

## DESENVOLVIMENTO E METAS SOCIAIS<sup>1</sup>: EQUILIBRANDO ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO PARA EVITAR O "COLONIALISMO DO BEM-ESTAR SOCIAL"<sup>2</sup>

ERIK S. REINERT

*The Other Canon Foundation,  
Norway & Tallinn University of Technology, Estonia*

*"... assim como podemos evitar a propagação da desolação física desviando corretamente um riacho de sua fonte, também podemos nos poupar de destroços sociais e sofrimentos indizíveis com uma dialética apropriada das idéias fundamentais da filosofia social".*

(Heibert S. Foxwell, economista de Cambridge, 1899)

Dizer que gerar desenvolvimento econômico e emprego foi sempre a melhor política social pode parecer uma afirmação simplista. Entretanto, atualmente - diante das Metas do Milênio -, a comunidade mundial está abordando os problemas sociais nos países pobres de maneira tal que, em minha opinião, faz com que esta afirmação se torne muito importante. As Metas do Milênio são metas nobres para um mundo que necessita urgentemente de ações para solucionar problemas sociais prementes. Entretanto, em comparação com a forma como o mundo solucionou os problemas da pobreza nos últimos 500 anos, as Metas do Milênio representam preceitos completamente distintos, cujos efeitos no longo prazo não são, a meu ver, nem bem pensados nem bem entendidos. Neste artigo, tentarei explicar porque não considero que as Metas do Milênio sejam uma boa política social de longo prazo.

A novidade da abordagem das Metas do Milênio é a grande ênfase dada ao financiamento externo de metas sociais domésticas, em vez de desenvolver/industrializar os países, para que eles possam por si sós, internamente, resolver seus próprios problemas de redistribuição. A assistência em situações de desastres costumava ter uma natureza temporária. Hoje, com a desastrosa falta de desenvolvimento econômico em muitos países, a assistência emergencial assumiu uma forma mais permanente nas Metas do Milênio. Em países onde mais de 50 por cento do

orçamento governamental já é financiado por ajuda internacional, enormes transferências de recursos adicionais estão programadas. Uma grande interrogação é até onde esta abordagem relegará um grande grupo de nações permanentemente à "assistência social", um sistema parecido ao "colonialismo do bem-estar social" que será discutido no final do artigo. A pergunta é similar à que formulamos sobre começar guerras estrangeiras: qual é nossa estratégia de retirada?

Vários projetos de Décadas de Desenvolvimento da ONU tiveram êxito limitado. Nesta perspectiva, o programa Metas do Milênio pode levar a pensar que as instituições das Nações Unidas estão abandonando o projeto de desenvolver o mundo pobre, abandonando o esforço de tratar as causas da pobreza e, em vez disso, estão se concentrando em um esforço que, em geral, só ataca os sintomas da pobreza. Neste artigo vou discutir que, na minha visão, muito do esforço de desenvolvimento foi abandonado: em grande parte, uma economia paliativa substituiu a economia do desenvolvimento. Realmente, a meu ver, a questão-chave é o equilíbrio entre a economia do desenvolvimento transformando radicalmente as estruturas produtivas dos países pobres e a economia paliativa aliviando as dores da miséria econômica. Acredito que estamos caminhando para um grave desequilíbrio, onde os custos extremamente elevados serão muito menos importantes do que os efeitos negativos de longo prazo. Há pouco debate sobre estas questões-chave. É uma pena que as Metas do Milênio tenham adquirido o mesmo status proverbial da maternidade e da torta de maçã, instituições de que ninguém em sã consciência ousa falar mal. Ainda assim, vou tentar.

### Como costumávamos tratar dos problemas de desenvolvimento

Apesar da distância de menos de uma geração, é abismal o contraste entre o tipo de entendimento econômico sob o Plano Marshall, de um lado, e o tipo de teoria econômica sob o atual discurso multilateral de desenvolvimento e as Instituições de Washington, de outro lado. O Plano Marshall nasceu do reconhecimento da pobreza e da miséria geradas por seu precursor, o Plano Morgenthau, da Alemanha. Enquanto o objetivo do Plano Morgenthau era de *desindustrializar* a Alemanha (para evitar futuras guerras), o objetivo do Plano Marshall era não apenas *reindustrializar* a Alemanha, mas estabelecer um *cordão sanitário* de nações ricas ao longo das fronteiras do bloco comunista na Europa e na Ásia, da Noruega ao Japão.

Em termos da quantidade de nações e do número de pessoas alçadas a uma relativa riqueza, este plano de reindustrialização foi provavelmente o projeto de desenvolvimento mais bem sucedido de toda a história da humanidade. O entendimento fundamental do Plano Marshall era que as atividades econômicas eram qualitativamente diferentes: as do campo (que se poderiam chamar atividades de rendimentos decrescentes, ou agricultura e matérias-primas) diferiam das atividades das cidades (que se poderiam

1) Este artigo foi preparado para a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Acompanhamento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, Nova York, 14 e 15 de março de 2005. O artigo foi também publicado como "Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent 'Welfare Colonialism'", *post-autistic economics review*, edição no. 30. 21 March 2005, artigo 1, [http://www.binternet.com/~pae\\_news/review/issue30.htm](http://www.binternet.com/~pae_news/review/issue30.htm).

2) O autor é grato à Cartola Perez, Wolfgang Drechsler, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet e Helena Nagel pelos comentários construtivos. Aplica-se a habitual isenção de responsabilidade.

chamar de atividades de rendimentos crescentes, ou indústria). Em seu famoso discurso de junho de 1947, em Harvard, o Secretário de Estado Americano, George Marshall (que mais tarde mereceu o Prêmio Nobel da Paz) salientou que "o agricultor sempre produziu alimento para trocar com o comerciante da cidade pelas outras necessidades da vida". Esta divisão do trabalho, isto é, entre as atividades de rendimentos crescentes das cidades e as atividades de rendimentos decrescentes do campo, estava sendo "atualmente... ameaçada de colapso". Em seguida, ele fez uma análise memorável da política econômica cameralista e mercantilista dos séculos anteriores: "*Esta divisão do trabalho é a base da civilização moderna*". A civilização requer atividades de rendimentos crescentes, algo que economistas e políticos, desde Antonio Serra (1613) a Alexander Hamilton, Abraham Lincoln e Friedrich List, já afirmavam há muito tempo. Os princípios das ferramentas utilizadas pelas nações, da pobreza à riqueza, passando pela criação das "atividades urbanas" (Anexo 1), têm sido surpreendentemente constantes, desde que foram aplicados pela primeira vez, por Henrique VII da Inglaterra, a partir de 1485, até sua aplicação na Coreia, na década de 1970. Afirmo que muitos dos problemas atuais se devem às condicionalidades das instituições de Washington para liberação de recursos, que classificaram de "atividades ilegais" as ferramentas necessárias à criação de atividades de rendimentos crescentes - ferramentas utilizadas por todos os países que se desenvolveram depois de Veneza e Holanda.

Depois da Segunda Guerra Mundial, essas ferramentas não tiveram mais o mesmo êxito em todos os países. Os países mais bem sucedidos protegeram temporariamente novas tecnologias para o mercado mundial sob concorrência (ex: Coreia). Os menos bem sucedidos protegeram permanentemente tecnologias maduras em geral para pequenos mercados domésticos sob limitada ou nenhuma concorrência (tipicamente, os pequenos países da América Latina). Entretanto, o fato central aqui é que - da Mongólia à Rússia e ao Peru - este setor industrial! ineficiente produziu saários reais mais elevados do que os praticados nestes mesmos países no dias atuais, quando esta estrutura foi consideravelmente enfraquecida<sup>3</sup> (Ver figura 1). Por vários séculos era considerado que ter um setor industrial "ineficiente" (rendimentos crescentes) produzia *salários reais mais elevados* do que não ter nenhum setor industrial, e que este setor "ineficiente de negócios" deveria ser melhorado, e não aniquilado.

