inserção (“independentistas”), ao passo que os países da América Latina abandonaram a antiga tradição desenvolvimentista e procuraram se integrar através da abertura e da absorção de tecnologia externa (“integracionistas”).

As capacitações requeridas para industrialização antes dos anos 1980 limitavam-se a tomar tecnologia emprestada e misturar engenharia de produção e habilidades em execução de projetos. As instituições que suportavam o mecanismo de controle recíproco eram suficientes para fazer o trabalho, apesar das diferenças entre os países. A autora conclui o argumento, dizendo que se pode afirmar que o aparato construído pelo Estado desenvolvimentista foi robusto para suportar o teste do mercado, pois, para a maioria dos países, a abertura não levou à reestruturação massiva na forma de uma grande contração ou expansão de diferentes setores no valor adicionado total da indústria. Ou seja, as forças do mercado tenderam a deixar grande parte da estrutura existente intacta, com alguns ajustes marginais. O Estado desenvolvimentista também teve sucesso em criar setores dinâmicos líderes para expansão futura. Uma das razões possíveis para os países da América Latina terem tido desempenho pior em relação aos países asiáticos foi a defasagem na constituição de um setor dinâmico o suficiente para agir como um motor para o crescimento durante o período de globalização.

Quanto mais/menos um país acumulou habilidades e concentrou recursos nos setores e/ou empresas líderes nacionais antes da elevação do endividamento - como consequência da

exacerbação das tendências expansionistas inerentes às políticas desenvolvimentistas quando o acesso ao capital internacional foi facilitado - mais/menos suas indústrias de alta-tecnologia conseguiram se expandir e suas indústrias de média tecnologia conseguiram evitar serem incorporadas por investidores externos. Em outras palavras, o Estado desenvolvimentista sobreviveu ou morreu nesta nova ordem liberal dependendo do seu sucesso em construir ativos de base tecnológica.

A maior ameaça deste novo paradigma neoliberal se tornou a desnacionalização no nível da firma ao invés de desindustrialização no nível da indústria, com as operações de fusões e aquisições aumentando a probabilidade de ocorrerem compras das empresas nacionais pelas estrangeiras. As questões políticas tornaram-se “*se e como*” fortalecer as companhias nacionais e a produção de alta base tecnológica, e se deveria-se ou não balancear o poder econômico das firmas nacionais e estrangeiras, para que esta nova tendência não fosse prejudicial para o sistema econômico do país, uma vez que o centro decisório da empresa estaria situado fora da fronteira.

Para enfrentar esta ameaça, os velhos mecanismos de controle foram substituídos por novos mecanismos de resistência. As regras da OMC não eram rígidas nem absolutas - foi na área cinza das salvaguardas e subsídios seletivos que o novo Estado desenvolvimentista desenvolveu seu novo campo de atuação, dando suporte à ação externa dos empreendimentos de origem nacional, tomando para si parte da responsabilidade do desenvolvimento no que diz respeito ao apoio aos setores/empresas que concorrem no mercado internacional³⁰.

Em um determinado momento, uma escolha teve de ser feita quando se esgotaram as capacitações internas requeridas para expandir ainda mais a tecnologia, de forma a fazer frente à demanda existente: aprofundar as relações com as firmas estrangeiras ou investir em formação de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) domésticos. Na busca pelo aumento de escala e de eficiência, os países integracionistas apostaram nas F&A com empresas estrangeiras, já detentoras de certo padrão produtivo e tecnológico. No caso dos países independentistas, além da integração internacional, F&A intra-nacionais ganharam espaço. O processo de integração vertical e horizontal e também a diversificação em indústrias não relacionadas parecem ter se acelerado no “resto” no começo dos anos 1980. Então, em adição aos investimentos em P&D, os independentistas procuraram criar mercados domésticos mais ordenados³¹.

³⁰ Semelhante ao conceito de “Estado Logístico” de Cervo (2008).

³¹ A autora examina ainda os fatores histórico-institucionais que colaboraram na determinação de um ou outro padrão de capacitação tecnológica.

Desta forma, os países chamados *independentistas* são aqueles onde crescimento de longo prazo era premissa para a decisão de “fazer” tecnologia, que era sinônimo de construir capacitações próprias e de apoiar as firmas nacionais. Como sugerido anteriormente, estes países apresentaram maior continuidade nas suas formulações políticas na transição dos períodos de “anos dourados” do pós-guerra para a globalização dos anos 1980 e 1990. Os projetos nacionais destes países foram especificamente designados a aumentar a competitividade da economia e, principalmente, dos líderes nacionais no mercado global. Para a autora, por comparação com os sistemas nacionais de inovação do Atlântico Norte, os independentistas fizeram sistemas *nacionalistas* de inovação. Estes países encararam as modificações do cenário internacional como *freer trade*, e não *free trade*³².

