

ABERTURA E POBREZA: qual abertura?¹

Pierre Salama²

RESUMO

Análise dos efeitos da globalização comercial sobre a pobreza. A aceleração do crescimento desempenha um papel positivo em relação ao nível de pobreza, a não ser que as desigualdades cresçam muito fortemente. Na literatura econômica, a abertura é freqüentemente apresentada como um fator acelerador do crescimento econômico. Atrás da expressão 'abertura' se esconde muitas vezes o desejo - ou até a obrigação, quando das negociações com as instituições internacionais - de que essa abertura seja o efeito de uma política de livre intercâmbio. Mas ela pode também ser o produto de uma política econômica que visa controlá-la, mobilizando as taxas de câmbio, as taxas de juros preferenciais, as subvenções focalizadas, um protecionismo seletivo e temporário. Os efeitos sobre a pobreza são, então, fundamentalmente diferentes. O objetivo desta contribuição é analisar as consequências sobre a pobreza advindas das diferentes maneiras de praticar a abertura.

Palavras-chave: Pobreza. Crescimento econômico. Abertura. Desigualdades. Estado. Globalização comercial.

1 INTRODUÇÃO

A pobreza permanece num nível considerável, tanto na maioria dos países ditos do 3º Mundo quanto naqueles do 1º Mundo. As maneiras de medi-la são diferentes, o que torna as comparações difíceis. Nos primeiros, utiliza-se um indicador baseado na possibilidade de comprar uma cesta

¹ A tradução do texto original francês "**OUVERTURE ET PAUVRETE: quelle ouverture?**" foi feita por: Mana Virgínia Moreira Guilhon e Periandro Barreto com revisão de Flávio Bezerra de Farias.

² Professor na Universidade PARIS XIII à Villetaneuse, França; diretor científico da Revista Terceiro Mundo.

básica que permita apenas a reprodução, acrescentando-se a essa cesta um conjunto de serviços necessários (habitação, transportes, etc.). Trata-se de um indicador de pobreza dita absoluta definindo uma linha de pobreza. À exceção dos Estados Unidos, nos países do 1º Mundo utiliza-se um indicador que leva em conta exclusivamente a distribuição de renda. A pobreza é dita, nesse caso, relativa: são declarados pobres os que se situam abaixo de 50% da renda mediana. O conjunto das medidas de pobreza é arbitrário: frequentemente, só se levam em conta as rendas monetárias; não se consideram os diferentes mecanismos de solidariedade não-mercantis; ignora-se a subjetividade dos indivíduos que podem se sentir pobres por outras razões, como a de não poder fazer face às suas obrigações tais como elas são mais ou menos transmitidas pelos códigos de valores herdados.

O exemplo dado pelos países ditos subdesenvolvidos é interessante, pois ele esclarece dois fenômenos, presentes nos países desenvolvidos mas frequentemente menos visíveis neles: nos últimos 20 anos, o crescimento veicula desigualdades crescentes, entre capital e trabalho e no interior do trabalho; as leis do mercado não conduzem a uma redução da pobreza quando o crescimento é modesto e volátil (América Latina) e, no caso de um crescimento muito forte, seus efeitos potencialmente positivos são contrarrestados, pelo menos parcialmente, pelo forte aumento das desigualdades (China). A evolução da pobreza depende no total de 3 fatores: a taxa de crescimento, o nível das desigualdades e sua variação. Quanto mais elevado for o nível das desigualdades, menos o crescimento diminuirá a pobreza, se as desigualdades permanecerem constantes (crescimento neutro do ponto de vista dos efeitos distributivos). E inversamente, se as desigualdades se acentuarem, uma maior taxa de crescimento se tomará necessária para diminuir a amplitude da pobreza, mais do que se elas permanecessem estáveis. O fato é que, na América Latina, o nível das desigualdades é muito elevado e o crescimento, muito modesto. A volatilidade desse crescimento se traduz por um aumento das desigualdades, pronunciado durante a crise e tendente a persistir no início da retomada do crescimento. o que explica no essencial a persistência da amplitude da pobreza quando a hiperinflação cessou de produzir pobres em massa.³

³ A passagem de uma economia hiperinflacionária para uma economia pouco inflacionária no início dos anos 1990 se traduz por uma diminuição das desigualdades cujo efeito é uma redução às vezes consequente da amplitude da pobreza.

A pobreza persiste em níveis elevados na América Latina, recua levemente em períodos de forte crescimento e aumenta fortemente quando acontece uma crise econômica, para estagnar nas primeiras fases da retomada do crescimento. A ação governamental acentua essas evoluções: quando se poderia esperar que nas fases de recessão proteger-se-ia mais as camadas mais vulneráveis, o que se observa é o inverso. Pôde-se, assim, identificar que a elasticidade das despesas sociais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nas fases de crescimento tende a aumentar mais do que nas fases de recessão; sob as restrições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em geral, as despesas sociais baixam enquanto que deveriam aumentar, já que os pobres sofrem mais fortemente com a recessão do que as outras camadas da população. Para 1% de queda do PIB per capita, os programas focalizados diminuiriam em 2% por pobre; a metade desse efeito vem da queda do PIB e a outra, do aumento do número de pobres.

Há alguns anos se estimava, para o México, quantos anos seriam necessários para diminuir a diferença entre o nível de remuneração recebido pelos 10% mais pobres, depois pelos 10% seguintes, etc. e o salário mínimo de 1977, próximo da linha de pobreza, a partir de duas hipóteses: um crescimento neutro do ponto de vista da distribuição das rendas e uma taxa de crescimento regular que se elevaria a 3% por ano. Com essas duas hipóteses fortes, a população que compõe o 1º decil (os mais pobres) deveria esperar 64 anos para ultrapassar a linha de pobreza, aquela do 2º decil teria que esperar “apenas 35 anos e a do decil seguinte, 21 anos. Isso indica quanto é vão esperar apenas do crescimento uma resolução rápida do problema da pobreza. Economistas fizeram simulações interessantes para o Brasil. O método consiste em supor a manutenção da renda média do Brasil e aplicar a esse país a curva de Lorentz (mesmo perfil de distribuição da renda) de um outro país menos desigual. Se o Brasil tivesse a mesma distribuição que a Colômbia, a pobreza baixaria oito pontos. Enfim, estudos recentes, ditos do Milênio, buscam esclarecer as condições pelas quais o nível de pobreza de 1990 seria diminuído pela metade de hoje a 2015: seria necessário que o crescimento fosse tão mais elevado quanto mais elevado fosse o nível das desigualdades. Em contrapartida, a diminuição das desigualdades permitiria alcançar esse objetivo com uma taxa de crescimento mais baixa. Os primeiros resultados legitimam certo ceticismo sobre as capacidades das leis do mercado em atingir esse resultado: projetando a evolução (crescimento, distribuição) verificada de 1999 a 2002, observa-se que seriam necessários 27 anos para o México, mas 102 anos para a

Nicarágua e 240 anos para Honduras para alcançar esse objetivo... contanto que não se deixe o mercado fazer “suas más obras”. No Brasil, pobreza terá recuado 37,6% em 2015, ao invés dos 50% esperados se o país continuar na trajetória seguida desde 1999 até 2002.

Os objetivos do Milênio no Brasil

A pobreza recuou desde 1990 e os objetivos determinados para o Milênio deveriam ser mais ou menos alcançados. Duas observações devem, no entanto, ser feitas no que concerne à amplitude da pobreza. A primeira delas refere-se à redução da pobreza. Ela se explica essencialmente pela forte diminuição da pobreza de 1993 a 1995, como consequência do sucesso do Plano Real. O desaparecimento da hiperinflação produziu uma redistribuição de renda em favor das camadas mais modestas e as desigualdades diminuíram. É esta diminuição das desigualdades que explica essencialmente a redução da pobreza. A partir dessa data, as desigualdades não tenderam à diminuição e sim, ao contrário; e o baixo crescimento explica a manutenção da pobreza a um nível elevado. Por isso, prolongar a tendência de 1990 a 2002 até 2015 tem um lado artificial porque esta redução está longe de ter sido regular durante estes últimos doze anos. A segunda observação concerne ao método utilizado pelos estatísticos. Esse método não captou os efeitos redistributivos do Programa Bolsa Família. Mesmo modesto, e até mesmo extremamente modesto se comparado às despesas destinadas ao serviço da dívida pública interna e externa, a redistribuição operada por esse plano reduz a pobreza e, mais particularmente, a pobreza extrema. Pode-se considerar que, se o Plano fosse estendido a mais famílias e se, portanto, seus benefícios aumentassem, o Brasil atingiria ou estaria próximo do objetivo determinado pelo Milênio. Acrescente-se que outros objetivos seriam mais ou menos atingidos: 94,7% das crianças de 7 a 14 anos completariam o ensino fundamental, já que a disparidade de gênero seria suprimida logo no ensino básico e a redução em 213 da mortalidade infantil seria alcançada (ver ANEXO A); a redução pela metade de pessoas sem água potável seria também atingida levando-se em conta as evoluções já em curso, mas sem acesso aos esgotos.