Em sua forma mais simples, este argumento nasceu da inclusão tanto dos rendimentos crescentes quanto dos decrescentes na teoria do comércio, como pontos de partida dos círculos virtuosos e viciosos de crescimento e pobreza, respectivamente. Uma práxis que ignore estes mecanismos pode

causar uma polarização do preço dos fatores, em vez de equalização do preço dos fatores. Rendimentos crescentes, círculos virtuosos, e grande diversidade econômica foram considerados pela primeira vez como elementos necessários para a riqueza por Serra (1613), que afirmou especificamente que estes mecanismos não estão disponíveis no setor agrícola. Assim, o princípio criado estava quase sempre implícito com breves interrupções até o Plano Marshall, inclusive. Mas, na prática, foi abandonado com o Consenso de Washington. A desindustrialização costumava ser algo imposto a um inimigo vencido, como à França, depois da Guerra Napoleônica. A partir da década de 1980, "ajustes estruturais" produziram esse mesmo efeito em muitos países pobres. A teoria dominante na época dizia que isso não importava. Ao contrário, na visão do primeiro Secretário Geral da Organização Mundial de Comércio OMC, Renato Ruggieri, um choque de livre comércio desencadearia "o potencial econômico sem fronteiras para equalizar as relações entre países e regiões".

Na década de 1930, colocar o padrão-ouro (a "reliquia bárbara" de Keynes) e o equilíbrio orçamentário como a essência intocável da teoria e da prática econômica travou o mundo em um equilíbrio sub-ótimo, impedindo que as políticas keynesianas fossem executadas com a aprovação da ciência econômica predominante. Da mesma forma, colocar o livre comércio como a peça ideológica central das políticas de desenvolvimento - *à qual todas as outras metas se tornam subservientes* -, desde a queda do Muro de Berlim, engessou os países não-industrializados em um absoluto equilíbrio sub-ótimo. A meu ver, ao invés de persistir nas políticas mundiais baseadas na versão mais simplista da teoria dominante de mercado, deveríamos reconsiderar seriamente o conflito entre livre comércio e salários reais, em países não-industrializados. Uma combinação de especialização em atividades de rendimentos decrescentes com pressão populacional crescente tem também sérias conseqüências ambientais<sup>4</sup>.

Em minha opinião, a pobreza que podemos observar em tantos países do Terceiro Mundo e do antigo Segundo Mundo não é causada por problemas transitórios, mas por características permanentes de nações com diferentes estruturas econômicas. Quando os Estados Unidos começaram sua industrialização, alguns (embora poucos) tinham a ambição de que o país fosse tão rico quanto a Inglaterra. Eles só queriam criar uma cópia menos eficiente do tipo de estrutura produtiva que podiam observar na Inglaterra. Isto requeria tarifas. No entanto, uma industrialização bem sucedida sob proteção carrega as sementes de sua própria destruição. Em torno de 1880, os economistas norte-americanos utilizando os mesmos argumentos baseados em escala e tecnologia que usavam para proteger as indústrias americanas na década de 1820 - agora clamavam por livre

3) Esta análise é complicada pelo fato de que a percentagem do PIB relativa aos salários e à renda dos trabalhadores autônomos está decrescendo na maioria dos países, enquanto o setor FIRE (da sigla em inglês: finance, insurance, real estate, i.e. finanças, seguro e construção civil) aumenta. Na Noruega esta participação no PIB de salários/autônomos tem estado bem próxima dos 70%, no Peru estava em torno dos 23% quando o instituto de estatística nacional deixou de publicar este dado, em 1990.

4) Reinert, Erik S. 'Diminishing Returns and Economic Sustainability: The dilemma of resource-based economies under a free trade regime.' In: Hansen, Stein, Jan Hesselberg and Helge Hveem (Eds.), International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development? Oslo, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, 1996, disponível em [www.othersanon.org](http://www.othersanon.org)

comércio. A mesma tarifa que por um tempo criou a indústria manufatureira estava agora prejudicando esta mesma indústria<sup>5</sup>. Por isto List, o protecionista, foi também o primeiro a antever o livre comércio global: quando todos os países tivessem conseguido uma vantagem competitiva fora do setor de rendimentos decrescentes<sup>6</sup>. A discordância não é sobre o princípio do livre comércio como meta final, é somente sobre quando é oportuno introduzi-lo.

Se alguém, em vez de aceitar Adam Smith como um ícone do livre comércio e do *laissez-faire* sob quaisquer circunstâncias, lesse o que ele diz sobre o desenvolvimento econômico em um estágio inicial, descobriria que ele estava muito alinhado com a teoria de desenvolvimento clássica, onde a industrialização é a recomendação-chave. Em um de seus trabalhos iniciais, *Theory of Moral Sentiments* (SMITH 1759/1810)<sup>7</sup>, Adam Smith defendeu apaixonadamente "o grande sistema de governo" que é ajudado pela criação de novas manufaturas. É interessante como Smith afirma que as novas manufaturas devem ser incentivadas, não para ajudar os fornecedores, nem em prol dos consumidores, mas para desenvolver este "grande sistema de governo".

Realmente, é possível dizer que Adam Smith foi também um mercantilista mal compreendido, alguém que deu firme apoio às políticas mercantilistas do passado, mas que depois afirmou que elas não eram mais necessárias para a Inglaterra. Em outras palavras, Adam Smith desempenhou o mesmo papel que mais tarde foi desempenhado por Schoenhof (ver acima, nota 3) nos Estados Unidos. Ele elogiava os *Navigation Acts* que protegiam a manufatura e navegação inglesas contra a Holanda, dizendo que "eram tão esclarecidos... como se tivessem sido ditados pelo mais ponderado dos sábios" e os considerava como "talvez as mais sábias de todas as regulações comerciais inglesas" (SMITH 1776/1976: I, 486-487). De modo geral, Smith descreveu um desenvolvimento que tinha conseguido se tornar auto-sustentável, uma espécie de efeito bola de neve, originado nas sábias medidas protecionistas do passado. Uma única vez Smith utilizou o termo "mão invisível" na *Riqueza das Nações*: quando ela sustentou a meta-chave de substituição de importações das políticas mercantilistas, quando o consumidor preferiu a indústria local à estrangeira (SMITH 1776/1976: 477). Isto foi quando o "mercado" assumiu o papel anteriormente desempenhado pelas medidas protecionistas, e a manufatura nacional não necessitava mais de tal proteção. Quem quiser procurar, vai descobrir que Adam Smith também defendeu as tarifas protecionistas em uma fase inicial, como uma etapa obrigatória para o desenvolvimento, tal como preconizou Friedrich List.

5) Schoenhof, J. *The Destructive Influence of the Tariff upon Manufacture and Commerce and the Figures and Facts Relating Thereto*. New York, publicado para o New York Free Trade Club, 1883.

6) Reinert, Erik. 'Raw Materials in the History of Economic Policy; or, Why List (the Protectionist) and Cobden (the Free Trader) Both Agreed on Free Trade in Corn', in Parry, G. (editor), *Freedom and Trade*. 1846-1996. London, Routledge, 1998.

7) SMITH, Adam. *Teoria dos Sentimentos Morais*. São Paulo: Martins Fontes, 1999 (N.T).

Estudar política econômica sem discutir o contexto é um dos vícios destrutivos da prática econômica.

