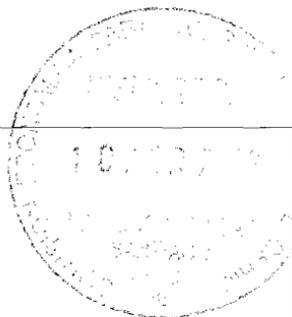


Ricardo Bielschowsky
Carlos Mussi
Organizadores



POLÍTICAS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO – REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BRASILEIROS

Brasília, março de 2002

Antonio Claudio Sochaczewski
Antonio Delfim Netto
Luís Carlos Mendonça de Barros
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Maria da Conceição Tavares
Pedro Sampaio Malan

ipea

**Escritório da
CEPAL no Brasil**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2002

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804 8118

Fax: (21) 2220 5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas
brasileiros/Ricardo Bielschowsky, Carlos Mussi, organizadores. –
Brasília : IPEA: CEPAL, 2002.
207 p.

Conteúdo: p. 1. Resenha de entrevistas. – p. 2. Artigos

1. Política Econômica. 2. Crescimento Econômico. 3. Brasil.
I. Bielschowsky, Ricardo Alberto. II. Mussi, Carlos Henrique Fialho.
III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Nações Unidas. CEPAL.
Escritório no Brasil. VI. Título.

CDD. 338.981

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Martus Tavares

Secretário Executivo – Guilherme Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretoria de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretoria de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretoria de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretoria de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

EDITORIAL IPEA

Coordenação

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão

Suely Ferreira

Copidesque

Rúbia Maria Pereira

Revisão

Francisco Villela

Editoração Eletrônica

Iranilde Rego

Capa

Rafael Luzente de Lima

As opiniões emitidas, nesta publicação, são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou o da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Apresentação

A parceria técnico-científica do IPEA com o Escritório da CEPAL no Brasil vem há vários anos permitindo o desenvolvimento de diversas ações conjuntas. Entre outras atividades variadas, entendemos que a publicação de livros com análise séria sobre temas específicos tem sido uma das contribuições expressivas dessa parceria.

Nesta oportunidade, temos a satisfação de poder trazer a público este volume, o qual busca sistematizar as proposições de um grande número de renomados economistas brasileiros, relativas a como eles identificam e priorizam as ações de política econômica que poderiam assegurar o crescimento sustentado de longo prazo. Como ficará claro da leitura atenta do livro, a variedade de proposições aqui registradas reflete a riqueza técnica alcançada hoje pela profissão de economista no Brasil, assim como estimula o amadurecimento do debate sob a ótica aqui adotada.

É importante ressaltar que a seleção dos economistas entrevistados, assim como a seleção dos economistas convidados a contribuir com artigos para este volume, buscaram abarcar precisamente um espectro variado de posições em termos de visões políticas, de posturas ideológicas, de ênfases propositivas e de experiências profissionais. As posições e propostas aqui apresentadas são de inteira responsabilidade dos articulistas e dos entrevistados, e, portanto, não refletem necessariamente a posição institucional do IPEA ou a da CEPAL.

Ao patrocinar este esforço de reflexão, o IPEA e o Escritório da CEPAL no Brasil acreditam estar contribuindo para estimular o debate de profissionais da área econômica, retomando, assim, uma perspectiva ampla, de projeto agregado para o país, com proposições focadas no longo prazo.

Roberto Borges Martins

Presidente do IPEA

Renato Baumann

Diretor do Escritório
da CEPAL no Brasil

Prefácio

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) tem, desde sua fundação, centrado suas preocupações no crescimento econômico dos países da região. Suas proposições sempre se nortearam pela busca de condições que assegurassem o crescimento econômico sustentável de longo prazo. Para tanto, considera como condições necessárias uma inserção internacional eficiente, uma estrutura produtiva e uma institucionalidade que permitam a absorção e a transmissão interna de progresso técnico, assim como a equidade entre os indivíduos.

Após uma “década perdida”, em que a maior parte dos indicadores econômicos mostrou trajetória adversa, e de uma “década de reformas”, quando a maior parte dos países da região passou por transformações expressivas na sua forma de desenhar e de executar políticas econômicas, o ano de 2001 iniciou-se em toda a América Latina e o Caribe com perspectivas de retomada de um novo ciclo de desempenho das economias da região em bases bem mais sólidas.

As reformas adotadas ao longo dos anos 1990 expuseram os produtores locais a maior concorrência com competidores externos (na maior parte dos casos com intensidade desconhecida no período posterior à Segunda Guerra). A atuação do Estado como produtor e como regulador passou por profundas transformações, tanto em termos de formulação como no que se refere à execução diária das medidas de política econômica. As economias da região podiam contar com um grau de acesso ao mercado internacional de capitais que – se não o mais adequado – certamente possibilitaria o financiamento de recursos requeridos numa eventual retomada de crescimento. As crises da segunda metade da década anterior haviam levado a maior parte dos países da região a alterar suas políticas cambiais, o que deveria contribuir para reduzir sua vulnerabilidade a choques externos. As taxas de infla-

ção permaneciam baixas para os padrões históricos da região. Medidas de transparência na gestão dos recursos públicos estavam sendo adotadas, e revelava-se preocupação crescente com a sustentabilidade das estruturas de arrecadação fiscal. Por último, essas economias haviam experimentado investimentos expressivos em modernização do aparato produtivo.

No cenário externo esperava-se alguma retração do ritmo de atividade da economia dos Estados Unidos, e sabia-se que a economia japonesa não dava sinais promissores de recuperação já há algum tempo. Mas esperava-se também que o contexto internacional fosse de alguma forma beneficiado pela superação das crises dos anos 1990, e que o mercado europeu apresentasse oportunidade favorável de acesso à liquidez.

Esse conjunto de indicadores compunha um novo cenário que permitia leitura positiva das perspectivas econômicas. Esse contexto demandava, então, considerações sobre a retomada do processo de crescimento, trazendo a agenda de discussões das preocupações de ajuste em curto prazo – que caracterizaram as décadas anteriores – para temas associados à sustentabilidade da retomada do crescimento.

Havia, além disso, a percepção de que não apenas o tratamento das condições de longo prazo havia sido ultrapassado pela necessidade de se lidar com temas relacionados ao processo de ajuste como também o próprio desenvolvimento da profissão de economista tinha mudado de rumo nas últimas décadas, numa trajetória assemelhada à da medicina. Nessa área os chamados “médicos da família” (que conheciam e lidavam com os quadros clínicos gerais dos seus pacientes) foram gradualmente sendo substituídos por especialistas concentrados em suas respectivas áreas de atuação. Também em economia existe a percepção de que os grandes formuladores das características do processo de desenvolvimento, no passado, foram gradualmente perdendo espaço para especialistas em temas específicos.

Em economia, como em medicina, fica às vezes a sensação de que os ganhos de excelência no manejo separado de temas trazem associados alguns custos. Entre outros, o *pot-pourri* de especializações temáticas parece ter reduzido a margem para visões de conjunto, as quais permitem identificar trajetórias gerais.

Foi a partir dessa dupla percepção – quanto ao momento econômico e quanto aos rumos da profissão – que o Escritório da CEPAL no Brasil e o IPEA decidiram organizar este volume, que tenta resgatar a perspectiva propositiva de longo prazo e se compõe de cinco artigos mais os resultados de entrevistas com outros quase quarenta economistas brasileiros. A idéia nunca foi a de realizar um censo de opiniões, e tampouco havia condições materiais para incluir todos os nomes expressivos de economistas brasileiros. Contudo, mesmo com essas ressalvas, acreditamos que o conjunto de informações mostradas aqui possa dar uma boa idéia do estado-da-arte do pensar econômico no Brasil de hoje, e esperamos que possa servir para motivar o debate nesse sentido.

Renato Baumann

Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Roberto Borges Martins e
Renato Baumann

PREFÁCIO

Renato Baumann

INTRODUÇÃO ... 15

Ricardo Bielschowsky e
Carlos Mussi

PARTE I RESENHA DE ENTREVISTAS

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS DE CRESCIMENTO E O FUTURO DO BRASIL ... 31

Antonio Claudio Sochaczewski

PARTE II ARTIGOS

CAPÍTULO 2

A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO ... 83

Antonio Delfim Netto

CAPÍTULO 3

OS DESAFIOS DA MACROECONOMIA BRASILEIRA ... 107

Luís Carlos Mendonça de Barros

CAPÍTULO 4

INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO ... 117

Luiz Carlos Bresser-Pereira

CAPÍTULO 5

**DESENVOLVIMENTO NO
BRASIL – RELEBRANDO
UM VELHO TEMA ... 149**

Maria da Conceição Tavares e
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

CAPÍTULO 6

**O BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO
SÉCULO XXI – PERSPECTIVAS DO
DESENVOLVIMENTO COM ESTABILIDADE ... 185**

Pedro Sampaio Malan

INTRODUÇÃO

Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi*

Este livro de reflexões sobre políticas de crescimento no Brasil é datado. Com poucas exceções, os artigos e entrevistas aqui apresentados foram reunidos no fim de 2000 e no primeiro semestre de 2001, sob o estímulo de uma conjuntura muito específica.

Concebemos o projeto do livro em meados de 2000 – quando se renovavam esperanças de recuperação do crescimento –, a partir da idéia de que as condições macroeconômicas mínimas para se viabilizar a expansão sustentada podiam enfim estar sendo restabelecidas. O estímulo principal provinha do fato de a estabilidade de preços ter sido preservada em 1999 e em 2000 apesar da explosão cambial, bem como do fato de a economia crescer razoavelmente sem que se manifestassem ainda pressões sérias sobre o câmbio. O momento era de alívio porque a política macroeconômica brasileira se desvencilhara de seu maior problema instrumental: o regime de câmbio fixo.

No entanto, e como se sabe, a partir de fins de 2000 o quadro foi crescentemente contaminado pelas influências desfavoráveis da recessão norte-americana, da crise argentina e, por fim, da crise energética. A profundidade da vulnerabilidade externa, expressa por um passivo externo de cerca de 400 bilhões de dólares (dívida externa mais estoque de investimento direto), e a ampliação do problema em razão das condições de financiamento da dívida pública interna tomaram conta do quadro de expectativas, ao que veio somar-se a escassez de energia.

* Economistas do Escritório da CEPAL no Brasil.

Quando o projeto do livro foi finalmente posto em execução predominou esse contexto de crescente ceticismo. Nesse sentido, portanto, é que devem ser entendidas as reações da maioria dos articulistas e dos entrevistados. Os leitores observarão, por exemplo, que, em virtude do momento da realização dos artigos e das entrevistas, a questão externa interferiu de forma importante nas reflexões levadas a cabo pelos participantes.

Observarão, também, que, salvo exceções, as intervenções voltam-se, bem mais que a políticas concretas, para princípios gerais de ordenamento de políticas, tais como espaços para intervenção estatal legítima, áreas de fragilidade produtiva e questões institucionais a serem enfrentadas. Isso é fácil de entender. Afinal, a ausência, nas últimas duas décadas, de reflexão sistemática sobre políticas de crescimento exigiu um esforço todo especial por parte dos economistas convidados a contribuir, tornando-se natural que a maioria das reflexões tivesse um caráter de reinauguração do debate.

Por isso o livro mostra que ainda nos encontramos numa fase de “preaquecimento” para uma corrida intelectual de mais longo prazo. Trata-se de uma primeira amostra representativa do estoque de idéias de economistas brasileiros sobre o tema das políticas de crescimento na década de 2000. A contribuição do livro é ajudar a “reaquecer” o debate – e, quem sabe –, a alcançar o benefício adicional de poder contribuir para o enriquecimento do debate eleitoral em 2002.

Como é conhecido, há no Brasil toda uma tradição de discussão sobre *estratégias* e *políticas* de crescimento. O longo período de crescimento “liderado pelo Estado”, que se estende de 1947 a 1980 (crescimento médio de 7,2% ao ano), foi palco de acalorado debate entre distintas correntes de pensamento. Subjacente a tal debate encontrava-se, primeiramente, e em oposição aos fundamentos teóricos da ortodoxia liberal, a idéia de que em estruturas produtivas e institucionais subdesenvolvidas, como a brasilei-

ra, o mercado não conduz à alocação eficiente de recursos, devendo as falhas de mercado ser corrigidas pelo Estado. Em segundo lugar, e mais radicalmente, encontrava-se a idéia de que nas condições de subdesenvolvimento a coordenação agregada das decisões de investimento, bem como o seu financiamento e, em certos casos, a sua execução, requerem participação estatal.

A hegemonia absoluta dessa posição, ou seja, do *desenvolvimentismo* – que teve variadas manifestações à direita, ao centro e à esquerda do espectro político-ideológico – perdurou até a entrada da década de 1980. A profunda instabilidade que se seguiu aos episódios internacionais de fins dos anos 1970 – a segunda explosão dos preços do petróleo, a decisão estadunidense de 1979 de elevar as taxas de juros, e o fechamento do mercado financeiro aos países endividados – foi o divisor de águas que marcou o fim dessa hegemonia.

A retração desenvolvimentista se deu como resultado de vários fatores. Destacadamente podem ser mencionados o fato de as energias nacionais terem estado absorvidas por problemas de curto prazo e pelas altas taxas de inflação, a baixa credibilidade do setor público oriunda da prolongada incapacidade do Estado de eliminar a instabilidade macroeconômica, e a crescente hegemonia do pensamento neoliberal no plano internacional.

É interessante destacar que a retração do desenvolvimentismo se aprofundou apesar de a discussão teórica referente à questão do crescimento ter avançado nos últimos três lustros, reabrindo, com isso, espaços à discussão sobre o papel das políticas públicas. O *mainstream* neoclássico prosperou na linha do *endogenous growth theory*, a qual reconhece o problema da “divergência” de taxas de crescimento entre países e regiões como resultante dos rendimentos crescentes de escala gerados pelo progresso técnico sobre a produtividade do capital e do trabalho. Esse reconhecimento implica a admissão de intervenções públicas criadoras de externalidades por parte da tecnologia e do “capital humano”,

justificáveis em razão das falhas de mercado para esses fatores de produção. Além disso, a lista de falhas de mercado em países em desenvolvimento, admitidas pela fração menos ortodoxa dos autores da corrente neoclássica, parece ampliar-se a cada dia. Essa ampliação permite, nas discussões *policy oriented*, maior capacidade de diálogo entre autores neoclássicos e autores de outras correntes mais propensas a identificar a ação das políticas públicas como um elemento necessário à maximização do crescimento.

No entanto, mesmo com essa maior “abertura” por parte da academia foi-se instalando uma aversão, em parcela crescente dos economistas brasileiros, quanto à contribuição do Estado para o crescimento e o desenvolvimento econômico. De forma muito estilizada é possível identificar dois grupos de economistas no Brasil de hoje.

O primeiro grupo é constituído por economistas que não mudaram suas convicções desde os anos 1970, e por economistas mais jovens que pensam como os primeiros apesar de não terem vivenciado o debate durante a experiência intervencionista do ciclo longo de crescimento do pós-guerra. Esse grupo acredita que eventuais falhas de mercado devem ser corrigidas com mais mercado, e não com mais Estado, e acredita, ademais, que as falhas oriundas da intervenção estatal sobre as regras de mercado costumam ser muito piores do que aquelas que se verificam mediante a funcionamento nem sempre perfeito do mercado.