Contrariamente, o caso da China poderia nutrir certo otimismo, pelo menos no curto prazo: a taxa de crescimento é extremamente elevada há mais de 25 anos, a pobreza passa de 50% em 1980 para 10% em 1996 em média, com desigualdades regionais particularmente fortes, mas depois ela estagna a esse nível, malgrado a manutenção de um crescimento muito forte. As razões dessa incapacidade de reduzir ainda mais a pobreza são muito simples: o “socialismo de mercado” é particularmente excludente. O índice de Gini, indicador da desigualdade, estava em 28% em 1981 e se situava em 45% em 2001. Na história do capitalismo essa progressão de mais de 50% das desigualdades em 20 anos constitui um record, é mais elevada do que a conhecida pela Argentina nos anos 1990. Aliás, enquanto em outros lugares o índice cresce pouco, escondendo, desigualdades entre camadas (as camadas médias “se empobrecem” relativamente, em benefício das camadas “altas”), aqui ele aumenta e essa explosão das desigualdades tem

aniquilado, desde 1996, os efeitos benéficos do crescimento sobre a pobreza.⁴

A aceleração do crescimento desempenha um papel positivo em relação ao nível de pobreza, a menos que as desigualdades cresçam muito fortemente. Na literatura econômica, a abertura é apresentada, muito frequentemente, como um fator acelerador do crescimento econômico. Por trás dessa expressão “abertura” se esconde muitas vezes o desejo — ou até a obrigação quando das negociações com o Fundo Monetário Internacional ou com a Organização Mundial do Comércio (OMC) — de que ela seja o efeito de uma política de livre intercâmbio. Mas a abertura pode também ser o produto de uma política econômica visando controlá-la, mobilizando tanto as taxas de câmbio quanto as taxas de juros preferenciais, as subvenções focalizadas, e um protecionismo seletivo e temporário. Os efeitos sobre a pobreza, são, então, diferentes. O objetivo desse artigo é o de analisar os efeitos da globalização comercial sobre a pobreza.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O crescimento do comércio exterior foi em média largamente mais elevado que o do PIB nestes últimos trinta anos (ver ANEXO B). A ideia de estabelecer uma relação de causalidade entre o crescimento de um e o de outro vem naturalmente ao espírito. Indo mais longe, numerosos economistas consideram que o único meio de aumentar a taxa de crescimento do PIB é o de deixar o mercado operar livremente uma ótima alocação de recursos de cada país graças ao livre intercâmbio. Alguns economistas⁵ consideram (ainda...) que a abertura das economias (como resultado da adoção de uma política de livre intercâmbio que reconheça as virtudes do Mercado) deveria conduzir os países fortemente dotados de força-de-trabalho não qualificada e

⁴ É, no entanto, a forte baixa no crescimento do nível de pobreza, a partir de 1976, na China e, mais recentemente, na Índia, o que explica a queda média da pobreza absoluta no mundo. Esta passou de 25% em 1987 para 21% em 1998 segundo a metodologia do Banco Mundial (1 dólar por dia a uma taxa de câmbio de paridade de poder de compra). Enquanto as desigualdades têm aumentado bastante de um século para cá - passando de 1 a 9 no fim do século XIX para 1 a 30 em 1960 para atingir 1 a 60 no início dos anos 1990 - quando se cruzam desigualdades entre as nações e no seio delas próprias, o crescimento das desigualdades diminuiu nestes vinte últimos anos. O forte crescimento da China aproxima a renda média desse país da renda média dos países desenvolvidos e ainda que as desigualdades se acentuem fortemente, as desigualdades ao nível da economia-mundo cessam de aumentar relativamente, mesmo que a globalização se acentue. (BIRDSTAL, 2002).

⁵ Ver notadamente o relatório do World Bank (2004, p. 31-32), onde é feita referência a essa abordagem.

pouco capital a se especializarem na produção e na exportação de produtos manufaturados “labor using”.

A abertura de uma economia não significa necessariamente o reconhecimento das virtudes das leis do Mercado. Ela é frequentemente o resultado de uma política deliberada do Estado: subsídios à exportação, política de taxas de juros seletivos, protecionismo temporário e seletivo, expressão de uma política industrial ativa caracterizaram os modos e as sequencias da abertura dos principais países asiáticos nestes últimos quarenta anos. Sabe-se também que a abertura das economias produz, sobretudo, especializações intra-ramos, bem distanciadas das especializações inter-ramos, fundadas sobre dotações relativas de fatores de produção. Os países que permanecem especializados em produtos primários, agrícolas e minerais seriam hoje marginalizados no comércio internacional, a menos que eles procedessem a uma ‘industrialização’ de sua agricultura, desenvolvendo uma agro- indústria pela utilização de técnicas de ponta, tanto a nível dos insumos quanto de bens de equipamentos (Chile e Argentina, por exemplo). A estrutura do comércio internacional dos países em vias de desenvolvimento foi profundamente transformada há pouco mais de vinte anos. Em 1980, 25% das exportações dessas economias repousavam sobre produtos manufaturados, em 1988 essa percentagem se elevou para 80% e desde então ela continuou a crescer (WORLD BANK, 2004, p. 45). Esses países, pouco numerosos, orientam, portanto, suas exportações para produtos manufaturados. Os outros, os países menos avançados, são cada mais marginalizados no comércio internacional. Essa nova orientação não corresponde, assim, a uma especialização de acordo com os “cânones” da “teoria pura do comércio internacional”.⁶

Contudo, como sempre, a realidade é mais complexa do que parece. As economias asiáticas emergentes puderam, por exemplo, beneficiar-se das “vantagens” ligadas às dotações relativas de fatores de produção (essencialmente mão-de-obra barata e pouco protegida), mas, por um lado, são vantagens em termos de custos absolutos de tipo smithiano,⁷ por outro, não são senão para se criarem novas “vantagens” mais promissoras. O preço de sua mão-de-obra lhes permitiu, assim, frequentemente, obter vantagens absolutas sobre um número muito restrito de produtos, quando existia um espectro de técnicas permitindo utilizar

⁶ Ver a seção 4 para mais amplos desenvolvimentos.

⁷ É necessário não confundir com vantagens comparativas do tipo Ricardo versão Hecker Ohlin, como se diz frequentemente.

combinações produtivas pouco intensivas em capital substituíveis por combinações intensivas em capital e permitindo uma rentabilidade superior. E foi a partir dessa vantagem que elas puderam, graças a uma política industrial ativa, flexibilizar seu aparelho de produção em direção à produção de produtos, necessitando de mais capital e trabalho qualificado tendo uma maior elasticidade de renda. o caso da Coréia, de Taiwan, do Brasil e até da China onde se pode observar esse movimento em direção a uma tecnicidade aumentada, apesar do custo, ainda baixo, de sua mão-de-obra. A verdadeira “ameaça” para os países desenvolvidos, em um prazo mais ou menos próximo não é que esses países se especializem em produtos ricos em mão-de-obra pouco qualificada (labor using), o que eles fazem no começo, mas que eles terminem por entrar em concorrência com as empresas localizadas nesses países sobre produtos de alta tecnologia, intensiva em capital, utilizando mão-de-obra qualificada, pouco remunerada.⁸ Seu crescimento é financiado por um duplo processo de acumulação primitiva: o primeiro, no sentido de Marx, visando super-explorar a migração dos trabalhadores rurais para as cidades, impondo-lhes uma “gestão livre de sua força-de-trabalho”; o segundo, novo, original, consiste em obter ganhos nas empresas utilizando de muita mão-de-obra pouco remunerada para investir em setores com tecnologia mais sofisticada e mão-de-obra mais qualificada mas bem remunerada que a não qualificada, mas recebendo remunerações muito baixas comparadas àquelas em vigor nas economias semi-industrializadas.

A abertura comercial impõe novas regras do jogo para as economias semi-industrializadas. Incapazes de se beneficiarem de vantagens ligadas à “competitividades fora dos custos”, com exceção de alguns países e sobre um número restrito de produtos elas se submetem à “competitividade-preço” tão fortemente quanto mais se abrem rapidamente ao exterior. As empresas são colocadas diante da escolha: seja de se adaptar, seja de desaparecer, seja, enfim, de tentar uma terceira via, a saber, buscar uma ajuda - direta e indireta - do Estado, e adotar uma política “malthusiana” sobre salários e empregos, quando é possível. Quando, nas empresas, a diferença dos custos unitários do trabalho (salário real na sua relação com a produtividade do trabalho) associada a uma taxa de câmbio valorizada é alta demais, a probabilidade de desaparecimento torna-se alta por falta de uma

⁸ Assim o sublinha, por exemplo, a Revista Business Week: ver o número de 6 de dezembro de 2004 intitulado “The three scariest words in US industry: cut your price...”

rentabilidade suficiente.⁹ Foi o que se pôde observar, com maior ou menor amplitude, na maioria das economias latino-americanas em seguida à implementação das políticas liberais inspiradas pelo Consenso de Washington. As importações substituem então segmentos de linha de produção. Trata-se de um processo inverso daquele que caracterizou os regimes de acumulação por volta de trinta a quarenta anos depois da crise dos anos trinta: uma “dessubstituição” das importações, ocorreu denominada geralmente de “desverticalização”. Quando as importações se concentram em bens de equipamentos e produtos intermediários, o efeito positivo sobre a valorização do capital das empresas que utilizam esses bens importados é, em geral, positivo. Eles custam menos, incorporam mais as vantagens tecnológicas mais recentes do que os produtos concorrentes produzidos localmente, ameaçados de desaparecimento. O efeito de abertura é comparável ao da crise a priori. As empresas obsoletas desaparecem e seu produto é substituído pelas importações capazes de melhorar a valorização do capital.