A práxis do desenvolvimento econômico tem sido assimilar e produzir "cópias" menos eficientes da estrutura econômica das nações ricas. As características-chave da estrutura econômica das nações ricas são uma ampla divisão do trabalho (uma grande quantidade de diferentes indústrias e profissões) e um importante setor de rendimentos crescentes (indústria e, nos dias atuais, também serviços baseados no uso intensivo do conhecimento). Este entendimento foi construído dentro da teoria econômica, por economistas que codificaram o que realmente se passou nas nações ricas: Antonio Serra (1613), James Steuart (1767), Alexander Hamilton (1791) e Friedrich List (1841). Tais princípios são por vezes desaprendidos, quando a harmonia natural da teoria econômica baseada nas leis da física (*physics-based economics*) predomina completamente. Isso ocorreu na França nos anos de 1760, na Europa nos anos 1840 e no mundo nos anos 1990. Estes tempos se terminaram por causa dos grandes custos sociais que criaram. A fisiocracia na França gerou falta e escassez de pão, e deu início ao processo que conduziu à Revolução Francesa<sup>8</sup>. A euforia do livre comércio da década de 1840 começou a retroceder em 1848, com as revoluções em todos os grandes países europeus, com exceção da Inglaterra e da Rússia. Todas as vezes que a teoria do livre comércio de Ricardo se revela equivocada, ao ser aplicada assimetricamente em indústrias de rendimentos crescentes e decrescentes<sup>9</sup>, Ricardo demonstra estar certo, ao afirmar que a subsistência é o nível "natural" de salários. A euforia do livre comércio dos anos 1990 novamente recuou, difundindo a pobreza, mas desta vez tivemos a reação errada. Estamos atacando os sintomas e não as causas do problema.

### A situação atual

O padrão atual da ciência econômica tende a ver o desenvolvimento como sendo fortemente impelido pela **acumulação**, por investimentos de capital, físico e humano<sup>10</sup>. A teoria econômica padrão, subjacente às políticas atuais de desenvolvimento, é geralmente incapaz de reconhecer diferenças qualitativas entre as atividades econômicas. Afirmei, em outra ocasião, que por este motivo a globalização na periferia teve o efeito de um Plano Morgenthau em muitos dos países pequenos e pobres do mundo: "removendo as bases da civilização moderna". Se analisarmos a lista das nações falidas ou que estão falindo, veremos que todas falharam no teste de George Marshall sobre o que cria a civilização moderna: têm setores

8) Ver as obras de Steven Kaplan, p.ex. *The Bakers of Paris and the Bread Question, 1700-1775*, Durham, Duke University Press, 1996.

9) Esta assimetria é a essência do argumento do artigo de 1923 de Frank Graham, base para a Nova Teoria do Comércio de Krugman.

10) A discussão retoma o tema de um trabalho recente de Richard Nelson, 'Economic Development From the Perspective of Evolutionary Economic Theory', versão preliminar, 18/Set./ 2004.

manufatureiros muito fracos, incapazes de criar a troca virtuosa entre as atividades da cidade e do campo que Marshall reconhecia. Têm também uma diversidade muito limitada em sua base econômica, uma divisão do trabalho muito limitada e são especializados em atividades de rendimentos decrescentes.

Historicamente, a democracia moderna nasceu nas nações onde o comércio civilizador entre as áreas rurais e urbanas já estava estabelecido, nas cidades italianas. Uma característica-chave das cidades-estado mais bem sucedidas era que o poder não estava nas mãos da classe dos proprietários de terra (de rendimentos decrescentes). Isso foi possibilitado pela escassez de terras aráveis em Veneza e na República Holandesa. O fato de que as poucas ilhas de riqueza na Europa tendiam a ser geograficamente ilhas não passou despercebido pelos primeiros economistas. Em outras regiões, isso só foi conseguido através de constantes lutas políticas. Em Florença, cerca de 40 famílias de latifundiários foram banidas da vida política já no século 13, possibilitando o que mais adiante neste artigo chamaremos de cronismo ou compadrio Schumpeteriano: interesses economicos e políticos "conspiraram" de forma a difundir a riqueza. A dependência de matéria-prima cria feudalismo e/ou colonialismo, e nenhuma destas duas situações conduz à liberdade política. Se desejamos estabelecer democracias autênticas, podemos estar novamente agora começando pela ponta errada, atacando sintomas em vez de causas reais da liberdade política. A Guerra Civil americana foi essencialmente uma guerra entre latifundiários com interesses na agricultura e nos baixos salários (o Sul) e latifundiários com interesses na industrialização, que o mais visionário dos economistas do século 19 chamou de "uma estratégia de salários altos" (o Norte). A história da América Latina é de muitas formas, a história de um grupo de países onde o Sul venceu a Guerra Civil.

No paradigma alternativo, que poderíamos chamar de maneira geral de evolucionista e histórico ao qual me refiro como "*The Other Canon*" (A Outra Praxe) da Economia a força-chave do desenvolvimento é a **assimilação**: aprender a fazer o que fazem os países mais avançados, "copiando" não apenas suas instituições, mas, mais importante, sua estrutura econômica<sup>11</sup>. De fato, instituições como patentes e proteção, academias científicas e universidades foram elementos-chave da estratégia de mudança das estruturas econômicas nacionais para assimilar as dos países mais ricos. Nesta corrente, o crescimento econômico tende a ser de **atividade-específica**, ligado a clusters de certas atividades econômicas que apresentam rendimentos crescentes e rápido progresso tecnológico. Tal processo requer capital, mas a dificuldade está na transferência e domínio de habilidades e, acima de tudo, na criação de um mercado viável para as

11) Uma evidência histórica desta prática no teatro europeu pode ser encontrada no meu artigo: Benchmarking Success: The Dutch Republic (1500-1750) na visão de Contemporary European Economists, in How Rich Nations got Rich. Essays in the History of Economic Policy. Working Paper Nr. 1, 2004, SUM - Centre for development and the Environment, University of Oslo. Disponível em

<http://www.sum.uio.no/publicationis>

atividades de rendimentos crescentes, em nações onde a ausência de poder de compra e o desemprego em massa tendem a caminhar lado a lado, cada fator reforçando o outro, em um impasse. Ao insistir, de maneira geral, no uso de modelos que assumem o pleno emprego, as Instituições de Washington evitam enfrentar o fator-chave do mecanismo que engessa as nações na pobreza: a falta de emprego formal. Historicamente, desde o século 16, Holanda e Veneza, únicas nações com um setor manufatureiro saudável, atingiram algo próximo ao pleno emprego, combinado a uma ausência de subemprego rural significativo.

A teoria econômica reinante representa o que Schumpeter chamou de "a visão pobre de que é o capital em si que move o mecanismo capitalista": o desenvolvimento é visto como amplamente conduzido pela acumulação de capital, físico ou humano. "A premissa da teoria neoclássica é que, se os investimentos forem feitos, a aquisição e o domínio de novas maneiras de fazer as coisas serão relativamente fáceis, até automáticos", como afirmou Richard Nelson. Mais importante ainda, a tese central da ciência econômica padrão, embora raramente expressa, é que a estrutura econômica é irrelevante, o capital em si conduzirá ao desenvolvimento econômico, independente da estrutura econômica na qual o investimento é feito. Na teoria alternativa do *Other Canon* (Outra Praxe), as atividades econômicas exibem janelas de oportunidade muito diferentes, como veículos para o crescimento econômico. Um exemplo intuitivo: Bill Gates não parece ter atingido seu sucesso econômico atual criando cabras ou plantando brócolis: a onda tecnológica que criou a Microsoft não é replicável em uma empresa ou país especializado em criar cabras ou plantar brócolis. Em outras palavras, precisamos nos livrar do que James Buchanan chamou de "a hipótese igualitária" na teoria econômica, provavelmente a hipótese mais importante e menos discutida<sup>12</sup>. A capacidade de absorver inovação e novos conhecimentos - e consequentemente de **absorver investimentos lucrativamente** -, em qualquer época, varia enormemente de uma atividade econômica para outra.