No outro extremo há o grupo de economistas que segue acreditando que, especialmente em países subdesenvolvidos, o Estado tem uma série de funções econômicas fundamentais a cumprir, além de uma boa administração fiscal e macroeconômica, para sustentar o crescimento e elevar a eficiência a médio e a longo prazos. Os economistas desse grupo identificam um grande conjunto de atividades que, segundo eles, não podem ter evolução eficiente se deixadas ao sabor do livre jogo do mercado, tais como a infra-estrutura, os segmentos industriais de fronteira

tecnológica, o fomento às exportações, a pesquisa científica e tecnológica, a criação de externalidades em áreas geográficas de fronteira, a atuação das pequenas e das médias empresas, o mercado de financiamento de longo prazo, etc. Na versão mais radical e elaborada desse grupo as idéias se organizam pelo princípio de que o Estado tem como função econômica última orientar e dar suporte a “estratégias” de crescimento viáveis no Brasil, permitindo, dessa forma, coordenação entre as decisões individuais dos agentes.

Tanto de um lado como de outro do espectro ideológico há variados graus de radicalismo, e encontram-se em ambos os lados economistas com posições moderadas. Do lado dos que resistem à intervenção estatal encontram-se aqueles que, teoricamente, admitem a existência de inúmeras falhas de mercado (capital, trabalho, comércio internacional, etc.), os quais acreditam que, em princípio, essas falhas poderiam ser corrigidas por uma boa intervenção pública, mas são cautelosos em diferentes intensidades. A cautela deriva do fato de eles identificarem um acúmulo de evidências, no Brasil, sobre a inviabilidade de se implementar uma boa intervenção do Estado na economia do país. A economia política brasileira – no que se refere ao processo de decisão e de implementação de ações que implicam “gastos” ou “abstenção de arrecadação” – seria, para eles, demasiadamente poluída de interesses políticos escusos e de ações inescrupulosas de “rentistas” para permitir que se persiga uma intervenção eficiente por parte do setor público. De acordo com essa visão, a ação governamental, no passado, e as debilidades político-administrativas do Estado brasileiro, no presente, tornam recomendável evitar a interferência governamental portadora de ameaças ao equilíbrio fiscal e à estabilidade de preços.

Do outro lado encontram-se aqueles que consideram as falhas de mercado demasiadamente grandes para que sejam ignoradas, mas reconhecem limitações operacionais graves para maior intervenção estatal. Comparativamente ao passado, a viabilidade

da intervenção estaria bastante limitada por parte da atual fragilidade fiscal – especialmente se consideradas as legítimas pressões por aumentar os gastos sociais –, pela debilidade da máquina administrativa federal, e pela exigüidade dos recursos instrumentais no contexto na nova ordem internacional, tais como as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Esse conjunto de posições sobre o papel da política econômica na promoção do desenvolvimento está presente na resenha das entrevistas e nos artigos incluídos neste livro. O leitor verificará, talvez, que mais que propostas radicais prevalecem posições intermediárias.

ESTRUTURA E CONTEÚDO

O livro está organizado em duas partes. A primeira apresenta a resenha de Antonio Claudio Sochaczewski, feita a partir das entrevistas que realizou com trinta e oito economistas das mais variadas tendências analíticas e político-ideológicas. A segunda traz, por ordem alfabética, os artigos de Antonio Delfim Netto, de Luís Carlos Mendonça de Barros, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, de Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo (co-autoria), e de Pedro Sampaio Malan. Segue-se um breve enunciado dos elementos centrais que compõem a resenha e os artigos.

Os termos de referência do trabalho, enviados aos articulistas, e utilizados como pano de fundo para as entrevistas, incluíram as seguintes perguntas básicas:

- Em sua opinião, qual é, nesta década, o cenário mais provável de crescimento econômico no Brasil, mantidas as atuais tendências e políticas? E o que o Estado poderia fazer (e como) para garantir uma *performance* de crescimento melhor do que a descrita na resposta anterior?

- Além de garantir a estabilidade de preços, o que pode o Estado brasileiro fazer para apoiar a retomada e a preservação de um ciclo de crescimento de longo prazo? Isto é, que eventuais

interações entre o Estado e o setor privado são possíveis e desejáveis para se viabilizar a elevação do investimento e o aumento da produtividade a médio e a longo prazo?

- Que indicações genéricas mínimas deveriam fazer parte de uma agenda de políticas voltadas para o suporte ao crescimento econômico de longo prazo (apoio a setores, criação de externalidades, requisitos de mudanças institucionais, seleção de instrumentos, etc.)?

Com o objetivo de orientar o posicionamento dos participantes quanto a pontos específicos foram propostas questões mais detalhadas, as quais poderiam ser também abordadas:

- Existem limites macroeconômicos intransponíveis para a aceleração do crescimento com base em acumulação de capital? O que seria uma agenda de crescimento a longo prazo nas condições brasileiras? Progresso técnico é um determinante básico do investimento no Brasil, ou apenas uma condição de elevação da eficiência de investimentos e da geração de divisas? Qual a viabilidade de se elaborar uma nova estratégia de acumulação por meio de propostas centradas no fortalecimento do sistema nacional de inovações? Ou seja, qual o papel do progresso técnico entre os determinantes fundamentais do futuro processo de investimento na economia brasileira? Quais as prioridades de política para se fortalecer o sistema nacional de inovações brasileiro com vistas na sustentação do crescimento?

- Qual o escopo e o limite de utilização de políticas de demanda agregada (monetária, fiscal, creditícia e de comércio internacional) em um contexto de maior abertura comercial e financeira?

- No âmbito da regulamentação e do fomento do crescimento, que instituições deveriam ser desenvolvidas ou “reconstruídas” no atual quadro brasileiro?

As entrevistas incluíram um razoável número de economistas para revelar o leque de visões atuais sobre o longo prazo na economia brasileira. Elas revelaram a existência de convergências e de divergências em vários planos.

Em relação às primeiras, e salvo exceções, observou-se um uniforme ceticismo quanto à capacidade de se superarem as restrições macroeconômicas – notadamente a externa – para a retomada, nos próximos anos, de um crescimento razoavelmente rápido. Entre os que ousaram estimar taxas possíveis de crescimento anual as avaliações mais otimistas não superaram os 5%, e a maioria prevê bem menos.

Aliado a essa percepção, as entrevistas nortearam-se muito mais pelo exame das restrições ao crescimento, suas causas e as políticas para superá-las, do que por reflexões sobre estratégias de crescimento no futuro. Revezaram-se, nas entrevistas, observações sobre a existência de restrições macroeconômicas externas (divisas) e internas (financeiras, poupança), e sobre restrições microeconômicas, especialmente no que diz respeito à necessidade de se dar andamento a uma série de reformas institucionais. Quanto ao longo prazo, a campeã das menções favoráveis foi a necessidade de se fortalecerem as políticas de educação, ciência e tecnologia. Com diferentes ênfases e percepções, quanto ao peso da contribuição nesses campos, a preocupação é razoavelmente consensual entre os economistas entrevistados.

Mas os economistas foram bem além desse consenso e divergiram, por exemplo, no tocante às estratégias e às políticas. Alguns preferiram aproximar-se do tema do crescimento realizando, para tanto, uma avaliação sobre condições de crescimento no âmbito da transição para a economia liberalizada; e outros fizeram reflexões sobre um “projeto nacional”. Nesse plano tanto se encontram os que pensam que a melhor das estratégias é prosseguir eliminando as interferências de governo como aqueles que pensam que o governo deve desenhar e implementar novos programas nacionais de desenvolvimento.

E, na linha do que foi comentado, verificou-se grande variedade de posições quanto à presença do Estado na economia. O melhor momento para se captarem as divergências talvez seja

aquele em que os economistas revelaram suas preferências e inquietações sobre “política industrial”. De um lado, há os que a consideram empecilho grave à eficiência alocativa e ao crescimento. No outro extremo, encontram-se aqueles segundo os quais a boa coordenação estatal é necessária tanto para superar as restrições ao crescimento como para potencializá-lo. E tanto de um lado quanto de outro verificam-se posições moderadas em relação à intensidade da presença do Estado na economia.

Conforme se afirmou, a segunda parte do livro reúne artigos especialmente solicitados a alguns economistas, apresentados em ordem alfabética; o primeiro texto é o de Antonio Delfim Netto.

Delfim inicia o artigo “A Economia Política do Desenvolvimento” com uma série de apreciações conceituais e históricas sobre a administração das contradições entre igualdade, liberdade e eficiência produtiva, e sobre insuficiências na teoria do crescimento. As apreciações preparam o terreno para uma noção de equilíbrio entre a posição “fatalista” dos defensores do mercado puro e a posição “voluntarista” dos que pensam que para crescer basta querer. A intervenção em favor do desenvolvimento tem de respeitar os limites das condições iniciais com que se depara o país, e levar em conta sua história, sua geografia, os recursos, enfim, de que dispõe cada economia. O “acidente locacional” é importante, assim como as instituições políticas e econômicas, o capital humano, a taxa de investimento, a integração no mercado internacional e o respeito ao meio ambiente. O autor arrola, em seguida, um decálogo de políticas produtoras de crescimento identificadas “como aquelas que geram a estabilidade macroeconômica, estimulam a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional”, e prossegue com uma reflexão sobre condições gerais de desenvolvimento advertindo contra a “desabrida liberdade de movimentação de capitais”.

A partir daí Delfim questiona-se sobre quais seriam os obstáculos à realização de um processo de desenvolvimento no Bra-

sil, em que se combinem equilíbrio interno e externo. Argumenta que poupança é muito mais resultado do que causa do crescimento, e que a grande restrição brasileira é a externa. Nessa área ele vê a necessidade de políticas de fomento de variadas modalidades, as quais objetivem a geração de divisas por diferentes setores. Defende que o Estado deve combinar a boa prática econômica com o impulso de uma nova estratégia de desenvolvimento, e mostra-se muito crítico com relação à política e aos resultados do atual governo. Ao final, tece considerações sobre a necessidade de se buscar o *catch-up* tecnológico introduzindo-se, simultaneamente, mecanismos de solidariedade social para compensar o desemprego que possa surgir no processo.

Em “Os Desafios da Macroeconomia Brasileira” Luís Carlos Mendonça de Barros analisa a evolução da política econômica desde o Plano Real. O autor enaltece os êxitos do plano mas identifica falhas operacionais e problemas institucionais oriundos de erros conceituais na condução da política econômica, os quais estariam limitando o desenvolvimento sustentado do país. Para ele, as falhas principais residiriam no equivocado entendimento sobre a dinâmica dos mercados a partir dos anos 1980, totalmente alterado pela revolução das comunicações e dos fluxos de informação, bem como na inexistência de uma agenda estratégica que permita inserção competitiva no mundo globalizado.

De acordo com Mendonça de Barros, a política econômica teria ignorado o novo contexto competitivo e adiado continuamente a busca de reformas tanto no mercado de trabalho como nos mercados de capitais e de crédito. Segundo o autor, com raras exceções a privatização obedeceu a uma lógica financeira, não empresarial, e a regulamentação dos serviços públicos foi tratada como problema menor. A transição mal conduzida resultou em insuficiência de investimentos nos segmentos em processo de privatização, assim como em falhas na criação de mercados competitivos com a eliminação dos monopólios públicos. O esforço

fiscal deu-se pelo lado do aumento da tributação e afetou o custo Brasil, o que, em conjunto com a opção pelo binômio juros elevados/câmbio valorizado, afetou a competitividade das empresas nacionais. As reformas foram inibidas pelo falso dilema entre fiscalismo e desenvolvimentismo – em que a necessidade de ação estatal coordenadora de reformas microeconômicas e a necessidade da instalação de indústrias e de serviços de ponta tecnológicos ficaram relegadas a segundo plano – porque o governo escolheu o caminho liberal. A desvalorização cambial é, conforme o autor, um alívio momentâneo que não desfaz a necessidade de uma estratégia de integração competitiva internacional.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, em “Incompatibilidade Distributiva e Desenvolvimento Auto-Sustentado”, discorre sobre o que considera a grande questão a ser resolvida para se sustentar o crescimento e a estabilidade macroeconômica a longo prazo, a saber: a inconsistência distributiva entre salários, lucros e juros. Para o autor, ela teria surgido nos anos 1970, mediante a incursão do país em elevados déficits internos e externos. Desde então os salários cresceram muito menos que a produtividade, e a renda concentrou-se nos lucros dos empresários, nos juros e nos aluguéis dos rentistas. Bresser-Pereira argumenta que o problema não teria recebido até aqui tratamento correto por parte do “saber convencional dominante”, neoliberal – e neopopulista, no que se refere à valorização do câmbio –, e tampouco do “saber convencional dominado”, formado pela “oposição burocrática da esquerda tradicional”, que propõe esquemas populistas de elevação salarial incapazes de se sustentar. O resultado típico das políticas perseguidas desde então teria sido déficits públicos com alta inflação ou sobrevalorização cambial e crises financeiras.

Bresser-Pereira discorre sobre o que considera o único caminho de solução viável, ou seja, uma estratégia consistente e um compromisso realista quanto à distribuição dos futuros benefícios do crescimento, ambos combinados com políticas sociais ativas.

Programas de “renda mínima” se fazem necessários como elemento de promoção do desenvolvimento econômico. A redução das taxas de juros é indispensável para que se atinja o equilíbrio macroeconômico com consistência distributiva, e a desvalorização cambial necessária para isso tende a afetar mais os salários da classe média do que a renda real da massa de trabalhadores. A estratégia de desenvolvimento, que faz sentido para o Brasil, incluiria maior independência financeira com relação ao exterior, bem como uma agressiva política de exportações. Envolveria também a atenção para que a necessária continuidade das reformas compatibilize o estímulo ao empreendimento individual à solidariedade social, e a atenção para que as reformas institucionais busquem também o equilíbrio entre o Estado e o mercado. Para dar curso à estratégia sugerida, o autor arrola uma série de linhas de ação, tais como a de se fixarem mecanismos de transmissão de aumento da produtividade a salários, e a de se perseguir uma política comercial com agressiva defesa do capital e do trabalho nacionais, bem como uma política industrial voltada para a conquista de mercados externos.

Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo retomam, no texto que sugestivamente denominaram “Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um Velho Tema”, um assunto que há muitas décadas os vem mobilizando política e analiticamente, ou seja, o de estilos de desenvolvimento brasileiro. Antes de ingressar nesse tema principal, porém, os autores fazem um balanço das mudanças das condições internacionais no último lustro, assim como das transformações brasileiras nos anos 1990, as quais eles entendem como desfavoráveis à realização de um processo de crescimento sustentado no país. Passam, em seguida, à apresentação de um “projeto alternativo de desenvolvimento” que, na opinião deles, deveria ser perseguido em lugar da estratégia atualmente em curso, que caracterizam como uma empreitada liberal com resultado desapontador em termos de desenvolvimento.

Na opinião desses dois autores, o novo padrão de crescimento deve ter como eixo a expansão da capacidade de produção de bens públicos de uso universal e de bens básicos de consumo popular, num esquema em que solidariamente se conjugam a produção de bens e serviços e a distribuição da renda. Salientam que a inovação deve dar-se sem prejuízo de políticas ativas de redução da vulnerabilidade externa, pela via da promoção de exportações e da substituição de importações. O novo padrão requer o fortalecimento do Estado para, entre outras funções, viabilizar o enfrentamento das restrições externas, coordenar investimentos em variados setores e promover o progresso técnico. Requer, por exemplo, profunda modificação das agências estatais de crédito (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e das instituições fiscais, creditícias e de seguridade social, bem como a transformação, em guardiãs da devida expansão dos investimentos e da devida observância dos contratos das concessionárias, das agências reguladoras de serviços de infra-estrutura privatizados.