Por outro lado, para os países *integracionistas* o crescimento de longo prazo era premissa para a decisão de “comprar” tecnologia. Confiava-se nas regras internacionais para conduzir a disciplina nos negócios, nos *spillovers* do investimento estrangeiro e na transferência de tecnologia para gerar riqueza. Estes países teriam adotado os preceitos do Consenso de Washington, de que a alocação ineficiente de recursos foi culpa dos “preços errados”. A liberalização levaria a um ajuste estrutural, aumentando a eficiência das indústrias que se mostrassem competitivas e estimulando o crescimento econômico.

China, Índia, Coreia e Taiwan começaram a investir pesadamente em suas próprias habilidades nacionais, o que ajudou estes países a manterem a propriedade das empresas nacionais nas indústrias de tecnologia média e avançar no setor de alta tecnologia por meio das líderes nacionais. Argentina, México, e em menor medida Brasil e Turquia aumentaram a dependência em relação ao *know how* estrangeiro. Nestes países o investimento externo predominou, mas os gastos locais em P&D destes investimentos foram quase nulos.

Através da análise das estratégias estilizadas apresentadas nesta seção, sob diversas abordagens, pretende-se ter deixado claro que estão em melhores condições os países que lograram não partilhar irrestritamente dos preceitos neoliberais, lançando mão de intervenção do Estado para a execução de políticas que fossem favoráveis ao objetivo de criar condições de melhor competição na ordem globalizada, com foco na esfera produtiva. Ou seja, conseguiram de certa forma liberar-se do jugo externo, mantendo certa autonomia, e também estimular o dinamismo interno de suas economias através de uma inserção internacional de melhor qualidade.

5. Considerações finais

³² Em tradução livre, comércio *mais* livre, e não livre comércio.

Artigo teve como um de seus propósitos conceituar inserção internacional e desenvolvimento econômico, de modo a fornecer um pano de fundo para a análise das estratégias de inserção dos países em desenvolvimento, e avaliar seu alcance potencial do ponto de vista do desenvolvimento econômico. No que diz respeito à inserção internacional, a autonomia para realização de políticas nacionais é característica fundamental de uma boa inserção internacional.

Procurou-se elencar quais os aspectos distintivos da condição de subdesenvolvimento. São duas as características mais específicas desta situação: a presença de deficiências estruturais e a posição subordinada em relação à hierarquia internacional. O processo de globalização denota uma dinâmica diferenciada aos processos de desenvolvimento, uma vez que ele restringe o espaço para políticas nacionais alegando superioridade às medidas de livre mercado. Entretanto, considera-se desejável que um país em desenvolvimento possua uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e, neste sentido, o Estado possui um papel fundamental. Ademais, vale ressaltar que grande parte das boas práticas de políticas econômicas foram sendo estabelecidas e sistematizadas pelos autores estudados justamente a partir da observação das diversas experiências internacionais.

A última seção fez um apanhado da literatura que apresenta estratégias de inserção internacional de países emergentes e apresenta alguns resultados em termos de desenvolvimento. Viu-se que, em geral, as economias do leste asiático empregaram uma estratégia mais pragmática de inserção internacional, e tem atingido melhores resultados que as economias da América Latina, que tenderam a seguir mais irrestritamente os preceitos do Consenso de Washington, além de conseguirem reduzir a assimetria na ordem mundial.

Apesar de terem sido mencionados os bons resultados destas economias asiáticas em termos de crescimento econômico e diversificação produtiva nestes anos de globalização, não foram devidamente considerados aspectos estruturais importantes quando se tem em mente avaliar o desenvolvimento econômico de um país, bem como indicadores de qualidade de vida da população. Por outro lado, por terem conseguido avançar em uma parte importante do processo, a de uma inserção externa com reduzida vulnerabilidade relativamente comparada aos outros países que também fizeram reformas nos anos 1990, há espaço para que estes problemas estruturais ganhem fôlego nas agendas dos países. No período recente, alguns países da América Latina, em especial o Brasil, parecem estar rompendo a barreira da estagnação e da integração subordinada na dinâmica econômica internacional. Esta tendência precisa ser consolidada para que, também, haja espaço para avançar em outras questões relevantes do processo de desenvolvimento.