**O problema:** Como consequência de considerar o capital em si como a chave para o crescimento, empréstimos são concedidos a nações pobres cuja estrutura produtiva/industrial é incapaz de absorvê-los lucrativamente. Com frequência, o pagamento de juros excede rapidamente a taxa de retorno do investimento realizado. Desta forma, o "Financiamento para o Desenvolvimento" assume as características de um jogo de pirâmide ou de uma carta-corrente fraudulenta: os únicos a ganhar são os que começam o esquema e

12) Em sua essência, o projeto do iluminismo pretendia ordenar o mundo criando taxonomias ou sistemas classificatórios, entre os quais o de Linnaeus é o mais conhecido. A Economia Neoclássica alcança sua precisão analítica exatamente porque lhe falta qualquer taxonomia: tudo é qualitativamente igual. Assim, suas conclusões, tais como a equalização do preço dos fatores, já estão essencialmente con. ruidas dentro dos pressupostos.



estão perto da saída<sup>13</sup>. O mesmo ocorre do lado humano: os investimentos em capital humano são feitos sem uma mudança correspondente na estrutura produtiva que crie uma demanda pelas habilidades adquiridas. Com isso, a educação pode tender a promover unicamente a imigração. Em ambos os casos, a consequência será o "efeito colateral perverso" do desenvolvimento econômico, de Gunnar Myrdal: mais capital - tanto monetário quanto humano fluirá dos países pobres para os ricos, do que em sentido inverso. Minha afirmação, baseada no estudo de 500 anos de laboratório humano, é que a principal explicação para isso repousa no tipo de estrutura econômica presa em um círculo vicioso de falta de recursos, falta de demanda e ausência de rendimentos crescentes que caracteriza as nações pobres. Este círculo possivelmente não pode ser rompido a menos que se volte a ouvir os 500 anos que falam em favor do conjunto de políticas listadas no Anexo 1. Abraham Lincoln continua sendo um digno representante deste tipo de estratégia nacional, da qual a política industrial Americana de 1820 a 1900 é o melhor exemplo a ser seguido pelo Terceiro Mundo, até que estas nações estejam prontas a participar plenamente do comércio internacional e possam se beneficiar verdadeiramente com ele como aconteceu com os Estados Unidos no final do século XIX.

**Recomendação:** Como aconteceu no Plano Marshall, os recursos financeiros devem ser combinados com o estabelecimento de setores industriais e de serviços que possam absorver lucrativamente tanto os investimentos físicos quanto humanos. A diversificação além da produção de matérias-primas é absolutamente indispensável para criar uma base tanto para a estabilidade democrática quanto para um crescente bem-estar social. Inicialmente, estes setores não serão capazes de sobreviver à concorrência mundial de mercado. Como esse processo sempre exigiu, desde a ascensão da Inglaterra à industrialização, a partir de 1485, esta industrialização incipiente requer um tratamento do tipo concedido pelo Plano Marshall depois de 1947. Isto necessita que se interprete o acordo de Bretton Woods como era entendido nos tempos pós-Segunda Guerra Mundial, e não como é atualmente interpretado.

Parte do problema reside também no parco entendimento dos economistas neoclássicos do que seja um negócio de sucesso. Chega a ser quase engraçado que no cerne da teoria econômica subjacente ao

13) Ver Kregel, Jan, 'External Financing for Development and International Financial Stability UNCTAD G-24 Discussion Paper Series, No. 32, October 2004. Acessível em [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

capitalismo esteja uma situação de perfeita concorrência e equilíbrio, uma situação onde ninguém fala de ganhar dinheiro. Na ciência econômica tradicional, homens de negócio bem-sucedidos como Bill Boeing e Bill Gates que contribuíram ambos para a riqueza de Seattle são "caçadores-de-renda" ('rent-seekers'), o que, em geral, é uma expressão pejorativa. Realmente, o Terceiro Mundo assolado pela pobreza é o que mais corresponde às condições preconizadas na teoria de comércio internacional, de rendimentos decrescentes e concorrência perfeita. Os países ricos, cujos itens de exportação são produzidos sob a concorrência dinâmica imperfeita de Schumpeter, são caçadores-de-renda cuja renda, propagando-se na sociedade sob forma de salários e impostos mais altos, é o que chamamos de "desenvolvimento econômico". Este não-entendimento do desenvolvimento como competição imperfeita de Schumpeter está na raiz da discussão atual contra uma política industrial. Qualquer coisa que cause competição imperfeita é vista como compadrio<sup>14</sup>.

Keynes viu investimentos derivados do que ele chamou "espíritos animais". Sem este "espírito animal" - sem a iniciativa de investir em condições incertas - o capital é estéril, tanto no mundo de Joseph Schumpeter quanto no de Karl Marx, cada qual representando um lado do espectro político. A força motriz sob este espírito animal é gerar lucros, rompendo o equilíbrio da concorrência perfeita. *Do ponto de vista deste homem de negócios, a explicação muito simples para a falta de investimentos nos países pobres é a falta de oportunidades de lucros.* Ele não investe porque não vê chances de gerar lucros em atividades fora da extração de matéria-prima. Tal falta de oportunidades para investimentos lucrativos está amplamente ligada ao poder de compra extremamente baixo e à taxa de desemprego muito alta. Agricultores de subsistência não representam consumidores lucrativos para a maioria dos produtores de bens e serviços. Tarifas criam incentivos para mover a produção para os mercados de trabalho dos pobres. Historicamente, isto foi visto como uma barganha consciente entre o interesse do homem-consumidor e o do homem-produtor. A idéia de que a industrialização provoca um rápido crescimento dos empregos e salários que mais do que compensa o aumento temporário dos custos dos bens manufaturados estava na base da política de industrialização por substituição de importações de Prebisch, como também na teoria econômica americana em torno de 1820<sup>15</sup>.

A idéia de que uma "abertura" maior de qualquer maneira melhoraria a situação dos países pobres é ao mesmo tempo anti-intuitiva e contrária à experiência histórica. Quando menos, o primeiro efeito de uma "abertura" súbita numa sociedade atrasada parece ser o de matar qualquer pequena atividade manufatureira que possa existir, piorando a situação<sup>16</sup>. De fato, a

14) *Cronysm*, no original (N.T.).

15) Ver por ex. Raymond, Daniel. *Thoughts on Political Economy*, Baltimore. Fielding Lucas, 1820.

16) Mostrei este efeito em 'Globalisation in the Periphery as a Morgenthau Plan: The Underdevelopment of Mongolia in the 1990s' in Reinert, Erik (editor), *Globalization, Economic Development and Inequality: An Alternative Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004. Ver também meu artigo 'Increasing Poverty in a Globalised World: Marshall Plans and Morgenthau Plans as Mechanisms of Polarisation of World Incomes', in Chang, Ha-Joon (editor), *Rethinking*

experiência histórica demonstra que abrir o livre comércio entre nações de níveis de desenvolvimento muito desiguais tende primeiro a destruir as indústrias mais eficientes dos países menos eficientes (Efeito Vanek-Reinert), desde a unificação italiana no século XIX à integração da Mongólia e do Peru nos anos 1990. A Figura 1 mostra como o crescimento notável das exportações, que se seguiu à abertura da economia peruana, foi acompanhado do decréscimo dos salários reais. No Peru, como em muitos outros países latino-americanos, o salário real atingiu o auge durante o período da "ineficiente" substituição de importações. Os portos, aeroportos, estradas, estações de energia, escolas, hospitais e indústrias de serviços que foram criados por este setor industrial ineficiente, dirigido por caçadores-de-renda, eram *reais* e não poderiam ter sido criados sem a demanda de trabalho e infra-estrutura que este setor industrial ineficiente gerou<sup>17</sup>. Mais uma vez, a teoria econômica deve se abrir ao entendimento deste tipo de sinergias, onde a temporária "ineficiência de negócios" em certos setores estimula atividades mais eficientes e/ou o aprimoramento do capital humano em outros setores, levando por fim a um maior bem-estar social.

O momento da abertura da economia é crucial. Abrir a economia muito tarde certamente comprometerá o desenvolvimento. Abrir a economia muito cedo resultará em desindustrialização, queda de salários<sup>18</sup> e problemas sociais crescentes. Um viajante anônimo, que em 1786 observava os efeitos da política econômica em diferentes países europeus, chegou à mesma conclusão: "As tarifas são tão danosas a um país depois que a indústria manufatureira nele se instalou, quanto lhe são úteis no momento de dar início a esta indústria"<sup>19</sup>.