Pedro Malan dedica-se, em “O Brasil na Primeira Década do Século XX – Perspectivas do Desenvolvimento com Estabilidade”, a um posicionamento acerca das grandes questões sobre as quais repousam, em sua opinião, a consolidação e a sustentação, a longo prazo, da retomada da atividade econômica, do investimento e do emprego. Percorre três questões macroeconômicas, duas microeconômicas e seis “desafios estruturais”. Ao longo do texto ele emprega o expediente expositivo para reafirmar o que entende serem as premissas subjacentes à estratégia do atual governo.

No plano macroeconômico, Malan reafirma sua convicção de que a busca do equacionamento das contas públicas é a questão fundamental. Em seguida, assevera que o novo regime cambial de 1999 favorece maior equilíbrio no balanço de pagamentos – reconhecendo, porém, serem grandes os desafios por parte da conquista de competitividade no setor manufatureiro – e discorre

sobre a necessidade de elevação da poupança privada doméstica. No plano microeconômico, as duas questões a serem enfrentadas seriam a eficiência operacional do setor público e a competitividade do setor privado.

Por fim, no plano estrutural Malan percorre seis “desafios”, a saber: *(i)* a eficiência da “infra-estrutura logística básica”, relativa ao trinômio energia/transportes/telecomunicações; *(ii)* o fortalecimento da “infra-estrutura humana” por meio de esforços em prol de educação, de saúde, de ciência e de tecnologia, etc; *(iii)* o fortalecimento da infra-estrutura político-institucional (reformas políticas, reforma do Judiciário, etc.); *(iv)* a eficiência da infra-estrutura administrativa e jurídica (serviço público altamente profissional, melhoria na administração da justiça, procedimentos de ampliação da harmonia entre os três Poderes, etc.); *(v)* a elevação da eficiência da infra-estrutura de intermediação financeira e a criação da intermediação de longo prazo; e *(vi)* o desenvolvimento de uma “infra-estrutura social” que vá além da questão da “infra-estrutura humana” e envolva pelo menos quatro aspectos centrais: •consciência social do passado; •elevação das condições de vida via acesso de toda a população ao mercado de consumo e aos serviços públicos, bem como mediante o exercício universal da cidadania; •consciência cidadã sobre nível, qualidade e composição do gasto público; e •políticas públicas de combate à extrema pobreza.

A leitura desses artigos irá demonstrar a amplitude das propostas para o crescimento econômico brasileiro. No entanto, observa-se que o debate indica a necessidade de se reabrir a agenda de pesquisa sobre o crescimento econômico brasileiro, especialmente a partir de uma nova visão sobre o papel do Estado.

PARTE I
RESENHA DE ENTREVISTAS



POLÍTICAS DE CRESCIMENTO E O FUTURO DO BRASIL *

Antonio Claudio Sochazcewski

1.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são relatadas entrevistas individuais com um conjunto significativo de economistas brasileiros sobre o tema “crescimento econômico”. Foram ouvidos trinta e oito profissionais,¹ os quais abarcam amplo espectro teórico e são representativos das principais instituições formadoras do pensamento econômico do país. Nele não se pretende, certamente, esgotar o exame de todas as correntes e tendências, mas cremos que as mais importantes estão aqui representadas.

Para orientar a coleta das opiniões foi fornecido aos participantes um roteiro de questões a serem abordadas. A lista de questões do roteiro vem apresentada no capítulo introdutório do pre-

* O projeto deste trabalho foi concebido por Ricardo Bielschowsky e por Carlos Mussi, economistas do Escritório da CEPAL em Brasília, e contou, na sua execução, com a colaboração decisiva de ambos por meio de suas críticas, comentários e sugestões que em muito melhoraram o texto original. Além do mais, Bielschowsky levou a cabo as entrevistas com Gustavo Franco e com Antonio Barros de Castro, e, juntamente com Mussi, a entrevista com Aloísio Mercadante. As deficiências e erros remanescentes aqui constantes são da inteira responsabilidade do autor.

¹ A lista dos entrevistados encontra-se ao final do texto.

sente livro, bastando, aqui, portanto, repetir as questões mais gerais: “Em sua opinião, qual é, nesta década, o cenário mais provável de crescimento econômico no Brasil, mantidas as atuais tendências e políticas? O que o Estado poderia fazer (e como) para garantir uma *performance* de crescimento melhor do que a descrita na resposta anterior?” “Além de garantir a estabilidade de preços, o que pode fazer o Estado brasileiro para apoiar a retomada e a preservação de um ciclo de crescimento de longo prazo? Isto é, que eventuais interações entre o Estado e o setor privado são possíveis e desejáveis para viabilizar a elevação do investimento e o aumento de produtividade a médio e a longo prazo?”

A intenção, como se vê, era obter uma manifestação quanto às políticas econômicas explícitas para viabilizar a retomada de um crescimento sustentado da economia brasileira. Foi solicitada a todos os entrevistados uma prospecção, relativa a um futuro de dez a quinze anos em todo seu espectro ideológico, ou seja, tanto àqueles que acreditam que o Estado tem muito por fazer para promover e sustentar o crescimento, como àqueles que acreditam que o mais importante é abandonar gradual ou abruptamente as intervenções hoje em curso como forma de garantir o próprio processo de crescimento. Como era de se esperar, alguns seguiram o roteiro sugerido e outros preferiram uma exposição organizada de forma própria, em que apontassem questões que lhes pareceram mais relevantes do que as inicialmente arroladas.

Salvo poucas exceções, as entrevistas foram realizadas entre novembro de 2000 e abril de 2001. Esse intervalo de tempo pode mesmo parecer demasiado, pois, entre a primeira e a última entrevista, e entre essa e a presente publicação, passou-se um tempo suficientemente longo para que fatos econômicos relevantes ocorressem e alterassem a visão dos economistas sobre crescimento.

De fato, durante esse período a economia dos EUA, que liderava o crescimento mundial já por dez anos, reverteu o sinal e deu indicações claras de que caminhava para uma recessão. As bolsas

de valores – em especial as estadunidenses – passaram a esvaziar os enormes balões enchidos nos dois ou três anos anteriores, lideradas, tanto na subida quanto na rápida descida, pelas empresas de tecnologia (informática, biotecnologia, etc.) e pelas empresas virtuais (as chamadas “pontocom”); em poucos meses o patrimônio dos investidores nessas bolsas desvalorizou-se em alguns trilhões de dólares, virtuais (isto é, não realizados), sem dúvida, mas com concreto “efeito riqueza”. Paralelamente, os investidores de risco (*venture capitalists*) perderam algumas centenas de bilhões de dólares, estes, reais, o que trouxe importantes conseqüências para o nível e o fluxo de investimentos dentro e fora dos países centrais, bem como diretas conseqüências para os países periféricos. A *débâcle* das empresas “pontocom”, com as enormes dificuldades enfrentadas pelas empresas de comunicação e de telecomunicação, puseram em questão o novo paradigma que então se formava em torno delas: a chamada Nova Economia. Mais recentemente, a tragédia do World Trade Center (WTC) só fez agudizar e acelerar as tendências recessivas que se delineavam nos países centrais.

Internamente, quando demos início ao projeto o clima parecia tornar-se razoavelmente favorável à discussão sobre crescimento em virtude da combinação entre o êxito do Plano Real, em termos da estabilização de preços – seis anos depois de seu lançamento –, e a superação do problema do câmbio fixo. A partir daí, porém, aos episódios ocorridos no centro cíclico mundial somaram-se os efeitos da crise argentina, o que afetou a credibilidade da economia brasileira. A crescente deterioração da confiança quanto às perspectivas futuras da economia nacional ao longo do período analisado agravou-se, como se sabe, com a eclosão da crise energética.

Ainda assim, entendemos que a opinião dos entrevistados, à exceção de em alguns tópicos secundários, não se tornou obsoleta em face desses fatos, o que torna irrelevante o momento em que as entrevistas foram concedidas. Isto porque o cenário solicitado foi o de longo prazo, de dez a quinze anos, e nele uma conjuntura recessiva,

como a que estamos atravessando na economia mundial, deveria estar contida. Além disso, a possibilidade de que a recessão mundial que se vislumbrava viesse a fazer parte de um ciclo de longo prazo – ou seja, deixasse de ser conjuntural – não foi aventada nos prognósticos de nenhum dos entrevistados, o que torna uma vez mais irrelevante o momento das entrevistas.

1.2 O RETORNO AO TEMA “CRESCIMENTO”

Desde as primeiras entrevistas ficou claro que “crescimento” não tem ocupado parte central das preocupações e das reflexões da maioria dos economistas brasileiros. De fato, o campo temático mostrou-se pouco propício a grandes aprofundamentos por parte dos entrevistados, e tornou-se evidente, durante a pesquisa, que se tratava de um regresso ao tema.

Na verdade, não tínhamos por que nos surpreender. Afinal, era de se esperar que os vinte anos prévios, de crises e de instabilidade, bem como as dificuldades conjunturais presentes, deixassem pouco espaço à discussão sobre o médio e o longo prazo.

É possível conceber que o relativo distanciamento da maioria dos entrevistados com relação à temática do crescimento resulte de duas posturas intelectuais distintas. Há, como se mencionar, uma extrema preocupação com o curto prazo, em especial com as políticas de estabilização, a qual vem afogando e desfocando a visão de longo prazo. Mesmo notórios economistas desenvolvimentistas, adeptos da idéia de que o Estado deve idealizar e promover estratégias de crescimento e de transformação estrutural, encontram-se de tal modo absorvidos pela discussão sobre restrições macroeconômicas que se sentem pouco à vontade para aprofundar o tema “crescimento”. Mas também se encontra, em parte não pequena dos entrevistados, a visão de que, diante de bons fundamentos macroeconômicos, o crescimento pode ocorrer espontaneamente desde que o mercado possa funcionar livremente, sem interferências indevidas de governo.

Mais além das posições teóricas e ideológicas o que se observa é que a reação mais comum entre os entrevistados foi a de “reencontro” com um tema do qual estavam afastados havia algum tempo. O reencontro foi saudado por alguns, como Luís Paulo Rosenberg, que lembra o seguinte: “de 1980 a 2000 o Brasil perdeu a visão estratégica e nunca mais se pensou no longo prazo”; e Marcelo Lara Resende: “se você não é país líder nem desenvolvido, crescer deve ser a meta permanente (...) aspirar a chegar a eles (...) crescimento deveria ser o foco da política econômica”. A maioria, porém, manifestou certa perplexidade. Francisco Lopes, por exemplo, expressa bem o sentimento geral: “o tema do crescimento foi deixado de lado na luta pela estabilização (...) nossa geração é a do combate à inflação”.²

1.3 OS DOIS GRANDES CAMPOS IDEOLÓGICOS

Foi possível identificar dois grandes campos ideológicos que hoje separam os economistas no Brasil. Há, de um lado, os que defendem, em variados graus e velocidades, a liberalização da economia como única política fundamental de crescimento, e, de outro, os que defendem – em variadas combinações entre mercado e políticas – a participação estatal para dar suporte e sustentabilidade ao crescimento.

Em ambos os casos, há diferenças e graus de “radicalismo” distintos entre seus integrantes. Muito embora as entrevistas não tenham sido orientadas para o detalhamento dessas diferenças ideológicas, é possível adivinhar algumas de suas características centrais.

² As citações entre aspas são oriundas das entrevistas. Sublinhamos que nem todas são *verbatim*, dado muitas vezes ter sido necessário transformar expressões de tom coloquial em escrita formal. De qualquer maneira procuramos rigorosamente manter a intenção do pensamento dos entrevistados e o contexto em que foi expressado.

No primeiro grupo se encontram, de um lado, os que tendem a considerar que a interferência do Estado costuma ser perniciosa mesmo quando meramente dirigida ao enfrentamento de falhas de mercado, uma vez que tais falhas seriam quase sempre superadas pelas falhas na atuação do próprio Estado. De outro lado estão aqueles economistas que, embora admitam teoricamente virtudes em certas intervenções seletivas capazes de potencializar o crescimento, querem reduzi-las a um mínimo por desconfiar que elas não são cabíveis no caso específico brasileiro, uma vez que, aqui, o Estado não tem a organização nem a isenção capazes de levá-las a bom termo. No Brasil, o Estado seria um espaço privilegiado de atuação dos indivíduos e dos grupos rentistas (*rent-seekers*) que, na busca por vantagens, terminam por eliminar a eficácia e a eficiência da grande maioria das ações potencialmente criadoras de benefícios para a economia. Em ambos os subgrupos, porém, encontrar-se-ão por certo economistas que abrirão exceções pontuais. O maior consenso entre todos parece se dar no que diz respeito à necessidade de alguma ação estatal na área da pobreza, na da educação primária e na da ciência e tecnologia.

Entre os economistas que acreditam que o Estado deve realizar políticas que influenciem ativamente a alocação de recursos na produção de bens e de serviços é possível supor a existência de pelo menos duas diferenças básicas. Primeira: há percepções muito variadas com relação àquilo que os agentes privados têm condições de realizar eficientemente e, portanto, também com relação a que momentos o Estado deve – direta e/ou indiretamente – intervir. Segunda: somente uma pequena minoria de economistas se mostra atenta à necessidade de construção de um novo “projeto nacional” ou de uma nova estratégia de desenvolvimento.

1.3.1 Os dois campos: cinco interpretações sobre condições de crescimento e a transição para a economia liberalizada

Não foram incomuns as reações ao tema do crescimento mediante o recurso à perspectiva histórica. As mais interessantes foram as daqueles economistas que aproveitaram as entrevistas para externar sua visão sobre a transição da economia do paradigma desenvolvimentista para o projeto liberalizante. Como era de se esperar, havia opiniões radicalmente divergentes. O abandono do velho paradigma desenvolvimentista foi celebrado, por exemplo, por Franco, Garcia e Arida; e atacado, por exemplo, por Sayad e Belluzzo.

Os argumentos críticos mais contundentes ao modelo desenvolvimentista são de Gustavo Franco. Segundo Franco, o modelo dos anos 1970, “de investimento público”, está superado em razão do fim do financiamento inflacionário. Além disso, a economia brasileira da década de 1970 teria experimentado, como toda economia “autárquica”, baixo dinamismo tecnológico e baixo aumento de produtividade. Já os anos 1980 foram de doenças acumuladas, às quais se somaram os choques externos. Nos anos 1990 houve uma verdadeira revolução cultural – a estabilização macroeconômica – que seria pre-condição para o crescimento sustentado. Franco afirma que, na cabeça dos criadores do Plano Real, o desafio foi recompor os fundamentos macroeconômicos como forma de viabilizar o crescimento; e prossegue com o seguinte argumento: políticas de estabilidade são para sempre, e estabilização e viabilização de crescimento são a mesma coisa, já que a agenda de estabilidade é a agenda de crescimento; a composição da agenda são as reformas; abertura e privatização foram extraordinárias para o aumento de produtividade; o setor de serviços não teve revolução pela abertura, e sim pela privatização e pelo investimento estrangeiro direto; num primeiro momento a privatização é favorável por seus efeitos fiscais, e, depois, as empresas privatizadas

fazem maiores investimentos, têm maiores lucros e, portanto, pagam mais impostos (exemplo: investimentos da CSN e das telecomunicações – impensáveis com a TELEBRÁS).