As evidências levantadas no trabalho sugerem que não se pode abrir mão de uma visão estratégica do setor externo em termos de apurar sua importância para o desenvolvimento econômico, quando logra-se alcançar patamares mais elevados. As oportunidades de crescimento, especialmente através do setor externo, devem ser consideradas tendo em vista as fontes de vulnerabilidade e favorecimento a mudanças estruturais que se traduzam em melhores condições de vida. Um país, ao formular sua estratégia de inserção e desenvolvimento, deve pautar-se pelo pragmatismo, em detrimento de posições ideológicas cristalizadas, em busca de resultados tangíveis que tenham amplo alcance social, e não podem desconsiderar a relevância da formação histórica e da estrutura institucional vigente na sociedade.

Referências Bibliográficas

- AMSDEN, Alice. **The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies**. New York: Oxford University Press, 2001.
- BHAGWATI, Jagdish. **A economia em países subdesenvolvidos**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.
- BORGHI, Roberto Alexandre A., CINTRA, Marcos Antônio M. **A Formação de Redes Globais e a Captura do Valor**. *Mimeo*, 2009
- CARNEIRO, Ricardo. **Globalização e integração periférica**. Texto para Discussão IE/Unicamp nº 126, julho/2007.
- CARVALHO, Fernando J. C. The Changing Role and Strategies of the IMF and the Perspectives for the Emerging Countries. **Revista de Economia Política**, vol. 20, nº 1 (77), janeiro-março/2000
- CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Rev. Brasileira de Política Internacional**. v.51 n.2 Brasília jul./dez. 2008
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- CUNHA, André Moreira. Estratégias Periféricas Sessenta Anos Depois do Acordo de Bretton Woods. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4, 2006. pp. 483-501.
- DASGUPTA, Ajit K. **Economic Theory and the developing countries**. New York: St. Martin's Press, 1974
- DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. **The Revived Bretton Woods System: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates**

and exchange rates in center countries. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper n. 10.332), 2004.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação Industrial.** Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2004.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1983

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

LALL, Sanjaya. Technology and industrial development in an era of globalization. *In* CHANG, Ha-Joon (Ed.). **Rethinking Development Economics.** London: Anthem Press, 2003.

LEWIS, W. Arthur. **O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra.** *In*: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Coord.). **A Economia do Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MEDEIROS, C. A. **A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática.** *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 3 (103), pp. 381-400.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.

NAYYAR, Deepak. **Development through globalization?** United Nations University. World Institute for Development Economic Research (WIDER). Research Paper nº 2006/29. Março, 2006.

OCAMPO, J. A. Globalização e desenvolvimento. *In* BNDES. **Desenvolvimento e Globalização: perspectivas para as nações.** 2002 pp. 299-331 Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-Desenv&Glob.pdf

PALMA, Gabriel. **Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?** *World Development*, vol. 6, 1978. pp. 881-924

PRATES, D. M. e CINTRA, M. A. M. Keynes e a hierarquia das moedas: possíveis lições para o Brasil. *In* Sicsú, J. e Vidotto, C. **Economia do Desenvolvimento: Teoria e Políticas Keynesianas.** Rio de Janeiro. Campus, 2008

- PREBISCH, R. **The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems**. New York: United Nations, 1950.
- RICUPERO, Rubens. Inserção Internacional Brasileira. *In* Cardoso Jr, José Celso (org.) **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA**. Brasília: Ipea, 2009.
- RODRIK, Dani. Depois do neoliberalismo, o quê? *In* BNDES. **Desenvolvimento e Globalização: perspectivas para as nações**. 2002 pp. 277-298. Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-Desenv&Glob.pdf
- _____. Growth Strategies. *In*: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (Eds.). **Handbook of Economic Growth**. Volume 1A. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2005.
- _____; SUBRAMANIAN, Arvind. **From “Hindu Growth” to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition**. IMF Staff Papers. Vol. 52, n. , 2005. pp. 193-228
- SEN, Amartya. **What’s the point of a development strategy?** London School of Economics and Political The Development Economics Research Programme. New serie nº 3, 1997.
- STIGLITZ, Joseph. **O que eu aprendi com a crise mundial**. Revista de Economia Política, vol. 20, nº 3 (79), julho-setembro/2000
- _____. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. *In* BNDES. **Desenvolvimento e Globalização: perspectivas para as nações**. 2002 pp. 332-356. Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-Desenv&Glob.pdf
- _____. **A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Ed. Futura, 2003.
- THIRLWALL, A. P. **Growth and development, with special reference to developing economies**. Pallgrave Macmillan. New York. 7th edition, 2003.
- WADE, Robert Hunter. **What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the Shrinking of ‘development space’**. Review of International Political Economy 10:4, 2003, pp. 621-644