Do Consenso de Washington aos objetivos do Milênio

Originalmente, o primeiro objetivo do Consenso de Washington (1990) era conter a alta de preços, vertiginosa na América Latina nos anos 1980. Tal objetivo apresenta-se sob a forma de dez mandamentos e de fio condutor: a liberalização dos mercados.

Os dez mandamentos¹ são:

- a) disciplina fiscal;
- b) reorientação das despesas públicas, visando melhorar despesas de infra-estrutura, de saúde, de educação, centradas nas necessidades de base em detrimento de uma intervenção do Estado no setor econômico;
- c) reforma fiscal a partir de uma ampliação da receita fiscal e de uma baixa das taxas de imposto;
- d) liberalização das taxas de juros cora o abandono de taxas preferenciais a fim de eliminar a “repressão financeira” e de melhorar, graças à alta das taxas de juros, a seleção dos investimentos;
- e) taxa de câmbio competitiva sem que seja claramente indicado se esta deveria ser fixa ou flexível;
- f) liberalização do comércio exterior graças à drástica baixa dos direitos alfandegários, o fim dos contingenciamentos e o abandono das autorizações administrativas;
- g) liberalização dos investimentos estrangeiros diretos significando o abandono dos procedimentos administrativos, lentos e custosos, de autorização dos repatriamentos dos lucros, dos dividendos e outros “royalties”;
- h) privatização das empresas públicas;
- i) garantia enfim dos direito abandono das regulamentações cujo objetivo era instituir barreiras à entrada e à saída, favorecendo os monopólios e diminuindo a mobilidade;
- j) garantia, enfim, dos direitos de propriedade.

É interessante destacar que esses dez mandamentos não recomendam

⁹ Essa situação pode ser contornada se uma política específica (subvenção, proteção de caráter temporário) for implementada.

explicitamente a liberalização da conta capital da balança de pagamentos, posto que explicitamente só é feita referência à liberalização da conta comercial (comércio exterior) e de investimento estrangeiro direto sem alusão se referir aos outros movimentos de capital.¹ Mas, como acontece com todo projeto, há o que é escrito e o que é posto em prática. O sucesso do Consenso de Washington, quer dizer, mais exatamente a referência obrigatória das políticas de ajustamento estrutural definidas pelo FMI, se traduzirá, por sua vez, por um aumento das medidas de liberalização e de extensão geográfica, aplicando à Ásia e à África medidas visando conter os preços. legitimadas pela “década perdida da América Latina dos anos 1980”. O sucesso (desaparecimento da hiperinflação), mas também o insucesso (a. incapacidade de promover um crescimento consequente com pouca volatilidade; b. dificuldades de controlar o funcionamento, o crescimento e as conexões dos mercados financeiros; c. incapacidade de reduzir de maneira significativa a pobreza absoluta; d, incompreensão do forte crescimento chinês e, de uma maneira geral, do asiático a partir desses dez mandamentos) conduzirão a uma “nova versão” do Consenso de Washington centrada desta vez na necessidade de encontrar “boas instituições”. Progressivamente, a estes dez mandamentos serão acrescidos dez outros mandamentos (D. Rodrik, 2003b):

- a) governança de empresa;
- b) medidas contra a corrupção;
- c) liberalização estendida do mercado de trabalho;
- d) adesão aos princípios da organização mundial do comércio;
- e) adesão aos códigos e padrões reguladores das finanças;
- f) abertura “prudente” da conta de capital;
- g) ausência de regimes de câmbio intermediários entre o fixo e o flexível;
- h) independência dos bancos centrais e o estabelecimento de metas em matéria de inflação;
- i) constituição de redes de proteção social;
- j) enfim, objetivos claramente definidos de redução da pobreza absoluta.

A abordagem de preferência elástica das instituições (cf supra) e a manutenção das principais orientações contidas nos dez primeiros mandamentos constituem os limites dessa nova versão do Consenso de Washington. Os dois últimos “mandamentos” — que, na lógica do Consenso de Washington renovado aparecem um pouco por acaso”, estarão na origem de um projeto mais ambicioso dito do Milênio, combinando primeiramente e não por último, a redução drástica do nível de pobreza - reduzirá metade o nível de pobreza absoluta de 1990 de hoje até 2015, mas também melhorar a saúde (baixar em dois terços a taxa de mortalidade de crianças de menos de cinco anos, em três quartos a mortalidade das mulheres pós parto, combater a AIOS e as epidemias); a educação (de tal sorte que as crianças de sete a catorze anos dos dois sexos possam seguir o ensino básico, promover a igualdade homens-mulheres em todos os níveis de ensino) com:

- a) políticas macro-econômicas e despesas públicas eficazes;
- b) uma parceria público-privado;
- c) uma harmonização da ajuda em relação aos países mais pobres, levando em conta critérios de boa governança;
- d) uma diminuição do protecionismo de fato dos países mais ricos e um melhor acesso de seu mercado para os países pobres;
- e) adesão aos códigos e padrões reguladores das finanças;
- f) abertura “prudente” da conta de capital;
- g) ausência de regimes de cambio intermediários entre o fixo e o flexível;
- h) independência dos bancos centrais e o estabelecimento de metas em matéria de inflação;
- i) constituição de redes de proteção social;
- j) enfim, objetivos claramente definidos de redução da pobreza absoluta.

A abordagem de preferência elástica das instituições (cf supra) e a manutenção das principais orientações contidas nos dez primeiros mandamentos constituem os limites dessa nova versão do Consenso de Washington. Os dois últimos “mandamentos” — que, na

lógica do Consenso de Washington renovado aparecem um pouco “por acaso”, estarão na origem de um projeto mais ambicioso dito do Milênio, combinando primeiramente e não por último, a redução drástica do nível de pobreza - reduzir à metade o nível de pobreza absoluta de 1990 de hoje até 2015, mas também melhorar a saúde (baixar em dois terços a taxa de mortalidade de crianças de menos de cinco anos, em três quartos a mortalidade das mulheres pós parto, combater a AIO e as epidemias); a educação (de tal sorte que as crianças de sete a catorze anos dos dois sexos possam seguir o ensino básico, promover a igualdade homens-mulheres em todos os níveis de ensino) com:

- a) políticas macro-econômicas e despesas públicas eficazes;
- b) uma parceria público-privado;
- c) uma harmonização da ajuda em relação aos países mais pobres, levando em conta critérios de boa governança;
- d) uma diminuição do protecionismo de fato dos países mais ricos e um melhor acesso de seu mercado para os países pobres;
- e) a garantia de um desenvolvimento durável (meio-ambiente, mas também redução pela metade do percentual de pessoas sem acesso à água potável).

O conjunto desses objetivos se reveste de uma característica importante: os indicadores sociais e ambientais são levados em conta. Mas, a fim de que não permaneçam no nível das “boas intenções”, a articulação de vínculos entre esses diferentes objetivos deve ser precisada. O mesmo deve ser feito quanto à relação positiva estabelecida entre o Impulso do comércio, o crescimento e, portanto, a redução da pobreza. De um lado, a liberalização comercial produz numerosos “perdedores” que devem ser ajudados; de outro lado, a liberalização deve suceder à implementação de boas instituições a qual não deve ser independentemente da qualidade daquelas instituições como observa Maxwell (2005).

Após essas considerações pode-se analisar mais a fundo as relações complexas que existem entre a abertura e o crescimento, do ponto de vista do comércio.

3 GLOBALIZAÇÃO COMERCIAL: mais abertura, mais crescimento?

3.1 Um Indicador que diz frequentemente o inverso do que pretende medir

Um indicador simples, mas discutível, permite a priori medir a evolução do grau de abertura das economias: trata-se da soma das importações e das exportações sobre o PIB no tempo t e no tempo $t + 1$. De 1977 a 1997, por exemplo, a China, o México, a Argentina, as Filipinas, a Malásia, o Bangladesh, a Tailândia, a Índia e o Brasil conheceram uma

progressão mais rápida do seu numerador do que do seu denominador. Essas economias, portanto, se abriram, ao contrário do Paquistão, do Quênia, de Togo, de Honduras, do Senegal, da Nigéria, do Egito e de Zâmbia para considerar os exemplos dados por Dollar (2004). Dollar e Kraay (2001) classificam os países segundo esse coeficiente (calculado ao longo dos períodos de 1975-1979 e 1995- 1997 para sessenta países em vias de desenvolvimento) completado por outro indicador (a redução dos direitos alfandegários entre 1985- 1987 e 1995-1997). Uma proporção de 30% (ou seja, 24 países), que têm ao mesmo tempo crescido seu comércio em relação ao PIB e reduzido mais os seus direitos aduaneiros seriam “globalizers” e teriam conhecido uma aceleração de seu crescimento quando, na realidade, estariam relativamente “fechados” inclusive após essa fase de abertura (o Brasil, a Argentina, por exemplo). Dai atribuir à abertura virtudes ... há apenas um passo, rapidamente dado.