Franco considera que o projeto não está inteiramente consolidado, e que o governo não teve capacidade de anunciar que o projeto de estabilização nunca se esgota. Afirma, também, que as reformas necessárias à estabilização são as mesmas que poderão trazer de volta o crescimento. Observa que as reformas de segunda geração (por exemplo, a tributária, a trabalhista e a previdenciária) estão ainda por ser feitas. Considera que todos no Brasil concordam que o Estado tem de fazer várias coisas, mas tem também de ser usado na margem. Afirma, ainda, que crescentemente as diferenças entre as pessoas são mais de detalhe que de doutrina. Por exemplo, haveria pouquíssima restrição doutrinária com relação ao que foi feito nas telecomunicações ou com relação ao que foi feito com os bancos estaduais. O mercado não pode resolver tudo, mas o Brasil precisava de um choque de capitalismo.

Garcia, por sua vez, sublinha menos a teoria e mais a aplicação de políticas públicas no passado, as quais foram, a seu ver, basicamente equivocadas. Centra sua crítica na atuação do BNDES, exatamente no seu papel de propulsor da industrialização por substituição de importações e, por conseqüência, no modelo de crescimento passado. Argumenta que o BNDES jamais apurou o volume de subsídios implícitos em suas operações, as quais não obstante iam direto engordar o déficit público e, conseqüentemente, aumentar a inflação. Contrapõe o que considera os desperdícios dos subsídios à indústria com o que poderia ter sido investido em educação. No seu entender, caso tivesse invertido suas prioridades entre subsídios e gastos em educação o Brasil estaria hoje em condições bem mais favoráveis. Descarta atualmente, e por completo, um papel ativo do Estado no processo de crescimento: “hoje em dia não cabe mais um *big push à la Rosenstein-Rodan*”.

Arida discute o tema de forma bem mais simples e prática: “O processo de crescimento é um resultado endógeno do funcionamento das demais variáveis macroeconômicas e, portanto, não é uma variável de controle do governo (...). O governo só deveria intervir onde houvesse externalidades”. Segundo o economista, nem o órgão mais bem preparado tecnicamente para lidar com essa questão (o BNDES) questiona se os projetos por ele financiados têm as externalidades que os justifique. Arida considera que o Estado como acumulador de capital deve acabar; deve tornar-se leve e apenas regulador”.

Sayad e Belluzzo têm, bem ao contrário de Franco, de Garcia e de Arida, uma posição bastante crítica em relação às atuais políticas em curso no Brasil. Mostram-se, ademais, pessimistas quanto à possibilidade de o Brasil voltar a crescer de forma sustentada, mantidas as atuais tendências.

Sayad entende que a crise brasileira é oriunda da brutal elevação da taxa de juro no governo Carter e da política de *supply-side* do governo Reagan, determinantes da crise da dívida externa. A causa da atual estagnação na América Latina ainda reflete esses juros elevados, que continuam a induzir o crescimento da dívida pública: “temos passivo sem ativos”. Contudo, afirma que ainda assim o Brasil poderia ter enfrentado a globalização com o paradigma antigo:

“A globalização não impede a existência de uma política industrial”. “Não havia por que abandonar o paradigma keynesiano, do *Welfare State* e das políticas compensatórias: bastava acrescentar duas novidades – a democracia e a estabilidade, e construir um novo paradigma”.

Sayad assevera que as dificuldades fiscais que atravessamos são, de novo, oriundas da alta taxa de juro e da guerra fiscal: “o país tem uma carga fiscal alta concomitante com paraísos fiscais”. Para ele, o país teria adotado políticas erradas sem justifica-

tiva no plano interno, e, no plano externo, tarifas mais baixas que as necessárias perante a OMC. O principal instrumento de política, a monetária, não cria emprego: “o que cria emprego é o investimento”. Solução proposta: “livrar-se da carga ideológica e fazer o que antes se fazia”.

Belluzzo admite, da mesma forma, que o modelo anterior entrou em pane com a crise da dívida. Na linha do Consenso de Washington, as reformas objetivaram “fazer funcionar os mercados, acabar com a interferência microeconômica do Estado na economia, promover a privatização”. Foram reformas erradas, diz ele, pois partiram do modelo americano liberal e não do modelo asiático de concorrência simulada.

Belluzzo considera que a privatização deveria ter sido acompanhada por uma reestruturação da indústria brasileira. Nas economias periféricas o Estado deve administrar a monopolização: no passado, no Brasil se fazia isso por meio das estatais e dos bancos públicos. O investimento das estatais coordenava as expectativas do investimento privado e mesmo do Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Tudo isso, no entanto, foi desmontado. Belluzzo é cético quanto à instalação de um eventual círculo virtuoso:

“O governo não tem projeto de crescimento nem instrumento para ter projeto (...) A privatização destruiu o setor produtivo estatal (...) o desmanche no governo foi muito grande; perdeu-se muito de governabilidade no setor público”.

E arremata: “para um liberal isso é irrelevante desde que haja coerência macroeconômica”.

1.3.2 Os dois campos: a percepção sobre “política industrial”

Válido é, nesse ponto, reproduzir algumas opiniões emitidas pelos economistas, as quais ajudam a ilustrar as posições conflitantes no pensamento brasileiro. Na seleção a seguir apresentada atentamos para a visão sobre a questão da política indus-

trial, ou seja, para a postura quanto à necessidade de incentivos “extramercado” nos setores produtivos. Esse ponto é o que mais divide os entrevistados e, por essa razão, a melhor ilustração da existência dos dois campos ideológicos assinalados. São opiniões que, a nosso juízo, estão no centro dos discursos captados durante as entrevistas, e por isso procuramos registrá-las de maneira que não fossem prejudicadas pelo desconhecimento, por parte do leitor, do contexto em que foram emitidas.

De forma muito aproximada, ou seja, relativamente pouco rigorosa, a seqüência das opiniões listadas obedece a uma certa hierarquia de aceitação de políticas desenvolvimentistas. Iniciamos pelas posições relativamente mais avessas às políticas industriais, e terminamos pelas relativamente mais favoráveis.

- José Márcio Camargo:

“O investimento público encerrou o seu papel. Com regras claras e estabilidade, o investimento [privado] vem sem problema. Não há espaço para políticas setoriais; (...) os órgãos de governo não entendem de vantagens comparativas (...) se se protegerem os setores nacionais atrasar-se-á o desenvolvimento do país”.

- Pêrsio Arida:

“O Estado como acumulador de capital deve acabar: deve ser leve, regulador e guiar-se pelas externalidades”. “O crescimento é um resultado endógeno; portanto, não é variável de controle do governo”.

- Márcio Garcia:

“Há uma inversão de prioridade entre educação e subsídios (...) Só se alcança os excluídos por meio da educação (...) Enquanto o BNDES subsidiava a industrialização por substituição de importações a educação ia à garra”.

- Edmar Bacha:

“Geração de tecnologia somente onde houver vantagens claras. Nos demais casos, disseminar e incorporar tecnologia

via importações e IDE (...) o que implica aumentar o grau de abertura da economia; para tanto deve-se manter o câmbio flutuante, e não utilizar as tarifas como proteção”.

- Pedro Cavalcanti:

“Os incentivos seriam mais bem utilizados se gastos em educação”. “Em vez de atender aos *rent-seekers*, aplicar os recursos em educação”. “O governo precisa decidir-se entre incentivos e educação”. “Educação é basicamente pública: primário, secundário, adultos e pesquisa nas universidades”. “Papel do governo: só se tiver externalidades e com um prazo de vigência dos incentivos”.

- Marcelo de Paiva Abreu:

“Globalização: é inevitável, e, portanto, devemos saber aproveitá-la”. “Se a taxa de juro baixar o BNDES perde seu papel”.

- Rogério Werneck:

“A restauração do investimento público é importante para modernizar os serviços públicos: todos devem ser arrastados no processo de crescimento (educação, saúde, pobreza absoluta, segurança, Judiciário, reformas urbanas). “Pode-se abrir espaço para o investimento público deslocando os *rent-seekers* no orçamento”.

- Mailson da Nóbrega:

“Integrar as cadeias produtivas pode ser bom, mas há o risco de se repetir os erros do passado”. “A política crucial é a defesa da concorrência e regulação; no Brasil o *pick the winners* não deu (e não dá) certo”.

- Arminio Fraga:

“Políticas setoriais são de segunda ordem nas prioridades”. “O Brasil tem uma política industrial antiga, do tipo século XX: proteção, tributos diferenciados e crédito de longo prazo via BNDES”. “O desafio do governo é construir uma política comercial liberal, mas não boba, e uma política industrial inteligente, mas sem privilégios”.

- Francisco Lopes:

“O governo deve deixar o mercado resolver os problemas do mercado”. “O governo tem papel regulador mas deve ser declinante; o mesmo declínio deveria ocorrer na participação do setor público no processo poupança/investimento; só se justifica o investimento público se houver externalidades”. “Na área de ciência e tecnologia a universidade privada não resolve, tem de ser a pública. Um sistema nacional de tecnologia é necessário, mas não sabemos como transformar o país em um *high performer*”.

- Paulo Haddad:

“O fechamento da economia foi muito longo; atualmente não há que se temer a abertura, pois a capacidade empreendedora desponta; quem está modernizando hoje é quem dispõe de capital intelectual e organizacional”. “O projeto social (saneamento básico, urbanização das periferias, reciclagem de mão-de-obra) é uma fonte de crescimento com a vantagem de ter baixo conteúdo importado”.

- Eustáquio Reis:

“Um grande programa na área de infra-estrutura – em especial transportes, energia e saneamento – é condição para o crescimento”. “Certamente vão aparecer demandas conflitantes por recursos – por exemplo entre um programa de investimento público e a necessidade imperiosa de alguma ação redistributiva”.

- Marcelo Lara Resende:

“O governo tem um papel importante no investimento em infra-estrutura”. “As ações emergenciais podem ser contraditórias com a estratégia de crescimento e, portanto, devem ser passageiras”.

- Otaviano Canuto:

“No modelo anterior (esgotado e superado), o custo de oportunidade de se desobedecer às vantagens comparativas estáticas

era menor que os ganhos dinâmicos obtidos pela superação dos círculos viciosos; hoje os benefícios sinérgicos são bem menores e o custo de oportunidade do hiato tecnológico é maior”.

- Fábio Giambiagi:

“No Brasil, há que se combinar equilíbrio macroeconômico e políticas setoriais corretas”. “O papel do Estado é prover a legislação adequada para orientar as decisões de investimento; aglutinar e articular os investimentos, sinalizando isso por meio de seus grandes projetos (do tipo Avança Brasil); coordenar as ações externas no âmbito da OMC e do MERCOSUL; promover, por intermédio do BNDES, a substituição competitiva de importações”.

- Mário Possas:

“É preciso recuperar a agenda de política econômica que passa pela política de gasto público e pelo incentivo ao investimento”. “A política industrial tem de voltar de forma mais moderna: aumentar a produtividade e a competitividade”. “Políticas setoriais perdem importância para políticas mais gerais de elevação da eficiência”. “O desaparecimento de alguns setores é o preço da abertura, com o ganho, porém, do aumento da competitividade dos demais”. “A nova função do Estado é a de ser um Estado moderno, mas não menos atuante, normativo, regulador, controlador; moderno não significa omissão”.

- João Carlos Ferraz:

“A política industrial no Brasil é descoordenada. É preciso explorar e influir nas decisões de exportação das transnacionais; há que se ter políticas ativas para atrair as multinacionais e negociar uma elevação de suas exportações”. “O governo deve estimular maior densidade tecnológica na estrutura industrial por meio de centros de P&D, de laboratórios, de metrologia, etc.” “Os fundos setoriais de pesquisa deveriam ser geridos para se reconstruir a infra-estrutura de C&T”.

- Wilson Suzigan:

“O esforço do Estado deveria concentrar-se no apoio às políticas regionais e à P&D; em particular deveria procurar desenvolver as aglomerações industriais (locais e regionais) com programas de desenvolvimento tecnológico”.
- César Medeiros:

“Mantidas as atuais tendências o Brasil não deve retomar um crescimento sustentado. A questão central é externa, em especial a balança comercial. Sem uma política industrial, uma política de comércio exterior e uma política tecnológica o sinal da balança não vai mudar”. “O Brasil tem de ter estratégia de formação de grandes grupos nacionais. Se o governo tiver políticas bem definidas e claras os *winner*s vão aparecer naturalmente”.
- Fábio Erber:

“O governo deve repensar o desenvolvimento em termos setoriais e de cadeias produtivas com vistas no curto e no longo prazo. Fazer programas de apoio a setores específicos; até o Banco Mundial concorda que falhas de coordenação são falhas de mercado nos países em desenvolvimento (...) No entanto o véu ideológico impede o governo de explorar os limites do possível. Quando se fala em política setorial, a equipe econômica acha que são as viúvas do Geisel falando do II PND (...) O investimento público é crucial para a retomada que, por sua vez, é impensável sem ele”.
- Luciano Coutinho:

“O governo (equipe econômica) não conhece os instrumentos disponíveis e possíveis (...) deveria negociar com as multinacionais a elevação de suas exportações (...) deveria incentivar as cadeias produtivas (...) e ter uma política de ‘campeões industriais’”.
- Paulo Nogueira Batista:

“Para voltar a crescer o Brasil precisa de um forte aparelho de Estado, mas a decadência do setor público é uma restri-

ção pesada”. “A burocracia apátrida nos postos-chave econômicos, na América Latina, garante a sobrevivência política por sua dependência de interesses externos da região”.

- Paul Singer:

“Precisamos de câmaras setoriais para decidir o que fazer, de planejamento democrático, e não burocrático, de coordenar os agentes econômicos”. “O Estado deve retomar o controle de sua economia; talvez reestatizar o setor elétrico”. “É preciso incorporar o um terço mais pobre que está fora do sistema; e isso não é difícil, pois a própria incorporação pode mover o crescimento”.

1.3.3 O campo desenvolvimentista: reflexões sobre uma nova estratégia de crescimento

Parece razoável dizer que a ofensiva no debate da década de 1990 coube aos partidários do grupo de economistas associados à perspectiva liberalizante, portadores de afinidades com os principais elementos da política efetivamente seguida pelos governos. Na falta de espaços para o exercício do poder de realizar projetos, os adversários da liberalização mantiveram-se quase sempre reféns de uma postura inevitavelmente defensiva de oposição às políticas executadas. Talvez por isso lhes tenha faltado a capacidade de fazer grandes progressos na elaboração de um novo projeto de longo prazo, ou de uma nova “estratégia” ou “projeto nacional”. A inexistência desse projeto refletiu-se nas entrevistas realizadas, e fortalece nosso argumento de que o que presenciamos foi um modesto retorno ao tema.

No entanto, algumas entrevistas ensejaram análises que constituem interessantes exceções nessa direção.

João Paulo dos Reis Velloso foi um dos que se sentiram mais à vontade no tratamento da questão, e isso não foi mero acaso. Afinal, ele tem na memória boa parte do debate recente sobre o tema, já que idealizou e vem coordenando, por mais de uma dé-

cada, o “Fórum Nacional”. Sem abrir mão da idéia de que “para crescer há que se ter bons fundamentos macroeconômicos”, Velloso assim expressa os princípios básicos que norteiam seu pensamento:

“O novo modelo de crescimento deve ser diferente do anterior, nacional-desenvolvimentista, e deve ter uma visão estratégica de onde queremos chegar e explicitar as estratégias de crescimento”. “O governo deve coordenar fusões e aquisições de sorte que apoie os *global players* brasileiros”. “A política industrial moderna deve contemplar a isonomia competitiva (equalizar as desvantagens competitivas das empresas brasileiras) e influir nas estratégias de exportação das multinacionais”.