No sul do México, podemos observar a sequência destrutiva de *desindustrialização* e *desagriculturalização*<sup>20</sup> e de *despovoamento*. Que grande número de agricultores de subsistência se tornem "não-competitivos" pela agricultura subsidiada do Primeiro Mundo é uma tendência relativamente nova e alarmante, que pode persistir mesmo que os subsídios sejam retirados. Há cerca de 650 milhões de agricultores na Índia, e uma grande proporção se tomará tanto "não-competitiva" quanto os colegas mexicanos, se e quando o livre comércio for instituído, mas sem a possibilidade de emigrar para os Estados Unidos. Atualmente nos países mais pobres existe uma tensão entre maximizar o comércio internacional que é o que as políticas acima defendem e maximizar o bem-estar social (Figure 1). Em minha opinião, devemos enfrentar esta questão de forma diferente, tentando compensar as perdas dos países pobres com uma ajuda crescente.

17) Sou grato à Carlota Perez por ter formulado este insight

18) Mas não necessariamente decrescendo o PIB/capita. Ver notas.

19) Anonymous (1786). *Relazione di una scorsa per varie provinche d'Europa del M. M... a Madama G.*. In Parigi. Pavia: Nella Stamperia del R. Im. Monastero di S. Salvatore. p. 31. Sou grato a Sophus Reinert por esta referência.

20) Enquanto alimentos americanos importados e subsidiados passam a sobrepujar a produção local de milho e trigo.

Mais de cinco séculos de história - desde o início da ascensão inglesa em 1845 - mostram que só existe um ponto onde o complicado impasse dos círculos viciosos de pobreza e subdesenvolvimento pode efetivamente ser atacado: transformando a estrutura produtiva dos países pobres e falidos. Isto significa uma crescente diversificação, longe dos setores de rendimentos decrescentes (matérias-primas tradicionais e agricultura), em setores de rendimentos crescentes (indústria com utilização intensiva de tecnologia), criando uma ampla divisão do trabalho e as sinergias e estruturas sociais que emergem desta estrutura. Este é também o único caminho para libertar a agricultura de subsistência de seus entraves: criar um mercado urbano para seus bens, que induzirá a especialização e a inovação, trará novas tecnologias e criará empregos alternativos. Os mercados estrangeiros não podem desempenhar o mesmo papel, eles fracionam a economia em setores e regiões avançados e atrasados: a chave para um desenvolvimento coeso é um intercâmbio nacional<sup>21</sup> entre os setores de rendimentos crescentes e decrescentes.

### **O argumento contra a política industrial: compadrio malthusiano vs. schumpeteriano.**

2005: Um produtor de açúcar Filipino usa sua influência política para obter proteção de importação para seus produtos.

2000: Major Daley em Chicago não ouve os economistas de Chicago, mas fornece subsídios para os já prósperos investidores em alta tecnologia, através de uma incubadora.

Década de 1950 e 1960: O industrial sueco Marcus Wallenberg usa seus contatos políticos íntimos com o Ministro das Finanças do Partido Trabalhista, Gunnar Sträng, para obter apoio político e privilégios para executar seus planos para as empresas Volvo e Eletrolux.

1877: Produtores de aço nos Estados Unidos usam sua força política para conseguir um imposto de 100% sobre trilhos de aço<sup>22</sup>.

1485: Industriais usam seus contatos políticos com o Rei Henrique VII para conseguir subsídios e uma taxa de exportação sobre a lã bruta que aumenta os preços das matérias-primas para seus concorrentes do continente, "vagarosamente matando a indústria da lã fora da Inglaterra, por exemplo, em Florença.

21) Essencialmente dentro do mesmo Mercado de trabalho.

22) Taussig. F.W. *The Tariff History of the United State*, New York, Putnam's, 1897, p. 222.

Estes são exemplos claros do capitalismo de compadrio (*crony capitalism*), muito distantes do campo perfeito de atuação que nós todos deveríamos preferir. São todos caçadores-de-renda que a teoria econômica purista abomina. Entretanto, há uma diferença crucial entre o primeiro exemplo e os outros. O compadrio do filipino difere dos outros porque ele consegue subsídios em uma matéria-prima de rendimentos decrescentes, que compete numa concorrência perfeita no mercado mundial. Ele é um exemplo de compadrio malthusiano conduzindo seu país na trilha dos rendimentos decrescentes (apesar da mudança tecnológica que se contrapõe a isto). Os outros são modelos de compadrio schumpeteriano, produzindo sob condições que Schumpeter chama de rendimentos crescentes históricos (uma combinação de rendimentos crescentes com mudança tecnológica acelerada). Se juntamos isso à teoria do comércio, veremos que os campos de atuação enviesados do cronismo Schumpeteriano produzem resultados completamente diferentes dos provocados pelo compadrio filipino.

Bismarck costumava dizer que há duas coisas cujo processo de produção ninguém deveria ver: salsichas e orçamentos governamentais. Provavelmente deveríamos acrescentar política industrial a este grupo de processos de produção esteticamente desagradáveis. Podemos viver sem salsichas, mas não sem orçamentos governamentais ou políticas industriais. E, como disse Keynes, "quanto pior a situação, tanto menos o *laissez-faire* funciona". Se insistimos que não podemos ter uma política industrial porque, se nos afastarmos da concorrência perfeita, faremos com que alguns clientelistas enriqueçam, entendemos completamente errado a natureza do capitalismo. O capitalismo é o afastamento da concorrência perfeita: as pessoas passam anos para aprender isso nas escolas de negócios.

O desenvolvimento econômico é provocado pela mudança estrutural que rompe o equilíbrio, criando rendas. Insistir na ausência de rendas é insistir em um estado rígido e imutável. Este é o motivo porque os impostos são muitas vezes as ferramentas políticas menos pró-compadrio. Entretanto, existe ainda a necessidade de escolher quais atividades proteger, o que quase por definição criará compadrios. Abraham Lincoln favoreceu os industriais do aço, e se orgulhava muito disso. Ele percebeu que ao pagar um pouquinho mais pelo aço<sup>23</sup>, conseguiu criar uma indústria siderúrgica gigantesca, com muitos empregos pagando altos salários, que também constituíam uma base para a cobrança de impostos do governo. Uma estratégia de desenvolvimento econômico trata de alinhar os interesses públicos da nação aos interesses dos capitalistas. Como afirmado acima, o fracasso da economia tradicional em entender a dinâmica do mundo dos negócios é um problema sério. Isto também leva a não entender a essência econômica do colonialismo. Na sua essência econômica, o colonialismo é uma política tecnológica: não era permitido às colônias ter indústrias

manufatureiras. As atividades econômicas com grande potencial para o crescimento econômico e a mecanização deveriam permanecer na metrópole, enquanto as atividades de rendimentos decrescentes migraram para as colônias.

As imensas transferências de recursos que acompanham o processo das Metas do Milênio certamente conduzirão também ao compadrio. Algumas pessoas enriquecerão com esta iniciativa, e uma gigantesca indústria-lobista assistencialista já está trabalhando muito ativamente. Uma economia livre de compadrios só existe nos modelos neoclássicos. Minha opção é que se procure conseguir o tipo de compadrio schumpeteriano preferencialmente ao compadrio assistencialista, porque desta maneira também possibilitamos que os países pobres se libertem da dependência econômica. Será porque a aparente motivação dos homens de negócio é a ambição e o desejo de sucesso e poder, enquanto a aparente motivação do lobby assistencialista é a caridade, que a solução preferida do momento tende tão fortemente para a caridade em lugar do desenvolvimento? Mais uma vez devemos ter desaprendido o nosso Adam Smith básico: não é graças à caridade do padeiro, mas à sua ambição que conseguimos o pão nosso de cada dia.