Esse indicador se presta mais a confusão do que a medir a evolução da abertura. Birdstall e Hamoudi (2002), nas suas críticas aos trabalhos de Dollar e Kraay (2001, p. 15), sublinharam essa ambiguidade e mostram que “o conteúdo das exportações e as mudanças nos preços mundiais contam muito mais na história da globalização dos globalizers do que sua liberalização.” Com efeito, esse indicador relaciona um denominador composto da absorção e do saldo das trocas com o exterior, e um numerador compreendendo a soma das importações e das exportações. Considerando dois países idênticos, é suficiente que um aceite um déficit razoável de seu comércio exterior para que ele apareça como mais aberto’ que outro que recuse esse déficit. Na mesma ordem de ideias, é suficiente uma melhoria nos termos de troca para que os países, principalmente exportadores de matérias primas, apareçam como mais abertos, fazendo parte do grupo dos “globalizers” de Dollar e Kraay. Ao contrário, basta que ele experimente forte queda no curso das matérias primas e que esses países sigam uma política de austeridade, visando equilibrar suas contas externas, para que eles não façam mais parte desse grupo, assim como o mostram Birdstall e Hamoudi (2002) e o relatório da UNCTAD (2004) sobre os países menos avançados.

Estabelecer uma relação econométrica da causalidade entre abertura externa — considerada sob o único aspecto da redução dos direitos alfandegários e aumento do indicador de abertura — e o nível da taxa de crescimento do PIB, sem considerar de um lado, o que se passa a nível das medidas de contingenciamento, das licenças de importação, da proteção pela qualidade e, sobretudo, sem levar em conta por outro lado, as políticas industriais implementadas (subvenções, reduções preferenciais de taxas de

juros) pode, portanto, dar uma visão enviesada dos processos em curso e conduzir a interpretações simplistas, se não errôneas.¹⁰ Alguns países se abrem mais controlando sua abertura por medidas de proteção indiretas, transitórias, acompanhadas de políticas industriais específicas que permitem proteger uma produção local que, ao final, será destinada às exportações (como o mostram as experiências asiáticas). Outros países se limitam a aplicar as medidas liberais preconizadas por instituições internacionais sem medidas de acompanhamento, como se pôde observar na América Latina e de maneira caricatural na Argentina nos anos 1990. Como, aliás, nos chama a atenção Kandur (2004), o coeficiente exportação mais importação sobre o PIB não é um indicador de política econômica em si, mas, uma variável dependente. Seu aumento não depende necessariamente da redução dos direitos alfandegários, mas do “clima dos negócios, da eficácia das instituições.”¹¹

Enfim, como o mostra Rodrik (1995) num artigo, medir o grau de abertura pelo coeficiente exportação mais importação sobre o PIB e deduzir que seu crescimento está na origem de uma aceleração do crescimento desse PIB pode ser errôneo. Tomando o exemplo de Taiwan e da Coreia do Sul, Rodrik (1995) mostra que há uma defasagem entre o aumento do crescimento e o aumento do PIB nos anos cinquenta, no início do processo de industrialização “em marcha forçada”. A aceleração da taxa de crescimento do PIB precede a das exportações. Observa-se, em compensação, que as curvas de investimento e do PIB se correspondem: é porque a taxa de formação bruta se eleva que o crescimento se acelera. Afinando a análise, observa-se, enfim, que há igualmente um paralelismo entre a curva dos investimentos e a das importações, e, mais particularmente, das importações de bens de equipamentos. A lição é límpida: as importações de bens de equipamento que permitem, simultaneamente, incorporar as tecnologias recentes e melhorar de maneira significativa a produtividade do trabalho de um lado, e, por outro lado, os investimentos massivos aceleram o

¹⁰ Como o dizem, muito bem, Birdstall e Hamoudi (2002, p6): “Não estamos argumentando em favor do fechamento das trocas internacionais [...] mas a afirmação de que “globalização é boa para o pobre” (ps: como pretendem Dollar e Kraay, 2001) - tanto quanto a argumentação que prejudica o pobre” — não ajuda vários países que sempre foram razoavelmente “abertos”, mas permanecem ainda lutando com o que Easterly chama “a esquiva questão para o crescimento”.

¹¹ “Dessas instituições muitas se lançaram na direção de uma associação entre o coeficiente de comércio e de crescimento para uma recomendação política para reduzir tarifas, mas isso é pular um abismo sem uma ponte metodológica.” (KANDUR, 2004, p.4).

crescimento, impulsionado ao mesmo tempo, um forte processo de modernização. As exportações podem, então, seguir quanto mais se beneficiarem de uma política industrial consequente protecionismo temporário e seletivo para indústrias nascentes até que elas tenham atingido um nível de competitividade que lhes permita exportar massivamente antes mesmo de buscar satisfazer seu mercado interno, política de baixa taxa de juros e risco de câmbio, assumido pelo governo. Não são as exportações, portanto, que estão na origem da aceleração do crescimento e o coeficiente de abertura crescente, porque ele adiciona uma causa (as importações) a um efeito (as exportações), perde sua pertinência em explicar o crescimento. Compreende-se, então, o quanto o aumento desse coeficiente, para retomar Kandur, é um produto (uma variável dependente) mais que um indicador de política econômica (abrir para crescer).

3.2 A relação entre abertura e crescimento é mais complexa do que a apresentada geralmente¹²

3.2.1 A abertura não é redutível às leis do mercado livre de toda intervenção

Wing Thye Woo (2004), num estudo muito interessante, analisa de maneira crítica os fundamentos teóricos da relação positiva entre a liberação comercial e o crescimento que fundamenta o Consenso de Washington.

Este consenso repousa sobre três pilares:

- a) a média dos direitos alfandegários era menos elevada na Ásia do que na América Latina;
- b) o desvio padrão desses direitos era mais elevado na América Latina do que na Ásia, o que significa, segundo a corrente ortodoxa, que a intervenção do Estado no primeiro caso tinha um caráter “intempestivo”, que menos mercado se traduz por menos eficácia e por mais ganhadores e perdedores que na Ásia;¹³

¹² Para uma apresentação do conjunto das questões levantadas pelos diferentes testes econométricos, ver Winters, Mc Culloch e Mc Kay (2004) e para uma apresentação do debate no seio das instituições internacionais, ver Lora, E. et al. (Dir.). (2004, p. 29 -34).

¹³ É interessante notar que segundo essa abordagem a relação Estado/mercado é considerada como um jogo de soma nula: mais Estado significa menos mercado, e, portanto, menos eficácia. Fica longe de abordagens que concebem a relação Estado/mercado de maneira orgânica: o funcionamento do mercado não sendo

c) na Ásia a taxa de proteção efetiva era aproximadamente mesma que o subsídio efetivo dado às exportações, enquanto que na América Latina a primeira taxa teria superado largamente a segunda. Isso significaria que a proximidade das taxas produziria um efeito semelhante à sua ausência com os dois efeitos produzidos por essas taxas se anulando, o que não seria o caso da América Latina. Na Ásia, o jogo forças do mercado seria reencontrado, o que explicaria a vivacidade de seu crescimento, enquanto que na América Latina a intervenção do Estado frearia o crescimento, favorecendo o mercado interno.

Wing Thye Woo critica fortemente este último ponto, partindo da apresentação que dele foi feita por Lal (1985), mostrando seu caráter errôneo: a proximidade das taxas de proteção às importações e das taxas de subsídio às exportações, observada nas economias asiáticas, não é suficiente para inferir a neutralização dos efeitos dessas duas taxas e deduzir que as economias asiáticas conhecem um crescimento elevado graças à “free trade” ao contrário das economias latino-americanas.

De um erro a conclusões errôneas

Seja P_i o preço dos produtos importáveis, P_x o preço dos bens exportáveis e “ t ” a taxa de proteção, “ s ” a taxa de subsídio alocada aos bens exportáveis, PW_i o preço no mercado mundial de importações e PW_x o preço das exportações no mercado doméstico, ter-se-á a igualdade seguinte:

$$P_i/P_x = PW_i (1+t) / PW_x (1+s) \quad [1]$$

Se “ t ” aumenta ou “ s ” baixa, então a relação P_i/P_x se eleva e os empresários preferirão produzir para o mercado interno em vez do mercado externo. Se $t=s=0$ então a equação [1] transforma-se em: $P_i/P_x = PW_i/PW_x$ [2], o que parece justificar o argumento segundo o qual os dois efeitos se neutralizam. As economias asiáticas, graças a essa neutralização e também porque o desvio padrão dessas taxas de proteção é menos elevado que na América Latina, podem ser qualificadas como regimes de “free trade” cujo crescimento vivo seria, então, puxado pelo das exportações graças ao papel mais importante desempenhado pelo mercado, com melhor desempenho, por hipótese, que o Estado. Tal resultado “matemático” contraria numerosas análises sobre a industrialização das economias asiáticas, como Amsden (1989), Rodrik (2004), por exemplo, e surpreende.