Outra interessante reflexão foi proporcionada por Eduardo Giannetti, economista de modo geral avesso à intervenção estatal, o qual, porém, não só defende o envolvimento do Estado na pesquisa tecnológica – que, observem, mesmo os neoliberais reconhecem teoricamente como necessário – como dá também uma receita sobre estratégia de longo prazo:

“O Brasil errou ao apostar na tecnologia nuclear e na informática; deveria, sim, promover a pesquisa nas áreas da biologia molecular e da genética específicas ao nosso meio ambiente, à nossa biodiversidade: pesquisas na chamada *‘environment specific technology’*.”

Há, em sua opinião, um projeto claro de inserção internacional da economia brasileira, ou seja, a exploração de sua biodiversidade (sabidamente a mais ampla do mundo) por meio do desenvolvimento de tecnologias próprias e específicas para ela. O potencial econômico da biodiversidade brasileira é estimado em alguns trilhões de dólares.

O argumento de Giannetti é que, a longo prazo, o país tem de oferecer, no mercado internacional, algo que ninguém tenha; algo que seja diferenciado. Não muito distante desse ponto de vista Francisco Lopes argumenta:

“A globalização é irreversível; a existência e a presença das grandes empresas tornam o nacionalismo irrelevante, isto é, tanto faz quem está produzindo, onde e como; o que então vai definir o padrão de vida de um país é aquilo que ele pode oferecer de não ‘globalizável’, tal como a sua população, sua capacidade tecnológica, sua infra-estrutura”.

Uma possível leitura dessas reflexões de Giannetti e Lopes é que inexistiu um “projeto nacional” porque o país não encontrou ainda uma vocação clara e específica na economia mundial. E, sendo o Brasil “apenas” mais um participante no cenário internacional, há que se saber explorar suas vantagens específicas para que com êxito se possa disputar a longo prazo uma fatia maior do mercado internacional.

As entrevistas mais orientadas para a discussão sobre novas estratégias de crescimento foram as concedidas por Aloísio Mercadante e por Antonio Barros de Castro. Por essa razão, abrimos um espaço a seguir para reproduzir as idéias centrais expostas pelos dois economistas.

A entrevista com Aloísio Mercadante caracterizou-se pela reflexão sobre um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, modelo cujo objetivo é integrar os planos econômico e social numa estratégia única. O entrevistado explicitou que estava transmitindo as idéias básicas de um exercício coletivo de discussões que se levava a cabo no Instituto de Cidadania, sob sua coordenação, como parte da preparação de subsídios para a elaboração de um programa de governo.

A “estratégia de desenvolvimento” teria dois eixos fundamentais. O primeiro seria um modelo de crescimento orientado pelo mercado interno de consumo de massas, o qual, intrinsecamente, supõe forte orientação redistributiva, já que seu fortalecimento depende do aumento dos rendimentos do trabalho. O segundo seria a implementação de políticas sociais básicas e universais.

Ambos os eixos se complementariam por reforçarem a mesma estratégia geral, de profunda alteração na distribuição da riqueza e dos frutos do crescimento, de forma concomitante com o próprio crescimento econômico.

Mercadante reconhece que, como no caso de qualquer outro estilo de crescimento que venha a ser perseguido no Brasil dos próximos anos, essa estratégia enfrentaria severas restrições externas e fiscais, e reconhece também que ela não poderia sacrificar a estabilidade de preços.

No seu entendimento, a restrição principal ao crescimento é a externa, que deve ser enfaticamente enfrentada. Enquanto não estiver suavizada essa restrição – que, em sua opinião, deve ser atacada por políticas de promoção de exportações e de substituição de importações – a estratégia de consumo de massas implicará a adoção de programas de fomento que surtam impacto muito limitado sobre as importações, tais como uma política de segurança alimentar; políticas de saneamento básico e de habitação popular; e políticas de investimento em infra-estrutura, principalmente em energia elétrica e em logística de transporte:

“Um padrão de crescimento dessa natureza gera menos pressões sobre a balança comercial, dado o baixo componente importado da maior parte dos bens e serviços básicos, e é, portanto, menos vulnerável às restrições externas existentes”.

Uma vez suavizada essa restrição fundamental, diz Mercadante, a expansão do consumo de massas poderia incluir bens que, mesmo no caso de camadas populares, incorporem na cadeia produtiva razoável densidade de insumos hoje importados. O caminho estaria, então, pavimentado para que o mecanismo de consumo de massas surtisse impactos vigorosos sobre o crescimento. O país conta, por um lado, com uma base produtiva moderna e eficiente e, por outro, com uma enorme demanda reprimida pelos bens oriundos precisamente dos segmentos modernos. A idéia funda-

mental por detrás desse modelo é a entrada num círculo virtuoso entre aumentos de produtividade (provenientes da ampliação da demanda de massas) e aumentos de rendimentos do trabalho.

A capacidade acumulada no país, no plano dos recursos naturais, humanos, empresariais e produtivos, bem como o enorme mercado interno potencial, seriam os grandes trunfos para se estabelecer esse círculo virtuoso. Mas o reconhecimento de uma efetiva capacidade de resposta, do setor privado, aos objetivos do modelo não impede que Mercadante ressalte a necessidade de coordenação estatal:

“O Estado não pode limitar as suas ações à administração do curto prazo e das questões emergenciais, mas deve pautar-se por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica reativar o planejamento econômico para assegurar um horizonte mais longo para os investimentos”.

Antonio Barros de Castro faz uma avaliação muito favorável do futuro a longo prazo, associada à sua percepção sobre os recursos de que dispõe a economia brasileira. Destaca, em particular, a existência de mão-de-obra qualificada e de capacidade e agilidade empresarial.

Em sua opinião, há três problemas por enfrentar: um de médio e dois de longo prazo. O de médio prazo é o fato de a massa acumulada de recursos permanecer com “lesões”, a saber: o atraso no bloco dos setores de maior densidade tecnológica, especialmente na eletrônica; e a insuficiência de investimentos nos insumos básicos.

O primeiro problema de longo prazo reside em extrair crescente eficiência dos recursos de boa qualidade já existentes no Brasil, potencializando-se a geração de valor nas empresas do país. Barros de Castro entende que, genericamente, é possível dizer que essas fabricam bastante bem, mas o problema é que fabricar é

uma função que produz relativamente baixo valor se comparada a outras funções tais como *design*, *P&D*, *marketing* sofisticado, gestão de marcas, etc. Em todas essas áreas nobres as empresas brasileiras, ressalvadas as exceções, seriam bastante atrofiadas e desatualizadas, o que limitaria sua capacidade de “trabalhar o mercado” e obstruiria a criação de diferenciais que assegurassem bons retornos, bons salários e um crescimento endógeno vigoroso. No caso das empresas nacionais, trata-se, segundo Castro, de incorporar funções nobres mediante “viradas estratégicas”, cabendo, portanto, desenhar e implementar políticas capazes de estimulá-las. E, no caso das multinacionais, seria necessário desenvolver políticas que as levassem a trazer para o Brasil atividades que possam ir além da mera fabricação.

O segundo dos dois problemas de longo prazo refere-se à incorporação dos excluídos e da população de baixa renda no mercado de consumo, do qual usufruem precariamente. Nesse ponto, convém esclarecer que Castro foi pioneiro na proposta do modelo de crescimento pelo mercado de consumo de massas – incorporada, com modificações, na proposta de Mercadante mencionada. Em fins dos anos 1980, Castro defendeu a idéia de que é possível estabelecer um círculo virtuoso de crescimento contando, por um lado, com aumento de investimentos e de produtividade e, por outro, com aumento nos salários das massas trabalhadoras, cuja demanda reprimida justificaria a expansão dos investimentos e da produtividade nos setores modernos da economia, para os quais se dirige a quase totalidade dessa demanda.

Castro destacou, na entrevista, duas novidades relativas às suas idéias prévias sobre o mercado de massas. Em primeiro lugar, analisou a relação entre as empresas industriais atuantes no Brasil e esse mercado, e lamentou a existência de uma contradição nessa relação. Por um lado, o centro da gravidade potencial do mercado brasileiro encontra-se aí, no mercado de massas. Por outro, e porque as empresas são essencialmente fabricantes, elas

atuam na produção de bens maduros, os quais já foram “sobretabalhados”, nos países desenvolvidos, em termos de acréscimo e de diferenciação de atributos. O Brasil entra atrasado na produção desses bens, e quando eles já estão na etapa de *overshooting* no que se refere a qualidade e atributos. Isso que seria uma “enfermidade senil” dos produtos nos países centrais se torna uma “aberração” entre nós – a de produzir bens, superfluamente sofisticados, num país em que o centro de gravidade do mercado está nos consumidores de baixa renda.

Castro entende que as multinacionais teriam muito a ganhar se, em vez de insistirem nessa “aberração”, e na acomodação à mera capacidade de fabricar, se voltassem efetivamente para esse mercado, adaptando e inovando em produtos destinados à capacidade aquisitiva desses consumidores. Esse tipo de estratégia requer, porém, a internalização, no país, de funções superiores, inclusive de P&D. Salienta, ainda, que, com isso, as multinacionais não apenas estariam se orientando para uma direção mais promissora, em termos do mercado interno, como estariam também tornando o país um laboratório de experiências voltadas para os gigantescos mercados de consumo de massas que ora afloram na China e na Índia. No contexto dessa argumentação surgiu, na entrevista, uma segunda nova idéia com relação ao modelo de consumo de massas, qual seja: a de que é possível redistribuir a renda mediante o barateamento dos bens de salário, tal como teria sido demonstrado pelo Plano Real.

Cabe assinalar que a eleição do mercado interno, ou do mercado interno de consumo de massas, como núcleo de um novo ciclo de crescimento foi mencionada por alguns outros economistas, dentre os quais José Roberto Mendonça de Barros, Luciano Coutinho, Carlos Medeiros e Franklin Serrano. Frequentemente essa idéia veio acompanhada da lembrança de que, em que pese o fato de que o mercado interno deverá guiar o crescimento, esse só será viável se for possível tornar dinâmicas as exportações, o que

sugere que a estratégia tem de combinar os dois elementos, ou seja, a dinamização simultânea do mercado doméstico e a dinamização das exportações.

1.4 VELOCIDADE DO CRESCIMENTO

Para a grande maioria dos entrevistados a economia brasileira tem boas chances de crescer de forma sustentada, a longo prazo, caso sejam sanados os obstáculos que discutiremos mais adiante. No entanto, a média dos prognósticos não chega a ser entusiástica: 4% ao ano.

Cabe observar que, considerando-se que hoje a população cresce aproximadamente 1,5% ao ano, teríamos a renda *per capita* crescendo 2,5%, o que significa que a renda *per capita* dobraria a cada 28 anos. Em face, por um lado, das oportunidades de expansão oferecidas pelo amplo hiato tecnológico que separa a economia brasileira da dos países centrais e, por outro, da necessidade de incorporar, na modernidade, a enorme massa de excluídos, pode-se concluir que o cenário antevisto pelos economistas brasileiros é relativamente modesto.

Conforme comenta Marcelo Lara Resende, a taxa mínima de crescimento do PIB de longo prazo, necessária para apenas manter constante o hiato tecnológico, absorver o crescimento da população (impedindo assim que se eleve a massa de excluídos) e eliminar o desemprego seria de 6% ao ano. Mas não ouvimos em nossas entrevistas nenhum economista que arriscasse a estimativa de tal taxa.

Alguns economistas, ainda que não definissem um prognóstico quantitativo, foram céticos quanto à perspectiva da próxima década, como por exemplo Eustáquio Reis, o qual acredita que “o país terá um crescimento aquém do necessário para resolver o problema do desemprego e da distribuição de renda”. Esse cenário, segundo ele, é consequência, por um lado, do menor crescimento da economia mundial, que não repetirá as taxas gloriosas da década passada, o que implicará grandes incertezas quanto ao

seu desempenho; e, por outro lado, do imenso trabalho que ainda está por ser realizado domesticamente, o qual não permitirá um crescimento fácil (por exemplo o *funding* do investimento público requerido).

Armínio Fraga argumenta que o objetivo do crescimento de longo prazo deveria ser de 5% ao ano, e que temos boas condições de concretizá-lo desde que não se cometam grandes equívocos. Já Abreu e Giannetti esperam uma “decolagem suave”. Abreu, em particular, especifica que um “crescimento sustentado baixo é possível e recomendável diante das restrições que passariam a dominar o processo caso a aceleração do crescimento fosse brusca”.

Arida e Lopes asseveram que a retomada da taxa histórica de crescimento da economia brasileira (de 6% a 7% entre 1930 e 1980) é uma falsa questão. Arida considera que “a economia brasileira hoje é diferente da histórica, tanto em tamanho como em complexidade”, parecendo admitir com isso que ela já tem um certo grau de maturidade, o que impediria o retorno aos “bons tempos de fáceis taxas de crescimento elevadas”. Lopes argumenta, de sua parte, que em face da queda acentuada na taxa de crescimento demográfico, os 6% ou os 7% do passado, quando então a população crescia 3,5% ao ano, são comparáveis a um crescimento de 4% ou de 5% com a população crescendo 1,5% ao ano.

Houve também quem reagisse à questão com ceticismo em relação à atual capacidade governamental de fixar e/ou de influir nas taxas de crescimento. De acordo com Belluzzo, mantida a atual política econômica e administrativa, que desmantela os instrumentos de política, isso é impraticável, posto que “o governo não tem projeto de crescimento nem instrumento para tal”.

1.5 RESTRIÇÕES AO CRESCIMENTO

Praticamente todos os entrevistados preferiram, antes de eventualmente delinear políticas de crescimento, indicar os obstáculos hoje enfrentados pela economia brasileira para uma retomada do

crescimento sustentado. É curioso notar também que a quase unanimidade delineou suas concepções sobre crescimento (intervencionistas ou não) a partir da crítica às políticas econômicas atuais. De fato, o conjunto de comentários às questões colocadas prioriza o que o governo não faz, ou faz de errado, e sacrifica os comentários sobre aquilo que o governo deveria fazer se olhasse para o futuro a médio e a longo prazo.

As entrevistas permitem montar uma matriz preliminar do pensamento econômico brasileiro a respeito das restrições à retomada de um crescimento sustentado de longo prazo. Essa matriz apresenta duas coordenadas.

A primeira diz respeito ao fato de as opiniões se coagularem em dois principais grupos: *restrições macroeconômicas* e *restrições microeconômicas*.³ Entre os obstáculos de ordem macroeconômica destacam-se dois: a restrição externa e as restrições de financiamento doméstico (debilidade da poupança doméstica e/ou dos mecanismos de financiamento dos investimentos). Os obstáculos microeconômicos são basicamente aqueles cuja superação pressupõe a necessidade de reformas da legislação, de reformas institucionais ou de reformas do aparelho do Estado.

A segunda coordenada da matriz diz respeito às políticas mais gerais para se fazer frente aos obstáculos e às ações específicas de governo necessárias para superá-los. As opiniões cobriram o espectro possível, e aglutinam-se em dois grandes campos.

De um lado estão os economistas cujo marco teórico de análise é a eficiência do mercado. Preconizam esses a não-intervenção do Estado, ou mesmo a desintervenção, nas esferas de atuação em

³ Quase sempre os entrevistados apontaram obstáculos secundários à retomada do crescimento, os quais eram muitas vezes as restrições apontadas como principais por outros participantes. Ainda que os argumentos secundários estejam reproduzidos neste texto, preferimos nos concentrar no veio principal do pensamento de cada um.

que o Estado tem presença importante, especialmente nos casos em que os obstáculos estejam no âmbito do próprio Estado. Para eles, o ordenamento lógico é que as restrições só não seriam removidas automaticamente quando houvesse falhas de mercado efetivamente reparáveis pelo Estado. Assim mesmo argumentam que, no caso brasileiro, as “falhas da intervenção estatal” superam as falhas de mercado que supõem corrigir.