Parece também que desaprendemos a lógica sob as ferramentas políticas do desenvolvimento econômico. As patentes e tarifas modernas foram criadas praticamente ao mesmo tempo, no final dos anos 1400. É fundamental compreender que estas instituições caçadoras-de-renda foram criadas pelo mesmo entendimento sobre o processo de desenvolvimento. Criar proteção e renda a fim de produzir novos conhecimentos (no caso das patentes) e mobilizar o novo conhecimento para a produção em novas áreas geográficas (no caso das tarifas) são dois aspectos da mesma compreensão da dinâmica econômica schumpeteriana. Do ponto de vista dos que pensam que a concorrência perfeita é a situação econômica ideal, ambas, patentes e tarifas, representam uma busca de renda legalizada para conquistar as metas que são inalcançáveis sob concorrência perfeita.

Sugiro que se observe este conjunto de problemas com o olhar dos países pobres. Por que o argumento do compadrio e da caça-à-renda não é aplicado às patentes, e só é usado contra as tarifas e outros instrumentos políticos nos países pobres? Porque a profissão econômica aceita a caça-à-renda legalizada das indústrias farmacêuticas e de Bill Gates, mas repudia a mesma busca de um empresário que tenta montar um pequeno negócio em Lima, no Peru? Os países pobres podem dizer, com alguma razão, que os países ricos estão estabelecendo as regras que legalizam a caça-à-renda construtiva em seus próprios países, mas a proíbem em países pobres. Através dos tempos, a industrialização mostrou ser tão benéfica à humanidade quanto muitas drogas fortemente protegidas.

23) Que a tarifa do aço tenha alcançado mais tarde os 100%, foi um resultado da mudança tecnológica e da rápida queda dos preços numa situação onde as tarifas não estavam baseadas no valor real, mas determinadas em dólares por tonelada.

## O Consenso de Washington e a subsequente via única de administração.

Na época em que o jornal *The New Yorker* apropriadamente a chamou de "triumfalismo", depois da queda do Muro de Berlim, a teoria econômica neoclássica, com suas variações, tornou-se "*the only game in town*" (o único jogo da cidade). A lógica do Segundo Pós-Guerra, que tinha criado riqueza ao longo do cinturão em torno do comunismo, da Noruega ao Japão, esvaiu-se, e a teoria econômica se fossilizou como uma Guerra entre duas utopias: a utopia comunista que tinha prometido que cada um daria conforme suas habilidades e receberia conforme suas necessidades, e a utopia neoclássica que tinha prometido que sob o capitalismo todos receberiam os mesmos salários ao redor do mundo (*equalização do preço dos fatores* de Paul Samuelson). Ambas as teorias, a economia comunista planificada e a economia neoclássica, baseavam-se nas teorias de David Ricardo (1817). Ricardo e seus sucessores desconsideravam a estrutura econômica, a tecnologia e inovação, o empreendedorismo e liderança, e o fato de que as atividades econômicas são qualitativamente tão diferentes em sua função de veículos da economia do bem-estar social. Em ambas as formas, a comunista e a liberal, a teoria econômica de Ricardo não vê necessidade de um estado (o "definhamento do estado" de Marx).

Entretanto, a ciência econômica neoclássica era usando a expressão de Nicholas Kaldor - *uma teoria não-testada*. A teoria neoclássica forneceu um escudo ideológico efetivo durante a Guerra Fria, mas nenhuma nação foi jamais construída sobre este tipo de estrutura teórica. Em sua forma mais extrema, como era praticada em torno de 1990, a única situação difícil, a ser resolvida pelas nações, era "alcançar os preços corretos", já que o crescimento econômico viria automaticamente, independente das estruturas econômicas. Por ser tão anti-intuitivo (por que corretores e engraxates deveriam receber os mesmos salários, apenas por estarem em nações diferentes??), a teoria da equalização dos preços dos fatores foi por muito tempo o orgulho dos economistas. Ora, em torno de 1990, as recomendações das políticas eram formuladas como se esta "lei" da equalização dos preços dos fatores fosse equivalente à lei da gravidade. Isto levou a negligenciar não apenas outras contribuições teóricas importantes que apontavam para quaisquer outros lugares (Krugman, Grossman, Helpman, Lucas etc.), como também foram ignoradas as formulações-chave do pai da teoria econômica neoclássica, Alfred Marshall. Alfred Marshall não só classificou a taxa das atividades de rendimentos decrescentes para subsidiar atividades de rendimentos crescentes como uma boa política de desenvolvimento, como também enfatizou a importância da nação produzir onde houver maior transformação tecnológica e destacou o papel das sinergias (distritos industriais). Estes são os princípios que regem todos os crescimentos bem-sucedidos desde que Henrique VII deu início à industrialização da Inglaterra, taxando atividades de rendimentos decrescentes (taxa de exportação sobre a lã bruta) para subsidiar a indústria

manufatureira de tecelagem de lã. Tais elementos, que constituíram a primeira prática de sucesso e depois uma sólida teoria, por mais de 500 anos, desapareceram do espaço político.

Na década de 1990, à medida que a economia mundial fracassava em apresentar resultados, correspondendo à mais crua versão da lei de Samuelson sobre o livre comércio, iniciou-se a busca por outras explicações. Esta busca foi - e ainda é - baseada nas premissas da economia neoclássica. Tal busca é por um fator que *somado* à economia neoclássica libertaria a mágica do mercado de fornecer equalização de preços dos fatores com livre comércio global instantâneo:

- "alcance os preços certos",
- "alcance os direitos de propriedade certos",
- "alcance as instituições certas",
- "alcance a governança certa",
- "alcance a competitividade certa",
- "alcance o sistema de inovação nacional certo",
- "alcance o empreendedorismo certo".

A visão do "potencial econômico sem fronteiras para equalizar as relações entre países e regiões" baseou-se na teoria errada. A fantasia teórica tornou-se um pesadelo prático em muitos países pobres. Nenhum dos focos em uma saída única desencadeará a mágica da equalização de preços de fatores sob um livre comércio instantâneo; isso nunca existiu na história nem nunca existirá. O crescimento econômico é pela própria natureza das coisas, um processo desigual, e só uma intervenção política inteligente pode equilibrar as polarizações de preços dos fatores que são o resultado natural de um mercado irrefreável. A última tendência nesta seqüência, atribuindo a pobreza a uma falta de empreendedorismo, ae revela bastante mal informada. Ao contrário da maioria das pessoas nos países ricos, que podem viver em segurança com seus empregos geralmente rotineiros, os pobres do mundo precisam dar provas de sua iniciativa e empreendedorismo todos os dias, para garantir sua sobrevivência física e a de suas famílias.

O problema é que a sucessão de tendências teóricas para políticas falha no tratamento dos pontos cegos da economia neoclássica: a) sua incapacidade de perceber diferenças qualitativas, incluindo os diferentes potenciais das atividades econômicas como veículos do crescimento econômico, b) sua incapacidade de perceber sinergias e conexões<sup>24</sup>, e c) sua incapacidade de lidar com inovadores e inovações, e sua distribuição desigual entre os setores econômicos. Juntos, estes três pontos cegos da

24) O slogan "obtenha os sistemas nacionais de inovação adequados" ("get the national innovation systems right") provou ser uma exceção, porque se refere a um fenômeno sinérgico. Entretanto, não leva muito longe, por causa da incapacidade da teoria de reconhecer as diferentes janelas de oportunidade de inovação, representadas pela Microsoft, sob rendimentos crescentes gigantesco, e por uma empresa de criação de cabras na Mongólia, sob críticos rendimentos decrescentes. Na análise padrão, a economia schumpeteriana tende a ser adicionada como um fino glacê sobre um bolo inteiramente neoclássico.



atual ciência econômica dominante impedem muitos países pobres de se desenvolver. Os países bem-sucedidos, como China e Índia, seguiram ambos por mais de cinquenta anos as recomendações do Plano Marshall: criar uma divisão do trabalho entre as atividades urbanas e rurais.