Essa demonstração é uma “farsa”, segundo Wing Thye Woo (2004, p. 18): não distingue os bens segundo eles estejam submetidos à concorrência externa (*tradable*), tanto para importações quanto para exportações, ou protegidos por ela (*non tradable*). Um aumento da proteção orienta bem mais a produção de bens importáveis em detrimento de bens exportáveis, favorecendo, assim, a produção para o mercado interno; mas ela se traduz também por um declínio da produção de bens *non tradable*, donde se deduz que as duas situações $t=s>0$ e $t=s=0$ não são equivalentes e que é, portanto, abusivo deduzir da primeira situação um regime “free trade”.

Seja P^t o preço local dos bens “*tradable*”, P_n o preço local dos bens “*non tradable*” e o preço mundial dos bens “*tradable*”, pode-se escrever:

$$P^t = aP_i + (1-a) P_x \text{ com } 0 < a < 1 \quad [3]$$

$$PW^t = aPW_i + (1-a) PW_x \quad [4]$$

A equação [3] pode ser escrita utilizando a equação [1]

$$P^t = aPW_i (1+t) + (1-a) PW_x (1+s) \quad [5]$$

Quando $t=s>0$ nós podemos escrever esta última equação sob a forma:

$$P^t = (1+t) PW^t \quad [6]$$

possível a não ser graças a uma intervenção do Estado que define regras, intervém diretamente para que o mercado exista e funcione.

Esse é o caso de uma economia que conhece um regime de crescimento puxado pelas exportações (RCE). Se se compara o coeficiente dos preços dos bens “*tradable*” e do bens “*non tradable*” com o coeficiente dos preços sob o regime “*free trade*”, ter-se-á:

P^t/P^n sob RCE = $[(1-t)(P^w/P^n)] > P^w/P^n = P^t/P^n$ sob “*free trade*” [7]

A conclusão é simples: esse RCE faz crescer a produção de bens “*tradable*” em detrimento da “*non tradable*”. O crescimento não vem, portanto, de uma proximidade de “t” com “s”, neutralizando seus efeitos respectivos e provocando um comportamento de uma economia do tipo “*free trade*”, mas da queda da produção dos bens protegidos (*non tradable*). O que faz com que o crescimento possa ser alimentado pelo da produção de bens “*tradable*” em detrimento de outros bens é que a primeira tem uma valorização mais elevada - graças a uma política de apoio a esse setor - que a segunda, mais arcaica, representada em geral pela agricultura não modernizada, de subsistência. Desde então, toda política industrial que vise à expansão da primeira pelo viés dos subsídios seletivos e temporários, pode ser favorável ao crescimento. A conclusão é, portanto, exatamente o inverso daquela tirada pelos autores do “*mainstream*”. Não é a alocação ótima produzida pelo livre jogo do mercado que explica o forte crescimento, mas uma combinação de intervenção do Estado e de forças do mercado.¹

3.2.2 O terceiro excluído

A relação entre taxa de crescimento e abertura ao comércio internacional é complexa. O crescimento mais elevado pode ser o produto de uma melhora d funcionamento das instituições der por uma política industrial ativa e coerente que controle a abertura, do estado e da estrutura da economia.¹⁴ A relação entre crescimento “y” e a variável explicativa XI lembra a habitualmente testada do tipo $y = [a_1 x_1]$, que pode tomar a forma $[X_4 b_1 X_1] + c (x_1 x_2 x_3 x_4) + e$, na qual os “i” do primeiro termo vão de 1 a 4 e do segundo de 1 a 3. O primeiro termo indica a influência das variáveis explicativas, o segundo termo influi no crescimento somente se x_4 não for nulo, o terceiro termo não exerce nenhuma influência se uma das variáveis for

¹⁴ Wing They Woo (2004) faz uma comparação interessante entre os países do Leste e as economias asiáticas socialistas, Os primeiros conheceram uma fase, no mínimo difícil, quando da adoção da regras de mercado como consequência da queda do sistema soviético (hiperinflação, depressão econômica profunda, empobrecimento, aumento exponencial das desigualdades), um segundo mais positivo (fim da inflação, retomada do crescimento, diminuição da pobreza). As segundas conhecem, há muitas décadas, uma fase de expansão pronunciada (crescimento vivo e pouco volátil, diminuição drástica da pobreza, mas aumento substancial das desigualdades) com a adoção do “socialismo de mercado”. Segundo Wing They Woo (2004, p. 25-26), não é o ritmo das reformas que explica a diferença das taxas decrescimento, mas, principalmente, o fato deque as primeiras eram economias industriais a reformar e que as segundas eram, e são ainda, economias “camponesas”. Existe nas segundas um reservatório dc mão-de-obra e passar do campo para a cidade permite, simultaneamente, pagar pouco a mão-de-obra e melhorar seu poder de compra relativo, criando de chofre uma indústria manufatureira e de serviços modernos. Sem o dizer, Wing They Woo utiliza um modelo do tipo Lewis para explicar tanto o crescimento quanto a “facilidade” da transição, ao fazer isso sublinha a importância das estruturas de partida para explicar a possibilidade de obter um crescimento elevado.

nula. Ela pode, de maneira mais radical, tomar a forma unicamente do segundo termo, seja $y = x^4 b[x]$, sendo a variável x^4 frequentemente considerado como representando da qualidade das instituições: instituições ruins conduzem a um crescimento nulo qualquer que seja o grau de abertura. A definição das instituições é, no entanto, frequentemente elástica, cada um pode colocar nela o que deseja: os aparelhos de Estado, o conjunto das regras, costumes e práticas, de modo que se elas não sejam, medem, então, o “grau de ignorância” para retomar uma expressão de Abramovitz aplicada residualmente aos testes das funções de produção macroeconômicas “well behaved” do tipo Cobb Douglas.

Algumas observações sobre as Instituições

É necessário desconfiar das palavras, sobretudo se elas são uteis, pois elas podem ser muito uteis seja para mascarar a incapacidade de compreender um processo, um fenômeno, seja para apresentar, sob roupagem mais atraente, políticas econômicas que não se ousa mais chamar pelo nome. Definições muito elásticas encobrem fortes ambiguidades, mesmo, quando é correto que elas sejam amplas. Esta é dada por Petit (2005, p. 6): “O que se entende por instituição permanece muito vasto, indo do hábito e convenções as ordens constitucionais fundamentais, passando pelas leis e regulamentos... A noção de instituição refere-se também ao que ‘regula’ a conduta dos agentes, quer se trate de restringir suas margens de ação ou, ao contrário, de ampliar-lhes o campo (para facilitar coordenação e Cooperação). Além do mais, as regras em questão não são todas de aplicação estrita e os agentes podem dispor de uma margem de apreciação [...]. Os agentes podem ou não achar legítimos os sistemas de obrigações que venham pesar sobre suas decisões. Opções políticas, culturas e ideologias vão, portanto, condicionar o funcionamento das instituições. Ao longo do tempo, todas essas diversas formas vão permitir tornar mais denso um tecido institucional. Em cada período, um processo de institucionalização, que toca diversamente as diferentes formas estruturais, vai especificar as situações, diferenciar os tratamentos, criar novas oportunidades ...”, Essa definição é rigorosa, mas ela tem um inconveniente, o de ser ampla demais, de modo que ela deixa espaço para a ambiguidade quando as instituições são evocadas para explicar um processo, uma crise, um crescimento. Já não se sabe muito bem aquilo a que se fez referência: as ordens constitucionais fundamentais, mas também o sistema financeiro, o sistema educativo, etc, ou até hábito e convenções e então qual é a parte do pressuposto na definição das regras (um pouco de conhecimento de antropologia seria bem-vindo para os economistas...)? Sabe-se, por exemplo, que, para alguns autores partidários do *mainstream*, as instituições são ruins se as normas de propriedade não são respeitadas... e a ausência do crescimento é então explicado por esse não respeito. Como o lembra Rodrik (2004) com humor, medir as instituições para analisar seus efeitos “revela um lote de questões sem resposta”, capturar as percepções dos investidores a partir das regras do

direito, como o respeito dos direitos de propriedade' não permite compreender porque a China conhece uma expansão sem precedentes de seu PIB, de investimentos estrangeiros diretos mesmo que esses direitos sejam negados. Enfim, Rodrik (2004, p. 10), embora conhecido pelas suas contribuições quanto ao papel das instituições, cita um estudo de Hausman et al. que mostra que a aceleração do crescimento observado em oitenta casos (aceleração de 2% que dura sete anos) desde 1950 não vem em geral de reformas importantes como a abertura e a liberalização econômica... Por se referir excessivamente ao argumento das instituições - consideradas boas ou ruins segundo critérios que se deseja de fato impostos — pelo fato de se abusar delas, coloca-se frequentemente a conclusão buscada na hipótese, e o raciocínio passa de científico para tautológico: a Argentina teria conhecido uma crise porque ela teria más instituições, do mesmo modo que nos países do Leste logo em seguida é Queda do Muro de Berlim, a “não-cobertura” de que o capitalismo coreano, funcionando segundo relações de “companheirismo” (*crony capitalism*), seria minado a ponto de engendrar a crise do fim dos anos 1990 (mas então apesar da retomada forte, o “*crony capitalism*”, teria desaparecido tão cedo?).

Essas pequenas observações têm por objetivo ressaltar o abuso de uma palavra que virou moda e que serve, no mais das vezes, para apresentar velhas receitas sob novas roupagens. Elas não têm por objetivo negar às instituições um papel importante, na condição de que, a cada vez 'que se utilize o termo, se diga o que ele recobre exatamente.