De outro lado estão aqueles segundo os quais a superação das restrições requerem, em maior ou menor grau, políticas intervencionistas de Estado entendidas como decisivas para os objetivos por alcançar. Admitem esses a intervenção do Estado no processo de crescimento mais além do simples saneamento das falhas de mercado. Ao manifestarem suas posições vários deles insistiram em atribuir os atuais obstáculos ao crescimento a uma fé, dos economistas responsáveis pelas políticas de governo, no automatismo dos mecanismos de mercado.

Cabe assinalar que, enquanto no caso do diagnóstico dos obstáculos ao crescimento a discussão é objetiva, no sentido de centrar-se em estatísticas e em análises teóricas, no caso da definição das políticas o viés ideológico parece muitas vezes dominar as opiniões. Em um dos extremos aparece o Estado como o principal indutor do crescimento e, no outro, a fé nos mercados e na mão invisível. Entre esses extremos transitam as opiniões em que, em particular, a política industrial é o divisor de águas.⁴

1.5.1 Obstáculos macroeconômicos (1): a restrição externa

A restrição externa foi o obstáculo mais apontado como capaz de impedir a retomada do crescimento. Manifestaram-se com ênfase, sobre o tema, os seguintes economistas: Affonso Celso

⁴ Recorde-se que a seção 1.3.2 reproduz opiniões de um subconjunto dos entrevistados acerca de políticas industriais.

Pastore, Carlos Medeiros, Franklin Serrano, César Medeiros, Fábio Erber, Fábio Giambiagi, João Paulo dos Reis Velloso, José Márcio Camargo, José Roberto Mendonça de Barros, Luciano Coutinho, Luís Paulo Rosemberg, Marcelo Abreu, Marcelo Lara Resende, Mário Possas, Paulo Nogueira Batista e Paul Singer.⁵

As posições relativas ao problema variam muito, e o grau de pessimismo também. Entre os menos pessimistas, Pastore foi talvez o mais enfático:

“A restrição externa só se manifestará se o país não crescer (ao contrário do que se pensa). O IDE só fluirá se o país crescer. Portanto, deve-se montar uma política de crescimento com um déficit em conta-corrente financiável. Crescer para poder crescer”.

No outro extremo, Singer, por exemplo, afirmou:

“Não há nenhum ciclo de crescimento à vista por conta da restrição externa; e mais: o ciclo do IDE está terminado; só se a economia mundial voltar a crescer é que o Brasil poderá também voltar a crescer”.

Apesar de diferenças de opinião quanto à intensidade e às conseqüências da restrição externa – que serão abordadas mais adiante – as análises aglomeram-se mais ou menos em torno de um mesmo diagnóstico, simples e lógico: o Brasil apura hoje um déficit em sua conta-corrente externa da ordem de 3% a 5% do

⁵ Cabe mencionar uma rara exceção na avaliação sobre as restrições externa e interna, a visão de Antonio Barros de Castro. Segundo Castro, tanto a restrição externa como a fiscal já estariam razoavelmente equacionadas, ainda que não resolvidas. Como solução para a primeira ele aponta a expansão exportadora recente, em quantum e com fortes indícios de diversificação. Problemas graves só existiriam se o mundo todo mergulhasse em recessão severa e duradoura. Mas nesse caso teria de haver um novo Brady, do qual o Brasil poderia emergir fortalecido pela reestruturação recentemente verificada em seu aparelho produtivo. Castro tampouco teme a restrição interna, isso porque considera que estabilizar a relação dívida/PIB nos níveis atuais não é problema dado o superávit fiscal de que se parte, o possível reinício do crescimento, e dada a redução esperada dos juros reais.

PIB. Esse déficit é financiado a cada ano pela entrada de Investimento Direto Estrangeiro, e a aceleração na taxa de crescimento o elevará, já que não se espera que o crescimento seja comandado pela demanda externa (*export-led growth*). Abre-se, por conseguinte, o hiato na balança comercial, o que exige elevação do IDE. Como, por diversas razões, não se pode esperar que a poupança externa (sob a forma de IDE) financie indefinidamente o hiato de recursos, a taxa de crescimento terá de baixar.

Um déficit anual permanente na conta-corrente, da ordem de 4%, é reconhecido explicitamente como não sustentável por Velloso, J. R. Mendonça de Barros, Possas e Singer. Esse último avalia, inclusive, que qualquer processo de crescimento poderá ser imediatamente abortado pelo Banco Central – via taxa de juro –, posto que este sabe que o déficit externo não é financiável. Carlos Medeiros e Franklin Serrano resumem o ponto: “Mantidas as atuais tendências, não é possível crescer muito, posto que em uma economia aberta o que define a taxa de crescimento sustentável é o balanço de pagamentos”.

A questão é vista também do ângulo da pressão que as dívidas externas pública e privada e os serviços oriundos do estoque de IDE exercem sobre o balanço de pagamentos. Por exemplo, para Marcelo Lara Resende “a dívida externa está ou chegará em um ponto impossível de gerar permanentemente um superávit primário nas contas públicas capaz de financiar seu serviço”. Já Luciano Coutinho acredita que:

“Os serviços da dívida externa pública e da privada, mais os serviços sobre o estoque de IDE, implicam 3% do PIB de juros e dividendos; dada a *performance* bisonha da balança comercial é ingênuo supor que o fluxo de IDE vá financiar esse hiato indefinidamente”.

O mesmo Coutinho é duro em sua crítica à política econômica, considerando-a “negligente com o problema externo”. Problema esse que o governo estaria utilizando como “justificativa de

suas dificuldades sem nada fazer”. Na mesma linha, e de forma ainda mais severa, Nogueira Batista indica que o governo pouco pode fazer, pois “a política econômica não responde mais aos interesses nacionais, e sim ao circuito financeiro internacional”.

Entre as causas apontadas para esse hiato permanente parece haver consenso de que o Brasil teria aberto sua economia contando com uma pauta de exportação que não respondia adequadamente à súbita elevação das importações, situação designada por alguns como “restrição à la Prebisch”. Nesse sentido Abreu é claro e sintético: “Nossas exportações não são dinâmicas por seu baixo conteúdo tecnológico; o Brasil participa pouco dos mercados modernos, dinâmicos e tecnologicamente densos”.

Carlos Medeiros e Serrano atribuem, adicionalmente, o equívoco da política econômica dos primeiros anos do Plano Real à “Sobrevalorização do câmbio, que foi um estímulo à saída de dólares. O populismo cambial foi justificado pelo falso dilema abertura e estabilidade *versus* fechamento, desenvolvimento e inflação; como consequência disso a participação das exportações brasileiras no comércio mundial caiu entre 1990 e 1998, elevou-se o déficit em conta-corrente, elevou-se a relação empréstimos de curto prazo/reservas, decresceu a solvência externa. Em resumo, criaram-se todas as condições de uma crise cambial; fomos austeros em reais e pródigos em dólares”.

Deve-se mencionar que alguns economistas dizem não perceber a restrição externa como tal: Armínio Fraga, por exemplo, aponta que o déficit externo está estabilizado e financiado, garantido por uma crescente taxa de investimento e pelo câmbio flexível (ao contrário do México, que teria se fragilizado ao financiar um déficit em conta-corrente e uma taxa de investimento declinante com financiamento de curto prazo e com taxa fixa de câmbio). Paulo Haddad, por sua vez, argumenta que a restrição externa, ainda que presente, é menos importante que as restrições internas (veja-se mais adiante) e mais fácil de lidar em face do excesso de poupança em nível

mundial e o potencial econômico do Brasil. Rogério Werneck pensa que, se há problema externo, esse é muito menor do que se acredita e o IDE dá o raio de manobra necessário para superá-lo. E Lopes afirma: “com o câmbio flutuante a restrição externa é irrelevante”.

As políticas propostas pelos economistas para a superação dessa restrição são imediatas conseqüências de seus diagnósticos, e se distribuem entre três linhas de ação.

Na primeira vários entrevistados indicam um caminho institucional orientado para a melhoria da posição negociadora do Brasil nos mercados internacionais. Isso envolve não apenas melhor treinamento de nossos empresários e executivos como também a criação de uma agência de fomento e de negociação. J. R. Mendonça de Barros, por exemplo, propõe algo nos moldes da USTR estadunidense para “praticar uma política agressiva de exportação”. Nessa linha é freqüente também o entendimento de que hoje o Itamaraty, sozinho, não poderá dar conta de atuar com sucesso em todos os fóruns internacionais sem o apoio de profissionais altamente especializados (advogados, engenheiros, economistas) nos diversos campos de debate e de negociação do comércio externo.

Na segunda linha diversos economistas citam o mau uso feito pelo Brasil das oportunidades que surgem com o IDE. Lara Resende resume: “O Brasil é muito cobiçado pelo Investimento Direto Estrangeiro (IDE), mas o país negocia mal sua entrada”. E Ferraz completa:

“Dado que todos os setores de valor agregado alto são comandados por multinacionais, devemos explorar e influir nas suas decisões de exportação, isto é, devemos atrair as empresas multinacionais e negociar uma elevação de suas exportações”.

L. C. Mendonça de Barros faz sua síntese: “O governo deve intervir para que o IDE gere seu fluxo de pagamentos futuros”.

As duas linhas de ação mencionadas não sofrem grandes objeções por parte de nenhum participante, nem implícita nem expli-

citamente. De fato, mesmo para os pensadores não intervencionistas nenhuma das duas políticas parece ferir as regras de mercado ou da OMC, ainda que no caso das negociações com as multinacionais sejam necessários cuidados particulares (por exemplo, vestir as negociações como política regional, o que é permitido).

Já a terceira linha de ação, essa divide frontalmente os economistas. Trata-se de montar políticas e ações específicas e precisas com vistas em elevar a capacidade competitiva dos produtos brasileiros no exterior, e de promover a substituição competitiva de importações. Como na sua parte mais importante essa linha implica a formulação de política industrial – horizontal ou setorial –, as opiniões se dividem irremediavelmente.

Nesse aspecto vale separar aqueles que sempre foram antiintervencionistas (grande parte dos que nem trataram do tema) daqueles que parecem desencantados com a atuação passada do poder público e projetam resultados semelhantes para o futuro. Esses últimos vêm com pessimismo qualquer intervenção do Estado. Rogério Werneck, por exemplo, entende que “os ciclos de expansão anteriores foram marcados por um voluntarismo atabalhado (exemplo, Geisel)”. Márcio Garcia admite: “hoje em dia não cabe mais um *big push* à la Rosenstein-Rodan”, mas mesmo assim, em suas ações isoladas, o “BNDES precisa entender o que são vantagens comparativas”; e Marcelo Abreu propõe que o esforço do Estado seja mais o de “eliminar os empecilhos ao crescimento” do que o de intervir no processo, no qual o “investimento público deve ser residual e complementar”.

As queixas do passado centram-se basicamente em dois aspectos: em primeiro lugar a política de “escolha dos vencedores” (*pick the winners*) teria trazido enorme ineficiência e conseqüente baixa de produtividade/competitividade à indústria brasileira; em segundo, a distribuição desregrada de benefícios e de subsídios teria gerado uma cultura de rentistas (*rent-seekers*) que vivem à sombra do Tesouro Nacional, e pressionado, com isso, a taxa de

juro, bem como distorcido a alocação de recursos públicos – isto é, impactado de uma forma não neutra o equilíbrio fiscal.

Esses argumentos são respondidos. Otaviano Canuto não vê nada de extraordinário na escolha dos vencedores (tal qual o fez a Coreia) desde que haja punição para os perdedores (como também o fez a Coreia). Belluzzo lembra, nessa direção, que no caso asiático o governo impôs uma concorrência (simulada) entre os vários grupos escolhidos, que os vencedores foram os sobreviventes e os perdedores (economicamente), os punidos, em vez de os salvos pelos Tesouros nacionais.

No lado das ações positivas as propostas são vigorosas. Velloso dá o marco de referência:

“O governo tem de se mexer, tem de dizer e de instrumentar política ativa, industrial e tecnológica, diferente das antigas, pois é política tecnológica e industrial para exportar. O BNDES, o IPEA, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) já elaboraram documentos a esse respeito, mas sem ação; a área econômica do governo deveria estar fazendo isso”.

Vários entrevistados manifestaram-se nessa linha, como, por exemplo, Rosemberg, que pede políticas ativas para aumentar a produtividade e a conseqüente competitividade das nossas exportações; e Luciano Coutinho, o qual salienta existir uma agenda tecnológica colada na agenda de competitividade, e o fato de somente o governo ser capaz de coordenar as ações necessárias a uma transformação radical na pauta de exportações.

As ações, nesse caso, incluiriam cinco grandes áreas:

(1) Montar programas setoriais específicos para desenvolver as cadeias produtivas no sentido de aumentar a sua produtividade global (Erber, Coutinho). Rosemberg, por exemplo, considera que “exportar tem de ser obsessão; câmbio só não é suficiente; o governo deve ter políticas ativas para elevar a produtividade dos setores exportadores”.

(2) Concentrar esforços nos produtos dinâmicos (envolvendo as multinacionais) e na substituição competitiva de importações (envolvendo também as multinacionais já instaladas). De acordo com Carlos Medeiros e Franklin Serrano, “a política industrial tem de estar voltada para o crescimento das exportações dos setores (mundiais) mais dinâmicos (...) Tanto na privatização como no fluxo acelerado recente de IDE não houve (e não há) compromisso de exportar nem de transferir tecnologia”.

(3) Promover as reformas microeconômicas necessárias à elevação da competitividade, em especial desonerar as exportações dos tributos internos (Abreu, Camargo, Possas).

(4) Coordenar e estimular, sob a égide do governo, os investimentos nos setores cujas vantagens comparativas são estáticas para que se tornem dinâmicos (César Medeiros). Essa coordenação incluiria política industrial, política de comércio exterior e política tecnológica, sem as quais não se reverteria o quadro da balança comercial. Concretamente, o governo deve agir com as instituições já existentes (agências reguladoras, por exemplo), com o setor privado (patronal e sindical) e com as multinacionais para atacar de frente a questão da balança comercial. Medeiros entende que há um enorme espaço para uma nova rodada de substituição de importações.

(5) Constituir grupos nacionais fortes capazes de competir em pé de igualdade no mercado externo. Para Coutinho, por exemplo, “o governo deveria ter uma política de campeões industriais”; já para César Medeiros, “o Brasil tem de ter estratégia de formação de grandes grupos nacionais. Se o governo tiver políticas bem definidas e claras os *winner*s vão aparecer naturalmente”.

Entre os críticos da política econômica atual encontram-se algumas propostas mais radicais que as anteriores. Nogueira Batista, por exemplo, sustenta:

“Para crescer o Brasil tem de se desengatar do circuito financeiro internacional. As políticas deveriam visar a uma posi-

ção econômica mais sólida mediante a redução de déficit em conta-corrente, o restabelecimento do sistema de controle de capital e a elevação das reservas internacionais”.

Singer, por sua vez, argumenta:

“O Estado deve retomar o controle de sua economia”, e propõe, especificamente para a área externa, “que anualmente o governo faça e proponha ao Congresso um orçamento cambial discutido de forma democrática, de tal sorte que receba como IDE somente o necessário para fechar as contas”.