O aprendizado é um elemento-chave no desenvolvimento, mas a aprendizagem pode difundir na economia simplesmente preços decrescentes para consumidores estrangeiros. A formulação-chave do discípulo de Schumpeter, Hans Singer, era que a aprendizagem e a mudança tecnológica na produção de matérias-primas, especialmente na ausência de um setor manufatureiro, tende a derrubar os preços de exportação em vez de aumentar o padrão de vida da nação produtora de matérias-primas<sup>25</sup>. O conhecimento tende a criar riqueza para os produtores somente quando eles fazem parte desta rede finamente tecida que foi uma vez chamada de "industrialismo": um sistema dinâmico de atividades econômicas sujeitadas à produtividade crescente através da mudança tecnológica e a uma ampla divisão do trabalho. A falta de rendimentos crescentes, de concorrência dinâmica imperfeita e sinergias, nos países produtores de matéria-prima, faz parte dos mecanismos que perpetuam a pobreza. Parte da explicação também é que só o "industrialismo" fornece a massa crítica necessária e a influência política para criar o poder compensador dos sindicatos trabalhistas. O que os economistas da Escola Francesa de Regulação chamam de "fordismo", isto é, que o pagamento dos trabalhadores aumenta com o aumento da produtividade, era parte importante do industrialismo.

Outras investigações no caminho trilhado pela economia clássica desde 1990 estão, em minha opinião, rapidamente se deparando com rendimentos decrescentes. Recursos gigantescos são empregados por governos bem-intencionados em uma linha de investigação profundamente estéril, visto que um dos grandes problemas é que abordagens teóricas alternativas radicalmente diferentes não são financiadas ou exploradas. Acredito que a única forma de elevar o padrão de vida nos países mais pobres do mundo é seguir a única fórmula de sucesso que funcionou, desde a Inglaterra der 1485, passando pela Europa e pelos Tigres Asiáticos nas décadas de 1960 e 70, até a China atual. Esta fórmula é o Anexo 1. A melhor política social é criar desenvolvimento, não através da criação de reservas subsidiadas pelos ricos, onde os pobres são mantidos, em geral subempregados e "sub-produtivos". As reservas indígenas na América do Norte são exemplos tristes de uma política do tipo que subsidia sem transformar as estruturas produtivas. Em poucas palavras, as Metas do Milênio têm, a meu ver, um viés muito forte para uma economia paliativa, em lugar da transformação estrutural, para tratar os sintomas da pobreza em lugar de enfrentar suas causas. Não estou negando que elas possam ser uma medida emergencial inevitável nas atuais condições críticas, mas sem

25) Singer, Hans W. 'The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries'. In *International Development: Growth and Change*. McGraw-Hill, New York. 1964 (1950)

enfrentar as raízes mais profundas do problema, são apenas uma política social pobre.

### **Conclusão: Estamos criando um "colonialismo do bem-estar social"?**

As políticas atuais correm o risco de criar sérios desequilíbrios entre os esforços para gerar desenvolvimento e os esforços paliativos da assistência. O que podemos estar criando é um sistema que poderia ser descrito como "colonialismo do bem-estar social". O termo foi cunhado pelo antropólogo Robert Paine para descrever a integração econômica da população nativa no norte do Canadá<sup>26</sup>. As características básicas do colonialismo do bem-estar social são: 1) A drenagem colonial dos velhos tempos, muitas vezes observada, é revertida; o fluxo líquido de fundos é para a colônia e não para a matriz e 2) a população nativa é integrada de maneira que seu modo de vida anterior é completamente transformado e 3) esses nativos passam a viver de assistência social.

Na visão de Paine, o colonialismo do bem-estar social identifica o bem-estar social como o veículo potencial para um estável "governo à distância" interno, através do exercício de uma forma de controle social neocolonialista e gerador de dependência, que substitui a autonomia local através de políticas "bem-intencionadas" e "generosas" mas em última instância "moralmente erradas". O colonialismo do bem-estar social cria dependências paralisantes no "centro" de uma população periférica, um centro que exerce o controle através de incentivos que criam dependência econômica total, impedindo assim mobilização política e autonomia. As condições sociais nas quais os nativos do Ártico norte-americano se encontram atualmente demonstram que, no caso deles, o efeito final da transferência massiva de pagamentos foi criar uma antiutopia em vez de uma utopia.

Já se pode ver a assistência e a transferência de recursos gerando passividade e desestímulo ao trabalho em nações pobres. Meus colegas haitianos relatam transferências de pagamentos para famílias, feitas dos Estados Unidos, gerando desestímulos ao trabalho pago a uma taxa corrente de 30 centavos de dólar por hora, no Haiti. Um projeto de pesquisa brasileiro sobre o muito louvável projeto Fome Zero foi realizado em diferentes níveis governamentais (nacional, estadual e local), a partir de diferentes programas destinados a combater a fome. Concluiu que em grande medida estes projetos são ineficientes, na medida em que tratam os sintomas da pobreza, seja distribuindo alimento ou subsidiando o preço dos alimentos, em vez de criar situações onde os pobres possam passar a ganhar seu próprio pão<sup>27</sup>. Estes são os efeitos do colonialismo do bem-estar social: produtos de tratar

26) Paine, Robert (editor), *The White Arctic. Anthropological Essays on Tutelage and Ethnicity*, Institute of Social and Economic Research. Memorial University of Newfoundland, 1977.

27) Lavinhas, L. e Garcia, E. (2004) *Programas Sociais de Combate à Fome. O legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro, editora UFRJ/IPEA, Colecto Economia e Sociedade, 2004.

dos sintomas em vez das causas da pobreza.

A idéia de nações que produzem sob rendimentos crescentes (nações industrializadas) pagando uma compensação anual às nações que produzem sob rendimentos constantes ou decrescentes (produtores de matérias-primas) não é nova. É uma conclusão lógica da teoria do comércio clássica, uma vez que tanto os rendimentos crescentes como os constantes ou decrescentes estão incluídos. Tal recomendação precursora da Estratégia do Milênio já estava presente em um livro-texto de um curso superior dos Estados Unidos desde a década de 1970<sup>28</sup>. Até muito recentemente, entretanto, a opção favorecida era industrializar os países pobres, mesmo se isso significasse que por um longo tempo estas indústrias não seriam competitivas no mercado mundial. Transformar o livre comércio na pedra de toque do sistema econômico mundial ao qual todas as outras considerações devem se curvar fez com que um tipo de colonialismo do bem-estar social *aparecesse* como a única opção. A idéia subjacente parece ser compensar os pobres pela perda do bem-estar social provocada pelo livre comércio. A outra opção, para desenvolver o mundo pobre, não está presente porque nós não queremos abolir o livre comércio como a essência da ordem econômica mundial. Entretanto, os efeitos cumulativos de longo prazo de se ter grupos de nações especializadas em estruturas econômicas pré-industriais serão espantosos. Do meu ponto de vista, as políticas que foram bem-sucedidas entre 1485 e a década de 1960, apesar de estarem fora de moda, ainda são a melhor alternativa.

Há também ferramentas neoclássicas que poderiam ser usadas com grandes vantagens. As Instituições de Washington deveriam parar de usar modelos que pressupõem o pleno-emprego também em países como o Haiti, onde somente 20 a 30 por cento da força de trabalho potencial têm emprego. Ao praticar *shadow-prices*<sup>29</sup> vão ao encontro da lógica original das Instituições de Bretton Woods e às suas regras, como eram interpretadas nas décadas de 1950 e 60, quando tornaram possível a reconstrução da Europa. Isso significa que temporariamente deveríamos subordinar o princípio do livre comércio ao princípio do desenvolvimento econômico e da transformação social.