A abertura pode, então, permitir um aumento da taxa de crescimento, mas somente se este for acompanhado de medidas que nada têm a ver com o “*free trade*”¹⁵ Tais medidas constituem “terceiro excluído”, o que não aparece à primeira vista, mas sem qual nada pode ser compreendido. Não acompanhada dessas medidas, a abertura não produz os efeitos desejados.

Uma abertura do tipo “big bang”, sem medidas de acompanhamento, pode ser empobrecedora se ela conduzir a uma especialização que privilegie produtos cujas elasticidades de renda sejam fracas em âmbito internacional, muito embora ela seja “legitimada” pelas dotações relativas dos fatores de produção. Como observa o UNCTAD (2004), fazendo isso, os adeptos de tal abordagem colocam “o carro na frente dos bois”: ao invés de analisar primeiramente os efeitos da liberalização do

¹⁵ Não se pode demonstrar econometricamente, de maneira robusta, que as restrições da abertura favoreceram o crescimento a partir da Segunda Guerra Mundial, contrariamente soque se pôde observar frequentemente no século XIX e na primeira metade do século XX. (BAIROCH, 1993).

comércio exterior sobre crescimento, melhor seria analisar primeiro os efeitos do comércio sobre o crescimento, sobre as distribuições de renda, sobre a pobreza.

4 SOBRE OS EFEITOS BENÉFICOS DA ABERTURA COMPREENDIDA COMO UMA VITÓRIA DO MERCADO SOBRE O ESTADO

Segundo economistas pertencentes ao “mainstream”, a abertura deveria permitir a implantação de uma economia mais eficiente, graças a uma alocação dos fatores segundo sua raridade relativa. Essa corrente evoluiu certamente, e, para numerosos economistas, convém considerar hoje a qualidade das instituições (mas então como medi-la e a partir de quais critérios?) e levar em consideração a ética.¹⁶ No entanto, para numerosos economistas, não considerar que a raridade relativa dos fatores entrava o funcionamento eficiente do mercado remete a uma heresia. Adotar uma política econômica voluntarista que visa substituir as importações pela produção local, favorece o “rent seeking”, o excesso de Estado e a burocracia, o clientelismo e a corrupção e conduz a uma alocação não muito boa dos recursos. A observação histórica, entretanto, revela que grandes períodos de industrialização na América Latina, mas também na Ásia, são caracterizados por uma intervenção adequada do Estado, a tal ponto que se pôde, por vezes, qualificar essas economias de “capitalismo de Estado”: o Estado que investe no lugar de uma burguesia industrial deficiente, em vias de constituição...¹⁷ São esquecidos os faustos períodos da industrialização “de marcha forçada” que conheceram algumas economias sul-americanas durante mais de quarenta anos, são deformadas as interpretações das experiências das economias asiáticas, ditas emergentes, durante várias décadas: são retidos apenas os difíceis anos de 1980 (a “década perdida” latino- americana): como se essas, independentemente dos efeitos depressivos e inflacionários do serviço da dívida externa, fossem representativas da justeza da tese liberal do “market friendly”).

¹⁶ Ver, por exemplo, o Relatório do Banco Mundial de 2005 centrado sobre essas questões.

¹⁷ Pode-se mesmo sublinhar que uma das especificidades dessa intervenção do Estado era que ela produzia a camada social que ele supostamente representava. Encontra-se no livro uma apresentação do conjunto dessas discussões assim como uma proposição teórica para compreender a importância dessa intervenção. Para as economias asiáticas, pode-se referir às obras que se tornaram clássicas de Amsden (1989).

É necessário reconhecer que a tese do crescimento puxado pela exportação e do papel primeiro atribuído ao livre jogo das forças do mercado, tem, em primeiro lugar, o atrativo da evidência. Como se opor a uma redução da intervenção do Estado quando, a partir de uma leitura superficial da situação de crise, observa-se que essa intervenção é ineficaz, que os preços sobem astronomicamente e com eles a pobreza, que o crescimento se torna negativo e fortemente volátil como foi o caso dos anos 1980 na América Latina, O peso do Estado assemelha-se ao da sua burocracia, ao clientelismo e à corrupção enquanto ele perde sua eficácia em razão de sua incapacidade de superar a crise da dívida externa, que o mina, destrói seus aparelhos de Estado, fazendo crescer seu “déficit de racionalidade”. Mas entre a “aparência” e o “ser” há grandes diferenças. No momento mesmo em que se trata muito frequentemente de reconstruir o Estado e seus aparelhos, a corrente liberal obstina-se em colocar abaixo o fantasma do Estado, criando, assim, um choque capaz de romper o círculo vicioso da hiperinflação, da volatilidade de um crescimento em média baixo, senão negativo, da força da pobreza. Mas isso ao preço de uma vulnerabilidade externa muito elevada e, em seguida, de uma tendência à estagnação econômica e de uma incapacidade de reduzir a pobreza.

A periculosidade dessa tese justifica que se demore sobre ela e que se analisem outros argumentos privilegiados, em detrimento de outros, para justificar sua pertinência. A abertura assemelhada ao livre comércio seria de natureza a dinamizar o crescimento. A demonstração efetua-se a partir da combinação de duas teses que se desejariam complementares e de uma constatação econométrica obtida a partir de uma análise em painel, mais exatamente, em corte (uma amostra de países em um período longo). A primeira é a de Heckscher-Ohlin dos custos comparativos, em que as dotações dos fatores são dadas, as mercadorias ser apenas intercambiadas e os fatores de produção ser, portanto, supostamente imóveis entre os países, mas perfeitamente móveis (portanto, sem custos de transação) no seio de cada país. As funções de produção são, para cada produto, supostamente idênticas, contínuas e deriváveis em cada país. O raciocínio consiste em comparar dois equilíbrios, um em autarcia, outro em livre intercâmbio. Essa tese explica a especialização inter-ramos segundo as dotações relativas do fator e mostra, por exemplo, que um país pouco dotado em capital e “rico” em trabalho deveria optar por produtos que privilegiem a utilização intensiva da mão-de-obra. Ele ganharia, com efeito, em bem-estar, praticando o livre intercâmbio mais do que a autarcia. A segunda tese analisa os efeitos redistributivos da nova especialização obtida segundo as dotações relativas.

Os países pobres em capital e mão-de-obra qualificada, mas ricos em mão-de-obra não qualificada especializar-se-ão segundo uma combinação produtiva, utilizando mão-de-obra não qualificada e pouco capital, sem que, por isso, a especialização tenha que ser absoluta. O raciocínio inverso é utilizado pelos países que têm uma dotação rica em capital e mão-de-obra qualificada. A mobilidade da mão-de-obra no seio de cada país, supondo-se que tal especialização possa acontecer, aumentará relativamente a demanda de trabalho não qualificada em relação àquela que é qualificada nos primeiros países e inversamente nos segundos. O diferencial de salário deveria, portanto, ser reduzido nos países em via de desenvolvimento e acentuado nos países desenvolvidos. É nesse momento que intervém a análise econométrica. Observa-se que no longo prazo (20-25 anos) os países asiáticos em geral - que têm a desigualdade menos elevada, são os que conheceram um crescimento forte, ao contrário daqueles cujas desigualdades são consideráveis. A conclusão é forte do ponto de vista ético: as desigualdades são insuportáveis, é legítimo que sejam reduzidas "respeitando" as leis do mercado, quer dizer, favorecendo o livre intercâmbio e rejeitando toda política voluntarista de industrialização que não respeite as dotações relativas. Em contrapartida, uma intervenção do Estado que substitua o mercado produz desigualdades. Ela é, portanto, condenável. A conclusão parece forte do ponto de vista econômico: a abertura permite uma redução das desigualdades dos países em desenvolvimento, os quais poderão fazer parte do clube dos países com forte crescimento. Trata-se, no entanto, de um sofisma. Supondo-se que as desigualdades possam ser reduzidas graças à abertura, o que é contestável, não é porque são menos numerosas que isso implique num maior crescimento, a menos que se possa demonstrar econometricamente a relação, o que não é feito, senão sob a forma de pressupostos: a liberalização dá maior eficácia do que produz mais crescimento. E se abandonar a análise de painel, na qual a Birmânia se avizinha dos Estados Unidos, onde o período considerado nada tem a ver com os subperíodos que cada país conheceu segundo seu regime de acumulação dominante, não se pode compreender porque o Brasil experimentou suas mais altas taxas de crescimento nos anos setenta com desigualdades crescentes, que se tornaram possíveis pelo advento das Ditaduras Militares. Não se pode compreender porque, nas economias latino-americanas e asiáticas, submetidas a uma abertura rápida nos anos 1990, as desigualdades salariais tenham crescido na mesma década. Não se pode compreender, por fim, a explosão das desigualdades na China, a manutenção da sua taxa de crescimento a um nível muito elevado, sua inserção, cada vez maior, no comércio mundial.