Num outro extremo, Abreu vislumbra a saída por meio de maior integração internacional, exatamente porque esse fato é que iria permitir a solução definitiva para a restrição externa. Em sua opinião, idealmente o Brasil deveria negociar com a ALCA e com a União Européia, simultaneamente, para obter todas as vantagens de uma rodada multilateral.

Uma questão relevante sobre política, surgida também nas entrevistas, é a de se saber até onde o governo pode estimular as exportações sem ferir as regras internacionais, em especial as da OMC. Diversos economistas tangenciaram a questão, em particular citou-se o (suposto) fato de que todos os países do mundo dão subsídios disfarçados às suas exportações, o que o Brasil não saberia fazer. Quando o faz, argumentam, faz de forma errada (isto é, visível e explicitamente) tal como no caso do PROEX da EMBRAER. Nesse caso, em particular, as opiniões complementam a necessidade antes apontada de se desenvolver um corpo de negociadores profissionais, que vá mais além que o do Itamaraty. Abreu exemplifica: “apoiar ações de ciência e tecnologia (P&D) no âmbito da cadeia produtiva de exportação, o que seria legal perante a OMC, mas sem os subsídios implícitos do tipo EMBRAER”.

Erber, no entanto, é menos otimista:

“O governo não explora os limites do possível mesmo dentro das regras da OMC...”, “e não o faz por razões ideológicas (receio dos *rent-seekers*); por total engajamento de seus quadros nas questões de curto prazo, sem visão estratégica; e,

finalmente, pela disputa de poder dentro do aparelho de Estado entre as diversas agências que cuidam da promoção das exportações”.

Suzigan completa os limites do possível incluindo as ações de política regional e de meio ambiente como formas de apoiar as exportações em conformidade com as regras da OMC. Possas, de sua parte, é pessimista quanto à viabilidade de que isso ocorra dentro dos marcos da atual política:

“Política industrial é expressão maldita; a visão moderna de política industrial não é aquela que os liberais têm, mas sim a de elevar a competitividade, a produtividade e a qualidade de nossos produtos (...), mas a equipe econômica está despreparada para dar seqüência à política de estabilização que fez com tanto êxito”.

1.5.2 Obstáculos macroeconômicos (2): as restrições financeiras domésticas

A outra restrição macroeconômica citada por diversos economistas é aquela que diz respeito a problemas associados aos mecanismos domésticos de poupança e de investimento (Pastore, Fraga, Giannetti, Giambiagi, Ferraz, Coutinho, Reis, L. C. Barros, Abreu, Garcia, Arida). Nesse caso estamos incluindo tanto as opiniões daqueles que se preocupam com o nível da poupança doméstica, o qual consideram baixo, como as daqueles que vêem dificuldade na canalização da poupança para o investimento produtivo, isto é, problemas ligados à intermediação financeira e ao mercado de capitais.

Começemos pelos primeiros. Giannetti resume a questão da seguinte maneira:

“Hoje as restrições da economia brasileira ao crescimento são as mesmas de todo o pós-guerra: por um lado não temos financiamento para capital de longo prazo (nem instituições, e tampouco comportamento); por outro a poupança

doméstica é baixa, haja vista que o Estado é despoupador líquido, sorvendo poupança privada para consumo e não para investimento. E mais: a poupança externa é limitada”.

Na questão do baixo nível de poupança, os depoimentos não deixam claro se isso é resultado de uma renda baixa, isto é, de o país ainda se encontrar no círculo vicioso da pobreza; ou se é resultado de uma atitude comportamental e cultural, muito provavelmente justificada pela evaporação inflacionária aguda das poupanças em passado recente. Seja como for, as ações possíveis para se elevar a taxa de poupança não são claras ou mesmo teoricamente estabelecidas. Isso é reconhecido por vários entrevistados, como, por exemplo, Garcia, segundo o qual “sabe-se pouco a respeito dos resultados econométricos e, na verdade, há resultados de todo tipo para justificar as mais diversas teorias”. Com isso também concorda Giambiagi, posto que, para ele, “economistas e acadêmicos não sabem bem responder a como elevar a poupança”.

Para alguns, as razões para a “insuficiência de poupança” são de ordem histórico-institucional. Vários entrevistados reconhecem que, seja pelo risco regulatório, seja pelo risco da instabilidade monetária recente, tem havido tendência à elevação da taxa de desconto do futuro, o que estimula o consumo presente em detrimento da poupança. A experiência, ainda não apagada da memória coletiva, das maxidesvalorizações cambiais, do congelamento de ativos financeiros e da corrosão inflacionária explica a aversão à poupança em favor do consumo presente.

As políticas propostas para se elevar a poupança doméstica são de duas naturezas. Em primeiro lugar encontra-se o conjunto de políticas voltadas para a elevação da poupança individual: (i) ações no sentido de se impedir a elevação do consumo via salários (Giambiagi); (ii) criação de ambiente macroeconômico favorável (transparência e responsabilidade), de forma que se atraia o pequeno investidor para o mercado de capitais (Fraga).

Em segundo lugar há aquelas políticas que dizem respeito à elevação da poupança institucional, em particular por meio dos fundos de pensão, públicos e privados, que podem tornar-se ofertantes de capital de longo prazo ou mesmo de capital de risco. Nóbrega estima que o Brasil esteja no limiar de uma revolução no mercado de capitais por meio dos fundos de pensão. Argumenta que esses cresceram de 5% do PIB, em 1985, para 40% do PIB, em 2000, tendo crescido recentemente a taxas de 40% ao ano. Observa que os grandes *players* estadunidenses e europeus já estão se instalando no Brasil, e que isso vai impulsionar um movimento, semelhante ao ocorrido na Alemanha, de migração dos recursos da renda fixa para o mercado de ações. Ferraz acrescenta que uma boa alternativa seria abrir os fundos das empresas estatais para o público em geral, ainda que não deixe muito claro como se resolveria o problema das contribuições das entidades patrocinadoras (contrapartidas). Uma outra instituição constantemente citada pelos economistas como capaz de se tornar atuante no mercado de capitais é a Previdência pública, que, se reformada, pode desempenhar papel importante na oferta de fundos de longo prazo.

A outra questão que aparece ligada à poupança doméstica e ao financiamento do capital de longo prazo é a canalização pelo mercado de capitais. Pastore, nesse caso, é mais estrito: “não há problema de poupança e sim de como redirecioná-la via mercado de capitais”. Aqui reaparece uma questão quase secular da economia brasileira: a incapacidade do sistema financeiro brasileiro e do mercado de capitais de gerarem fundos de longo prazo, seja de crédito, seja de risco.

Alguns economistas dão especial importância também à questão da restrição de crédito em geral, e não apenas à questão do crédito de longo prazo. Nogueira Batista, por exemplo, argumenta: “no Brasil de hoje há capacidade ociosa de mão-de-obra,

de capital, de recursos naturais e de capacidade empresarial por falta de crédito”. José Roberto Mendonça de Barros atribui papel-chave à disponibilização de crédito ao consumo:

“A fonte do crescimento na retomada deverá ser, como historicamente, o mercado interno. A relação crédito/PIB é baixa, daí ser possível aumentar o crédito direto ao consumo; com um mínimo de redistribuição, os bens duráveis podem puxar uma década de crescimento, acompanhado pelos não duráveis (...). A restrição ao crédito superou a distribuição de renda”.

Carlos Eduardo de Carvalho, cuja visão sobre cenários, restrições e políticas de crescimento se liga essencialmente à insuficiência de crédito, argumenta ser

“Difícil supor que a economia brasileira possa crescer sem um significativo aumento do crédito [por unidade de produto]”... “a relação crédito/PIB hoje, no Brasil, é de 30%, quando poderia e deveria ser muito maior”.

Carvalho propõe o caminho do uso dos bancos federais para se fazer política de crédito, com o Banco Central desempenhando o papel de coordenar o seu redirecionamento.

Dessa visão sobre o Banco Central discorda frontalmente Fraga, que, ao contrário, considera que esse banco “não deve atrapalhar”, observando que o “retrospecto do Banco do Brasil, do BNDES e da Caixa Econômica Federal não é bom” e, portanto, “o setor público não tem como suprir crédito e capital no Brasil”. Propõe, em vez disso, que “o BNDES deva ser adaptado passo a passo a ser complementar no mercado de capitais”, com o que concorda Abreu, segundo o qual só tem sentido a existência do BNDES em razão das elevadas taxas de juros.

É de certa forma surpreendente que a questão fiscal não tenha sido sublinhada como impeditiva à retomada do crescimento. De fato, até alguns anos atrás (em especial nos primeiros anos do Plano Real), o equilíbrio das contas públicas era o foco quase

que único da política econômica do governo, e toda a geração de reformas microeconômicas e parte das privatizações foram realizadas com esse objetivo e sob essa justificativa. Por que, então, deixou de ser a principal preocupação dos economistas brasileiros? Das entrevistas podemos adiantar três tendências de pensamento.

Em primeiro lugar há aqueles para os quais a questão está superada ou é irrelevante. Rosemberg, por exemplo, ao relacionar as pré-condições de instituição de um vigoroso programa de incentivos à exportação, observa que a austeridade fiscal (entre outras) já foi alcançada em padrões modernos e seguros, de forma que não é mais foco de preocupação. Camargo, por outro lado, é mais enfático: “não há restrição fiscal; há somente ineficiência na arrecadação e no gasto”.

Em segundo lugar, e para a maioria dos economistas ouvidos, a questão fiscal é vista (implícita ou explicitamente) como consequência direta da questão externa, e está a ela subordinada. O que as une é a taxa de juros: na medida em que essa tem de ser mantida elevada com vistas no equilíbrio do balanço de pagamentos, o orçamento fiscal é penalizado com uma carga brutal de juros da dívida pública. A solução da questão externa (qualquer que seja ela) traria de imediato o alívio das contas públicas. A divergência aparece em como utilizar esse alívio: ou se diminui a carga fiscal correspondentemente ou se retoma o investimento público, reconhecidamente sacrificado pelo ajuste fiscal. De uma forma ou de outra a restrição fiscal só se resolveria com a solução da restrição externa.

Em terceiro lugar há o grupo de economistas que reconhece a restrição fiscal, ainda que não diretamente, como impeditiva à retomada do crescimento. Nesse caso a questão fiscal é vista por ângulos bastante distintos, mas todos conducentes à necessidade de se estender e/ou de se aprofundar a reforma da estrutura fiscal do país. Há os que vêem a restrição fiscal como bloqueio à retomada do investimento público, seja com vistas em modernizar o

aparelho estatal (Werneck), seja para modernizar a infra-estrutura de apoio a uma eventual retomada do crescimento. Há também aqueles que, como Abreu e L. C. M. Barros, avaliam a atual estrutura tributária como onerosa às exportações, por afetar desfavoravelmente a competitividade dos produtos brasileiros no exterior. Nesse caso, uma reforma tributária faria parte do processo de retomada do crescimento ao contribuir para a solução da questão externa. Finalmente, há os que vêem a estrutura fiscal brasileira como elemento que distorce o sistema de preços básicos domésticos onerando o investimento, a qualificação e a estabilidade da mão-de-obra (Bacha) e a taxa de juros (Abreu e Haddad).

Uma posição única quanto à singularidade da solução proposta é a de Eustáquio Reis. O economista identifica a retomada do investimento público como condição para o crescimento, em especial nas áreas de transporte e de energia. A restrição aparece pelo lado do *funding* para financiar esses investimentos, implicando assim a necessidade de se elevar a poupança pública. Para Reis, à solução trivial de reduzir outros gastos orçamentários adiciona-se a taxação como recurso viável e importante nesse processo:

“A eliminação do déficit inevitavelmente oriundo de uma elevação do investimento público (o que poderia comprometer a estabilidade dos preços), caso não seja possível pela diminuição de outros gastos que seja por taxação. Dada a desigualdade na distribuição de renda, é possível fazê-lo com eficiência [redistributiva] por uma elevação na taxação direta”.

Cabe observar, enfim, que, independentemente da tendência, diversos entrevistados mencionaram a Previdência – tanto o sistema geral como a dos servidores públicos – como um fator que exerce uma enorme pressão sobre o orçamento público, o que implica a urgente necessidade de reformá-la.

1.5.3 As restrições microeconômicas

O segundo conjunto de restrições ao crescimento e suas respectivas políticas de superação constituem a chamada agenda

microeconômica. Essa agenda foi apontada por Edmar Bacha, L. C. Mendonça de Barros, Maílson da Nóbrega, Otaviano Canuto, Paulo Haddad e Paulo Rabello de Castro como restrição principal ou foco das principais políticas. Adicionalmente, a agenda microeconômica é citada, como restrição secundária, por Afonso Pastore, Fábio Erber, José Márcio Camargo, Marcelo Abreu, Pedro Cavalcanti, Pêrsio Arida e Rogério Werneck.

Alguns dos entrevistados deram grande ênfase à questão. Por exemplo, Paulo Rabello de Castro, observando do ângulo da liberalização da economia, assinala que “todas as reformas microeconômicas surtem grande impacto sobre a taxa de crescimento”. Em uma perspectiva distinta, em particular aquela referida à restrição externa, L. C. Mendonça de Barros observa:

“O quadro macroeconômico é sólido; o quadro microeconômico é que complica (...) Precisamos fazer aparecer a racionalidade do mercado. A agenda do governo é macroeconômica e não microeconômica. A equipe econômica não incorporou as questões pós-Real. Faltou à equipe econômica uma sintonia macroeconômica x microeconômica. A agenda do próximo governo deveria ser consolidar o equilíbrio fiscal e promover as reformas microeconômicas”.

De forma sintética, pode-se dizer que a agenda microeconômica inclui políticas e ações governamentais no sentido genérico de se elevar a produtividade da economia, seja com vistas em tornar os produtos brasileiros mais competitivos no exterior, seja com vistas em destravar o processo de crescimento interno, seja para diretamente elevar o PIB do país. Essa agenda se compõe de um conjunto de propostas de políticas, de reformas e de ações sem necessariamente um elo coerente entre elas.

Pensando na restrição externa, L. C. Barros resume o objetivo da agenda:

“Já que estamos em uma economia de mercado, que se faça aparecer a sua racionalidade (...). Dado que a abertura é

irreversível, devemos tornar o produto nacional competitivo no mercado externo”.

No âmbito interno, Canuto justifica a agenda:

“A trajetória macroeconômica de estabilidade só se consolidará se a economia crescer; para crescer é necessário elevar a taxa de investimento (...) o que implica aparecimento de financiamento para esse investimento (...) o que pede um marco de credibilidade para contratos de longo prazo, o que leva à agenda microeconômica”.

Como se trata de um conjunto de ações sem aparente conexão, não há como examiná-las senão separadamente.

A *reforma fiscal* é a mais citada na agenda. Diversas razões são apontadas para sua necessidade: manter a estabilidade; gerar superávit primário para fazer frente à carga crescente de juros; gerar recursos para o investimento público; sanear as contas públicas e permitir baixa na taxa de juro; desonerar as exportações e aumentar a competitividade; eliminar a distorção nos preços, criada pelos impostos, as contribuições parafiscais, as cascatas, etc. A reforma para atender a todos esses requisitos parece longe da realidade. Erber resume bem o impasse: “a solução da questão externa é um jogo de soma positiva; [infelizmente] a questão fiscal é um jogo de soma zero” [entre as três esferas de governo].

A *reforma da Previdência* é mencionada tanto para tornar o sistema atuarialmente solvente como para torná-lo ofertante de capital de longo prazo (Pastore, Camargo, Nóbrega, Haddad, Rabello de Castro, Reis). Werneck considera a reforma da Previdência especialmente importante para gerar os recursos necessários à elevação da taxa de investimentos público, em especial com vistas em modernizar os serviços públicos.