Tanto em 1848 para resolver a perene "questão social" européia quanto em 1947, a pressão social do espectro do comunismo desencadeou práticas de desenvolvimento bem-sucedidas. Poucos sabem que Karl Marx afirmou que o único motivo pelo qual ele era a favor do livre comércio era que ele acelera a revolução. Em 1947, os livre-cambistas de Washington

28) "Assim, o país que eventualmente se especializou inteiramente na produção de X (isto é, na mercadoria cuja função produtiva é caracterizada pelo aumento de rendimentos à escala), deve concordar em fazer uma transferência de receita (anual) para outro país, que concorda em se especializar completamente em Y (isto é, na mercadoria cuja função produtiva é caracterizada por rendimentos constantes na escala)". Chacholiades, Militades. *International Trade Theory and Policy*, New York, McGraw-Hill, 1978, p. 199; ver também Reinert, 1980.

29) "shadow-prices" ou valores-sombra: "aqueles que vigorariam caso a economia funcionasse em regime de concorrência perfeita". Mourão, J.O.F. Avaliação "social" de projetos: uma metodologia para a dependência. Parte da tese defendida na Coppe/UFRJ, RJ em 1979. Disponível em [www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_ideias/livro-04.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_ideias/livro-04.pdf) (N.T.)

oram obrigados a se subordinar à necessidade política de políticas de desenvolvimento protecionistas em torno do bloco comunista. Este Plano Marshall foi um sucesso verdadeiramente surpreendente. Talvez seja um mero acaso que a ameaça terrorista desencadeie uma situação similar, onde o livre comércio é temporariamente abandonado para criar desenvolvimento como uma meta política e não social.

No Iluminismo, civilização e democracia eram entendidas, graças à análise de pessoas como Montesquieu e Voltaire, como produtos de um tipo específico de estrutura econômica. As origens deste entendimento já se encontravam em Francis Bacon, mais de cem anos antes:

"Há uma diferença inicial entre a vida dos homens na província mais civilizada da Europa e nos distritos mais bárbaros e atrasados da Nova Índia. Esta diferença não vem do solo, nem do clima ou da raça, mas sim *das artes*".<sup>30</sup>

Ao afirmar, em 1770, que "é sabido que um povo primitivo não desenvolve seus costumes e instituições para depois descobrir indústrias úteis, mas é exatamente a ordem inversa", o economista alemão Johan Jacob Meyen expressou algo que poderia ser considerado lugar comum em seu tempo. A mesma idéia que a civilização é criada pela industrialização é encontrada nos pensadores do século 19 ao longo de todo o espectro político, de Abraham Lincoln a Karl Marx. A industrialização "impõe todas, as nações, até as mais bárbaras, para a civilização", da forma como Marx explicou.

Deveríamos usar nosso entendimento sobre políticas bem-sucedidas do passado, que é o único laboratório de que a ciência econômica dispõe, para criar algo completamente novo e adequado para resolver os desafios atuais. Deveríamos nos empenhar em criar algo tão brilhante e prático quanto as interpretações e recomendações políticas de Alexander Hamilton e Abraham Lincoln, mas firmemente baseado em uma compreensão do contexto tecnológico e histórico atual

Deveríamos ser novamente tão iluminados na compreensão da conexão entre produção e civilização, deslocando nosso foco teórico para longe do comércio, em direção à produção. Comparada à afirmação de Meyen, acima, nossa compreensão reverteu os elos da causalidade, e, por isso, corremos o risco de gerar uma quantidade crescente de estados falidos. Precisamos nos focar em como o desenvolvimento tecnológico impacta de forma desigual as diferentes atividades econômicas, criando imensas va-liações nas janelas de oportunidade de inovação, e em como isso torna possível que as nações se especializem em ser pobres ou ignorantes. Deveríamos nos concentrar em questões essenciais como economias de escala, escopo, velocidade e especialização, evitando os efeitos negativos de rendimentos decrescentes e de represamento, *na assimilação de conhecimento em vez de acumulação de capitais*, em transformar as

30) Francis Bacon, *Novum Organum*, 1620

estruturas econômicas dos países pobres para que sejam mais parecidas com as estruturas dos países ricos. Deveríamos ler os escritos de Schumpeter não apenas sobre a mudança tecnológica, mas também seu ensaio sobre o imperialismo. Ler Schumpeter não apenas sobre "destruição criativa", mas também abrir nossos olhos e mentes para o tipo de "destruição destrutiva" que se pode observar.

#### Anexo 1.

#### Políticas Econômicas "Mercantilistas" do Estado Desenvolvimentista Genérico.

#### Continuidade de políticas econômicas e conjunto de ferramentas desde a Inglaterra de 1485 (Henrique VII) à Coréia na década de 1960: um ponto de passagem obrigatório para o desenvolvimento econômico.

... *the fundamental things apply, as time goes by. Sam, o pianista, em 'Casablanca'.*

1. Observância de sinergias de riqueza reunidas em torno de atividades de rendimentos crescentes e mecanização contínua, em geral. Reconhecimento que "Estamos nos negócios errados". Foco, suporte e proteção conscientes às atividades de rendimentos crescentes.
2. Monopólios/patentes/proteção temporários dados a certas atividades escolhidas para determinada área geográfica.
3. Reconhecer o desenvolvimento como um fenômeno sinérgico, e, conseqüentemente, reconhecer a necessidade de um setor manufatureiro diversificado ("maximizando a divisão do trabalho", Serra 1613 + análises da República Holandesa e de Veneza)
4. Evidência empírica acumulada mostra que o setor manufatureiro soluciona três problemas políticos endêmicos do Terceiro Mundo de uma só vez: crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), crescimento do emprego e solução dos problemas da balança de pagamentos.
5. Atração de estrangeiros para trabalhar em atividades direcionadas (historicamente, as perseguições religiosas foram importantes).
6. Supressão relativa da nobreza ligada à propriedade de terras (de Henrique VII à Coréia). (Fisiocracia como uma rebelião dos latifundiários contra esta política)
7. Redução fiscal para atividades selecionadas.
8. Crédito barato para atividades selecionadas.
9. Incentivos de exportação para atividades selecionadas.

10. Forte apoio ao setor agrícola, a despeito de que este setor seja claramente considerado incapaz de por si tirar a nação da pobreza.

11. Ênfase na aprendizagem/educação (sistema de capacitação sob Elizabeth I, a Jovem, 1693)

12. Proteção de patente para conhecimento valioso (Veneza, desde 1490).

13. Taxa sobre exportação/embargo à exportação frequente sobre matérias-primas, para tornar as matérias-primas mais caras para as nações concorrentes (a partir de Henrique VII no final dos anos 1400, cuja política foi muito eficiente em causar severos danos à indústria da lã na Florença dos Médicis).

*Fonte:* Reinert E. & S. 'Mercantilism and Economic Development: Schumpeterian Dynamics, Institution Building and International Benchmarking', in Jomo, K. S. and Erik S. Reinert (editors), *Origins of Economic Development*, London, Zed Publications, a ser publicado em 2005.

MA degree at Tallinn University on Technology and Other Canon Economics.

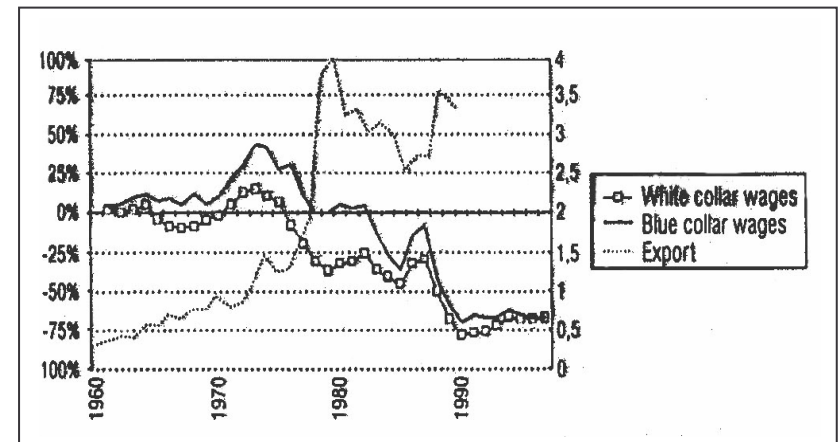


FIGURA 1