Duas objeções podem ser feitas. Os países ‘pobres’ em capital utilizam de fato, quando eles podem, técnicas intensivas em capital porque suas empresas não poderiam, no caso contrário, resistir á concorrência internacional, com sua competitividade insuficiente, salvo se fossem extremamente protegidas por direitos alfandegários, por contingenciamentos e por outras licenças de importações dissuasivas. Desde os anos sessenta, a escola da Cepal também mostrou que na América Latina as economias supostamente pobres em capital (relativamente à mão-de-obra), o esbanjavam mais do que os países desenvolvidos, suas capacidades de produção ociosas, sendo relativamente mais importantes, o que é, no mínimo, um paradoxo para os adeptos da especialização internacional segundo as dotações relativas de fatores de produção. O comércio internacional obedece cada vez mais a uma lógica de especialização intra-ramos. A nova teoria do comércio internacional, sob o impulso de Kaldor via Krugman, conciliou muito mais fatos e teoria do que não fizeram os adeptos de uma divisão internacional segundo as dotações relativas de fatores. Incorporando os rendimentos de escala crescentes, a diferenciação dos produtos, ela mostrou teoricamente que a troca se efetuava segundo uma especialização intra-ramo, o que era, no mínimo, bem-vindo. A observação, mesmo elementar, das especializações mostra, com efeito, ao mesmo tempo, que elas se operam no seio de ramos principalmente e que, enfim, as que continuam a se efetuar entre os ramos são cada vez mais abandonadas, reservadas aos países “menos avançados” que não conseguem “decolar”. A composição das exportações dos países em desenvolvimento foi completamente transtornada nestas últimas décadas. Elas exportam hoje mais de 80% dos produtos manufaturados como já indicado.¹⁸ É claro que o custo da mão-de-obra é em geral baixo se comparado ao dos países desenvolvidos¹⁹ e isso pode constituir uma vantagem relativa, pois permite que as exportações desses países façam concorrência aos produtos nacionais dos países desenvolvidos. Mas duas observações devem imediatamente ser feitas. A primeira concerne ao próprio raciocínio: dizer que o custo menos elevado da mão-de-obra possa constituir-se numa vantagem, não é, entretanto, racionar em termos de custos comparativos (Ricardo, depois a “teoria pura do comércio internacional”), mas em termos de custos absolutos comparados (A. Smith, e depois, muitas vezes, a nova teoria do comércio internacional). Isso está

¹⁸ Mais exatamente, em 1980, 25% das exportações dos países em vias de desenvolvimento eram produtos manufaturados e, em 1998, 80% (WORLD BANK, p. 32, 2004).

¹⁹ O custo da hora de trabalho é de 31,88 dólares na Alemanha, de 19,34 dólares na França, 0,25 dólares na China e na Índia em 1995. (WORLD BANK, p. 45, 2004).

longe de ser a mesma coisa, fazendo-se a comparação produto por produto entre dois países, e não em termos relativos no seio de um país que se compara em seguida ao custo relativo no seio de um outro país. A segunda diz respeito à função de produção de um produto: ela não é nem contínua, como o imaginam os teóricos da teoria pura do comércio internacional', nem parecida nos dois países. Ela é descontínua, quebrada em poucos segmentos. As possibilidades de escolha entre as técnicas são, portanto, restritas. Só se pode utilizar uma técnica antiga com o pretexto de que ela utiliza muita mão-de-obra e pouco capital para um número restrito de produtos. Com efeito, a comparação dos custos unitários do trabalho entre os países subdesenvolvidos que utilizam uma combinação produtiva intensiva em trabalho não qualificado e que necessitam pouco capital e os países desenvolvidos que utilizam uma combinação produtiva não é possível, do ponto de vista da competitividade, a não ser para um número restrito de produtos. Essa é a razão pela qual numerosos países asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, etc, China hoje) que utilizaram essa 'vantagem absoluta comparada" procuraram, em seguida, (Coréia do Sul, Taiwan, etc), buscando (China, Índia), graças a uma política industrial voluntarista, ampliar a gama de seus produtos, utilizar técnicas de ponta e, para fazer isso, empreenderam grandes esforços em formação e pesquisa, como foi visto. A tese dos custos comparativos²⁰ tem o aspecto da evidência, mas, em economia, é necessário se proteger do que parece evidente.²¹ As empresas buscam valorizar seu capital e, portanto, minimizar seus custos unitários de trabalho (salário e produtividade) beneficiar-se de ajudas diretas do Estado e de uma política de câmbio, depreciada se elas exportam ou trabalham para seu mercado interno, ou valorizada, se elas importam. Em outros termos, não são os custos comparativos que são importantes, mas os custos absolutos. Esquecendo Ricardo (análise dinâmica) desviado por Heccker-Ohlin (análise estática), retorne para a Adam Smith... Fazendo isso redescobrem-se os terceiros excluídos", aqueles sem os quais compreende-se mal os fenômenos econômicos, quando não se os compreende de jeito nenhum. Um dos "terceiros excluídos" ou ainda um "presente ausente" as instituições, como foram vistas. Mas, como disse Rodrik em numerosos artigos, estes não se

²⁰ Observe-se que ela se beneficia de uma ambiguidade de linguagem; quer seja no quadro da teoria das vantagens absolutas ou das vantagens comparativas, compara-se sempre; mas, num caso, trata-se de custos comparativos comparados, e noutro, de custos absolutos comparados.

²¹ Sem querer entrar em detalhe, esta tese não pode explicar porque empresas fariam um raciocínio em termos de custos comparativos. Para que elas possam fazê-lo seria necessário que se tivesse aí de fato um "commissaire priseur" ou, na sua falta, um "ditador" se se seguir O. Lange.

reduzem aos “cânones” da ortodoxia: respeito aos direitos de propriedade, transparência. O crescimento durável da China, mas também mais recentemente da Índia, estão lá para demonstrá-lo ao vivo.²²

A liberalização da economia pode não estimular o crescimento e favorecer a expansão da produtividade, ela pode arruinar numerosas pessoas destruir mercados sem permitir que outros se reconstituam se “as famílias se revelam” incapazes de responder aos choques externos sem um apoio apropriado do Estado, estar na origem de uma vulnerabilidade maior se a nova inserção repousa sobre especializações pouco dinâmicas sujeitas a uma demanda internacional volátil (WINTERS MC CULLOCH, MC KAY, 2004), produzir especializações ditas “empobrecedoras”. A relação que parece se impor entre mais abertura e mais crescimento não é, também, tão evidente quanto as instituições internacionais gostariam de fazer crer. A abertura pode favorecer o crescimento e, fazendo isso, contribuir para diminuir a pobreza, mas, para que ela seja eficaz e mantenha a coesão social e até mesmo a consolide, ela deve se realizar segundo modalidades que têm pouco a ver com a livre troca. Para além das confusões alimentadas, assimilando abertura a livre comércio simplismo — que consiste em opor Estado e Mercado sem compreender suas relações orgânicas —, propor uma inserção forte na economia mundial não é incompatível com o desenvolvimento do mercado interno, possível graças a uma redistribuição de rendas que respeite ainda mais as regras simples de equidade, na condição, todavia, de que a abertura maior seja... pensada.

OPENING AND POVERTY: which opening?

ABSTRACT

Analysis of the effects of the commercial globalization on poverty. The sharp increase in economic growth has a positive impact on poverty levels, unless inequalities also speed up sharply. In the literature, openness is usually put forward as a factor accelerating economic growth. The word ‘openness’ often hides a wish, if not an obligation, when negotiating with International institutions, to make it the result of a free trade policy. But openness can also

²² Retomando os trabalhos de Qian, Rodrik indica que estas podem ser de “instituições de transição” implementando políticas pragmáticas de transição como aquelas de duplo preço, de formas intermediárias de propriedade, etc. Ver Rodrik (2003a) e Qian (2003a) e sobretudo Rodrik (2003b).

be the result of policies meant to control it, calling upon exchange rates, preferential interest rates, targeted subsidies, selective and temporary protectionism. Then, the impact on poverty is fundamentally different. The subject of this contribution is to analyze the consequences on poverty of the various ways of carrying out openness.

Keywords: Poverty. Economic growing. Opening. Inequalities. State. Commercial globalization.

REFERÊNCIAS

AKKERMAN, A.; TEUNISSEN, J. J. (Éd.). Diversity in development: reconsidering the Washington Consensus. La Hague: Fondad, 2004.

AMSDEN, A. Asia's next giant: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

BAIROCH, P. Economic and World History: myths and paradoxes. Clarendon Press. Traduit en français: ed. La Découverte, 1993.

BIT. World Development Report: employment, productivity and poverty reduction. Genève, 2004.

BIRDSTALL, N. Asymmetric globalization: global markets require good global politics. Center for Global Development, 2002. Working Paper, n.12.

BIRDSTALL, N.; HAMOUDI, A. Commodity dependence, trade and growth: when "openness" is not enough. Center for Global Development, 2002. Working Paper, n.7.

BOWUTH, B; COLLINS, S. The empirics of growth: an update. Washington: Brooking Institution and Georgetown University, 2003.

CEPAL. IPEA. PNUD. Hacia el objetivo dei milenio de reducir la pobreza. Santiago, 2003.

DOLLAR, D. Poverty and inequality since 1980. Policy Research, World Bank, 2004. Working Paper, t' 3333

DURYA, S.; JARAMILLO, O.; PAGS, C. Latin American Labor Markets In the 1990s: deciphering the decade. Washington: BID, 2003. Working Paper, n. 486.

FAINI, R. Trade liberalization in a globaliztion world. Université de Rome Tor Vergata, CEPR, IZA,CSLA, 2004. Working Paper, n. 28976.

FRENKEL, R.; ROS, J. Desempleo, políticas macroeconomicas y flexibilidad del Mercado laboral. Argentina y Mexico en los noventa. **Desarrollo Economico**, Buenos Aires, v 44, n. 173, 2004.

FURTADO, C. Développement et sous développement. Paris: PUF, 1969.

LORA, E. et al. (Dir.). A decade of development thinking. Washington: IADB, Research Department, 2004.

KANDUR, R. Growth. Inequality and poverty: some hard Questions. 2004 Mimeographed. Available in: <[http:// www.people.corne11.edu/pages/sk145](http://www.people.cornel11.edu/pages/sk145)>

MATHIAS, G. ; SALAMA, P. L'Etat surrdéveloppé, des métropoles au Tiers Monde. Paris: La Découverte, 1983.

MAXWELL, S. The Washington Consensus is dead! Long live the meta narrative!. Londres: Overseas Development Institute, 2005. Working paper, n. 243.

MEREDITH, G. et al. Mexico. Washington: Selected issues FMI, 2004.

MCKINNON, R. I. Financial liberalization and economic development: a reassessment of Interest-rate policies in Asia and Latina America. Oxford Review Of Economy Policy, v. 5, n. 4, 1989.

OIT. Global employment trends. Genève, 2003.

_____. Panorama laboral: America Latina y Caraibe. Genève, 2004.

PETIT, P. La difficile émergence de nouveaux régimes de croissance à l'ère de l'information et de la communication. Paris: Cepremap, 2005. Mimeografado. Working paper.

QIAN Y. How reform worked in China. In: RODRIK, D. (Ed.). In search of prosperity. Princeton University Press, 2003a.

RODRIK, D. Getting Institutions Right. Harvard University, 2004. Working Paper.

_____. Growth policy, getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. Economic Policy, Grande Bretagne, 1995.

_____. Groh stratégies. Harvard, School of Government, J.F.Kennedy S à paraître dans le Hand book of Economic Growth. 2003b. Mimeografado.

_____. Introduction: What do we learn from countries narratives? In: RODRIK, D. (Ed.). In search of prosperity. Princeton University Press, 2003a.

_____. Por que hay tanta inseguridad economica en America Latina. Revista de la Cepal, Chile, n. 73, 2001.

SALAMA, P. La dollarisation. Paris: La Découverte, 1989.

_____. Un procès de sous développement. 2. ed. rem. Paris: Maspéro, 1976.

SALAMA, P.; VALIER, J. Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde. Paris: La Découverte, 1994.

_____. La tendance à la stagnation revisitée. Problèmes d'Amérique Latine, Paris, n.52.

SZEKELY, M. The 1990s in Latin American: another Decade of Persistent Inequality, but with somewhat lower poverty. Journal of Applied Economic, Buenos Aires, n. 2.

THE THREE scariest words in US industry: cut your price... Business Week, 6 dez. 2004. UNCTAD. Rapport 2004 sur les pays les moins avancés: commerce international et réduction de la pauvreté. 2004.

_____. Trade and poverty from a development perspective. Genève, 2003.

WILLEM TE VELDE, D. Foreign direct investment and income inequality in Latin American, experiences and policy implication. 2004. Working Paper ODI.

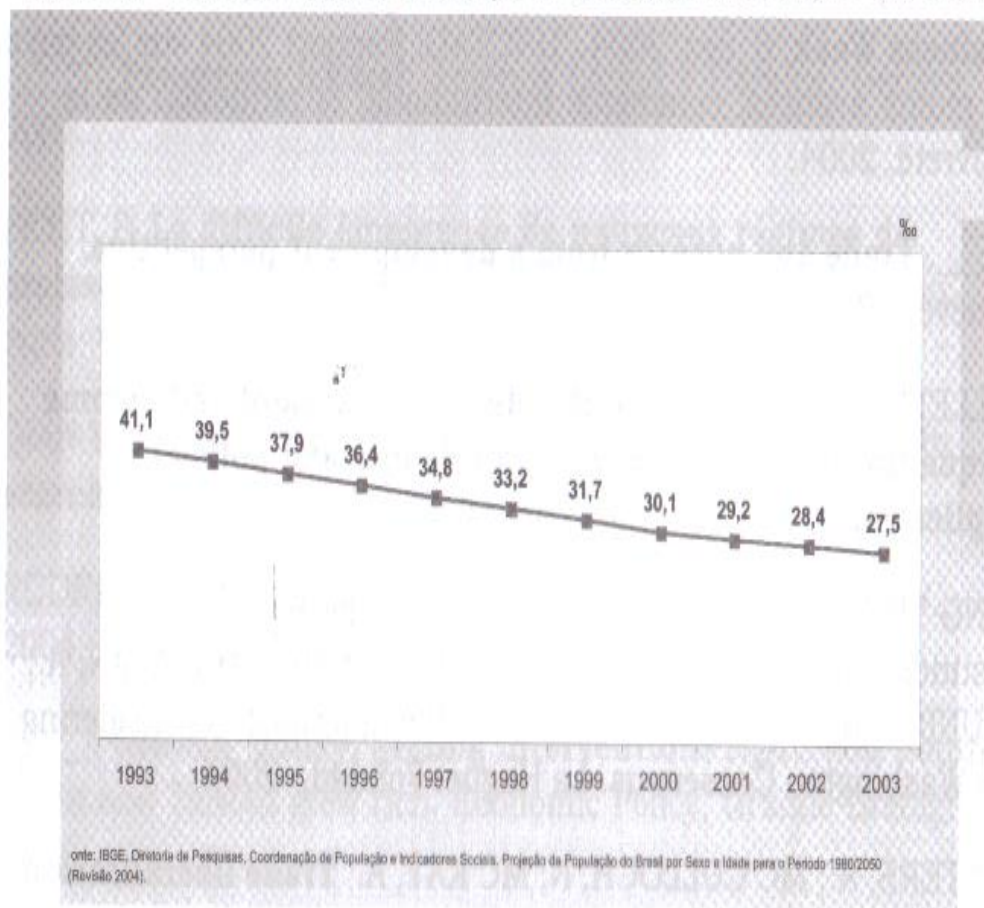
WING THIE WOO. Serious inadequacies of the WC: misunderstanding the poor by the brightest. In: AKKERMAN, A.; TEUNISSEN, J. J. (d.). Diversity in development reconsidering the Washington Consensus. La Hague: Fondad, 2004.

WINTERS, A.; MC CULLOCH, N; MC KAY, A. Trade liberalization and poverty: the evidence so far. JEL, v. 42, 2004.

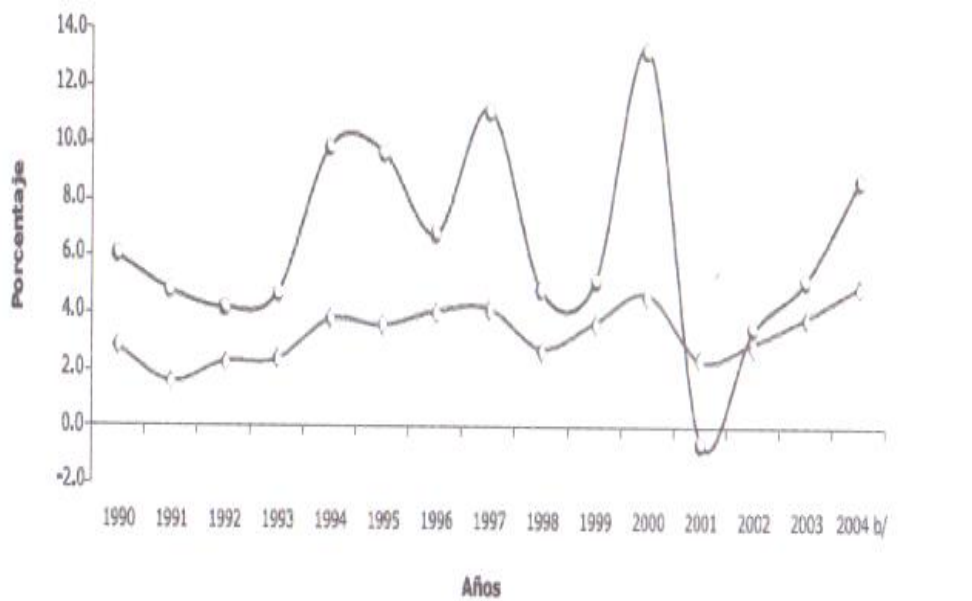
WORLD BANK. Globalization, growth and poverty: building an inclusive World Economy. 2004.

_____. World development repo 2006: development and equity. 2005.

ANEXO A – Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos – Brasil – 1999-2003



ANEXO B - Producto interno bruto y exportaciones mundiales a precios constantes, 1990-2004 a/ (tasas anuales de variación)



Fuente: Elaboración OIT con base en FMI, *World Economic Outlook*, septiembre de 2004.

a/ Con base en paridades de poder de compra de 2000.

b/ Estimado.