A *reforma da legislação trabalhista* teria por objetivo facilitar a desverticalização da estrutura produtiva (Bacha); eliminar o incentivo hoje existente à informalidade, o desincentivo ao treina-

mento, o incentivo à rotatividade (Camargo); ou ainda alinhar os custos aos padrões internacionais (L. C. Barros).

A reforma do Judiciário é mencionada (Nóbrega, Canuto, Rabello de Castro) com vistas em reduzir o prêmio que se exige pelo risco da incerteza do cumprimento dos contratos, elevando o patamar mínimo da taxa interna de retorno dos projetos.

1.6 EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Para diversos economistas, duas questões de ordem geral ocupam lugar destacado como condições de sustentabilidade do crescimento: educação e investimentos em ciência e em tecnologia.

No caso da educação, é muito difundida a percepção de que ela “é o melhor uso de recursos públicos” (Fraga). Segundo Pastore, “a taxa de crescimento do capital humano é hoje muito mais importante que a taxa de acumulação de capital fixo”. Giannetti concorda:

“O capital humano é mais importante que o capital físico.

O Brasil, pelo seu passado escravocrata, e pela decorrente distribuição de renda, sempre negligenciou a importância do capital humano”.

Entende-se que a elevação do nível educacional da população aumenta, genericamente, a produtividade da economia – ainda que não necessariamente os salários. Muitos dos entrevistados apontaram a educação como principal política de governo (dentre eles, Lopes, Ferraz e Rabello de Castro). Cavalcanti, em particular, dá grande ênfase à educação e se surpreende: “como pôde o Brasil crescer com esse perfil educacional”, notando, ainda, que “nenhum país desenvolvido do mundo tem o perfil educacional do Brasil (...) os incentivos seriam mais bem utilizados se gastos em educação”.

Resta saber, no entanto, o sentido da causalidade: se são países desenvolvidos por conta do perfil educacional elevado, ou se têm o perfil educacional elevado por serem desenvolvidos. Ainda que todos concordem com a importância da elevação do nível

educacional do país, pouco se discutiu sobre os prazos em que esses investimentos retornariam. Velloso é o único que menciona um prazo de maturação de vinte anos.

Há que se fazer, no entanto, a distinção entre a formação educacional tradicional (fundamental, média e universitária) e a qualificação e a reciclagem da mão-de-obra em face dos avanços tecnológicos da produção. Essa última ação é certamente de retorno mais rápido e visaria enfrentar aquilo que Giannetti chama de

“O novo analfabetismo, isto é, o analfabetismo daqueles que não conseguem integrar-se ao mundo da tecnologia da informação e da inteligência artificial”. Marcelo Lara Resende completa: “a tecnologia moderna exclui e não reincorpora; as pessoas se tornam obsoletas diante dela, não são qualificadas mas não deixam de ser consumidoras (...), o que exerce, então, enorme pressão social”.

Por tal razão Camargo propõe um grande esforço no sentido de se prover de educação as grandes massas, com vistas em incorporar os (60%) mais pobres na sociedade de consumo. E mais, ele leva o argumento ao extremo:

“A educação dos mais pobres tem de ser igual à da classe média e à dos ricos; o governo deveria ‘comprar’ vagas nas escolas particulares pelo custo marginal que provavelmente é perto de zero. Essa deveria ser a única agenda do próximo governo”.

A maioria dos economistas que destaca a educação como restrição e peça-chave do crescimento também concorda que o Estado deve envolver-se na educação fundamental e média, e não na universitária. De acordo com Cavalcanti, por exemplo, “Estado só deve entrar onde houver externalidade, como na educação não universitária e na pesquisa tecnológica”. Na contramão dessa opinião está Nóbrega: “O governo gasta mal em educação e levou excessivamente a sério a eliminação dos subsídios nessa área”. O não-envolvimento do Estado na educação universitária é justificado por Garcia: “educação primeiro para alcançar os excluídos; universidade gratuita vem

depois”. O não-envolvimento do Estado no ensino universitário ou se daria pela opção pelas universidades privadas ou pela cobrança de anuidades nas universidades públicas.

O que se pergunta é o porquê de esse esquema de *cost recovery*, um dos itens importantes do Consenso de Washington, não se estender também para outros serviços públicos (saúde, por exemplo) que hoje são supridos gratuitamente pelo Estado com recursos fiscais: o contribuinte universitário pode ficar com a sensação de que está pagando duas vezes pelo mesmo serviço. Camargo, de novo, leva o seu argumento ao extremo ao defender que o governo deveria permitir o funcionamento de qualquer universidade, independentemente de sua qualidade, e deixar o mercado funcionar competindo entre si, com os consumidores sabendo exatamente o que estão obtendo pelo seu pagamento:

“Educação é um negócio como outro qualquer, com a vantagem de melhorar a capacidade de absorção tecnológica da população (...) qualquer que seja a qualidade do produto oferecido”.

Eustáquio Reis mais uma vez mantém uma posição singular ao propor a combinação de um programa de educação e de C&T no âmbito (setorial) da agricultura e da agroindústria. Argumenta, para tanto, que o Brasil, por suas dimensões continentais, poderia desenvolver um forte programa de incentivo à pesquisa e à melhoria tecnológica nesse setor; a criação de centros de excelência em tecnologia rural; e a elevação do nível educacional geral da população do campo: tudo isso com vistas na exportação. Contrapõe um programa do tipo EMBRAER — em que o foco é a criação, o desenvolvimento e a fixação de capacidade tecnológica no país, e no qual a exportação em si não é importante (dado o seu pequeno valor agregado) mas apenas uma forma de se garantir e de se testar o desenvolvimento tecnológico — a um programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura, no qual a tecnologia deve ser desenvolvida para a exportação, mediante a garantia de qualida-

de, de padronização, de durabilidade, etc. Assim, no primeiro caso (EMBRAER) a exportação é para garantir o desenvolvimento tecnológico doméstico; e no segundo caso (agroindústria) o desenvolvimento tecnológico doméstico é para garantir a exportação.

O segundo ponto de ordem geral diz respeito à ciência e à tecnologia (C&T). Aqui os argumentos são parecidos, e quase uma continuação, com aqueles utilizados na discussão sobre a área de educação. A diferença é, nesse segundo caso, a expectativa de que os resultados (retorno) devem vir mais rapidamente.

Essa é, aliás, a área em que os economistas avessos ao setor público estão mais dispostos a fazer suas concessões em favor do suporte estatal. O que se notou, no entanto, é que esse tema está realmente distante das preocupações da maioria dos economistas, liberais ou não, e quase sempre foi referenciado apenas quando a discussão se voltava para a questão da elevação da competitividade das exportações brasileiras.

Houve, no entanto, importantes exceções. Rosemberg, por exemplo, propõe que o sistema de C&T, Financiadora de Estudos e Projetos-FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico-CNPq, seja do tamanho do BNDES, “com um crescimento brutal dos recursos disponíveis”. Nóbrega propõe a reconstrução dos centros de excelência na área de pesquisa e desenvolvimento com o apoio do Estado. E Lopes defende a criação de massa crítica em todas as áreas do saber, por meio de investimentos maciços. Werneck e Camargo propõem que o Estado financie a pesquisa nas universidades públicas e privadas (em virtude da clara existência de externalidades); não deixam claro, porém, com que critério deveriam ser alocados os recursos, isto é, quem deveriam ser os escolhidos, ou quais os *winner*s devem ser *picked*.

1.7 CRESCIMENTO E POBREZA

Conforme se observou no capítulo introdutório, as entrevistas foram conduzidas privilegiando-se a espontaneidade das respostas. De

fato, afora a listagem original de questões entregue, os entrevistados não receberam estímulos temáticos. Não foram, por exemplo, estimulados para falar em políticas regionais ou em questões setoriais específicas, e tampouco em pobreza e em distribuição de renda.

Talvez por essa razão a imensa maioria dos entrevistados não se referiram a uma estratégia de combate à pobreza no país, e de absorção dos excluídos do processo econômico dominante. É claro que, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, todos eles consideram essa uma grave questão da economia brasileira, mas pouco passaram de manifestações de caráter ético e moral, distando, assim, de traçar uma clara política de como enfrentá-la.

J. R. Barros define bem a questão:

“A teoria do bolo não mais é aceitável (...) temos de atacar minimamente a pobreza com programas que sejam viáveis, os quais não comprometam o crescimento (...) mas isso não é tarefa fácil, pois os governos sempre se legitimaram em cima do crescimento sem se importar com a incorporação [dos excluídos] e a distribuição [da renda]”.

Nesse particular do tratamento da questão da pobreza, há que se diferenciar dois conjuntos. Primeiramente há a questão do emprego no mercado informal, de pessoas que, ainda que vivendo nas imediações da linha de pobreza, de alguma forma participaram do processo econômico como produtores e consumidores de bens e serviços. Em segundo lugar há a questão daqueles efetivamente excluídos, que se encontram abaixo da linha da pobreza definida pela ONU, ou seja, os quais apenas subsistem e praticamente se encontram fora do processo de produção e de consumo.

Os primeiros foram tratados em um contexto minimamente coerente de política econômica, pois, como foi mencionado, fazem parte do processo econômico. Em especial, Bacha discute as razões do crescimento e da permanência do setor informal da economia. Depois de propor um aprofundamento do processo de abertura, argumenta, no entanto, que a modernização de amplos

setores da economia brasileira não implicou o aumento da renda *per capita* (isto é, da produtividade da economia), porque os dispensados nesse processo não foram (re)empregados pelo setor formal. Visto de outra forma, os trabalhadores expelidos no processo de modernização reempregaram-se em atividades de baixa produtividade no setor informal, o que anulou ou mesmo piorou a produtividade (global) da economia.

Pode-se inferir do argumento de Bacha o reconhecimento de que o que ocorreu foi conseqüência do próprio processo de abertura da economia. De fato, a maior parte da onda de modernização se fez pela importação de máquinas e de equipamentos, criando, portanto, novos empregos nos países onde se originou e não no Brasil. Mas Bacha não lamenta a abertura e conclui que o grande desafio da economia brasileira é integrar o setor informal de tal sorte que se eleve a sua produtividade. Essa fratura no setor produtivo traz duas conseqüências: de um lado, por não conseguir relacionar-se com o setor informal o setor formal não consegue desverticalizar-se, e, portanto, não captura os aumentos de produtividade implícitos nesse processo (terceirização, por exemplo); de outro lado, horizontalmente sofre uma concorrência predatória do setor informal. E eis que esses últimos têm carga fiscal praticamente nula. Bacha aponta os obstáculos à remoção dessa fratura: as legislações trabalhista e tributária. Portanto, a reforma desses dois conjuntos de legislação pode permitir a fusão do setor informal no setor formal da economia.

Para a outra parcela da população, constituída efetivamente de excluídos (estima-se de 30 a 50 milhões de brasileiros), nenhuma reflexão concreta surgiu, quer seja no âmbito das políticas econômicas, quer seja no âmbito analítico – por exemplo, o do conceito clássico de exército industrial de reserva. As idéias que apareceram estavam no âmbito dos movimentos de economia solidária (Singer) ou de filantropia do setor privado da economia (Rosemberg). Nenhuma delas, todavia, pretende com isso resolver a questão.

1.8 LISTA DE ENTREVISTADOS E DATAS DAS ENTREVISTAS

Affonso Celso Pastore – 2/4/01
Aloísio Mercadante – 15/5/01
Antonio Barros de Castro – 6/11/01
Armínio Fraga – 6/4/01
Carlos Eduardo Carvalho – 15/3/01
Carlos Medeiros – 9/11/00
César Medeiros – 15/12/00
Edmar Bacha – 8/11/00
Eduardo Giannetti – 7/3/01
Eustáquio Reis – 28/11/01
Fábio Erber – 17/11/00
Fábio Giambiagi – 23/2/01
Francisco Lopes – 10/4/01
Franklin Serrano – 9/11/00
Gustavo Franco – 10/4/01
João Carlos Ferraz – 8/11/00
João Paulo dos Reis Velloso – 9/11/00
João Sayad – 14/12/00
José Márcio Camargo – 29/11/00
José Roberto Mendonça de Barros – 16/3/01
Luciano Coutinho – 30/11/00
Luís Carlos Mendonça de Barros – 16/3/01
Luiz Paulo Rosemberg – 7/3/01
Luiz Gonzaga Belluzzo – 1/12/00
Maílson da Nóbrega – 8/3/01
Marcelo de Paiva Abreu – 21/11/00
Marcelo Lara Resende – 3/4/01
Márcio Garcia – 19/12/00
Mário Possas – 19/2/01
Otaviano Canuto – 22/3/01
Paul Singer – 13/2/01
Paulo Haddad – 15/12/00

Paulo Nogueira Batista – 15/3/01
Paulo Rabelo de Castro – 16/11/00
Pedro Cavalcanti – 24/11/00
Pérsio Arida – 13/2/01
Rogério Werneck – 17/11/00
Wilson Suzigan – 22/3/01

PARTE II
ARTIGOS



A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO

Antonio Delfim Netto

“Para transformar um Estado do mais baixo barbarismo ao mais alto grau de opulência são necessários: paz, tributação leve e uma tolerável administração da justiça. Todo o resto vem pelo curso natural das coisas.”

(Adam Smith, *Essays on Philosophical Subjects*, 1755)

2.1 INTRODUÇÃO

Os matemáticos levam sobre nós, mortais comuns, pelo menos uma vantagem. Antes de encontrar a solução de um problema, podem demonstrar o que chamam de teorema da existência: provam que a solução existe. Descobri-la no caso concreto depende da habilidade e da capacidade do pesquisador.

Na teoria política, ao contrário, há 25 séculos os homens procuram a fórmula capaz de levá-los a uma “sociedade justa” mas não sabem se ela existe. É claro que a concepção da “sociedade justa” é um fato histórico e, portanto, modifica-se. É bem possível que a idéia de uma “sociedade justa” seja apenas um generoso desejo dos homens, criado por um imperativo ético-racional permanentemente em elaboração. Seja o que for, uma coisa é certa: ela não será outorgada a uma sociedade concreta por um líder ou por um partido. Muito menos por um autor de constituições, por mais competente e bem intencionado que seja.

Essa “sociedade justa” será sempre uma assíntota que se afastará da sociedade concreta no mesmo momento em que os homens estão tentando realizá-la. Aparentemente, o único mecanismo que possibilita a convergência da sociedade concreta em que vivemos para a sociedade “justa” idealizada é o exercício da política, que, com o trabalho, é expressão natural da atividade humana.

Não podemos demonstrar a sua “existência”, mas a história sugere que aquela assíntota pode ser aproximada por uma particular combinação orgânica do *processo da democracia política* com a organização da economia pelo *processo capitalista*. Democracia e capitalismo não são coisas. Não são utopias que saltaram prontas e congeladas da cabeça de algum gênio do cálculo abstrato, e existem como idéias platônicas no mundo da imaginação. São processos de solução de conflitos, nascidos da prática cotidiana, que se interpenetram e tiram a sua capacidade de evoluir da resolução sempre incompleta e imperfeita dos problemas criados por sua própria dinâmica.

O processo democrático-político corrige os excessos do capitalismo a ponto de o mesmo nome designar realidades totalmente diferentes (compare o “capitalismo” de meados do século XIX com o de 2000). Por sua vez, e como veremos, as exigências do capitalismo colocam limites no excesso de democratismo. É essa interação que fixa os contornos da *política do possível* numa dialética eterna na qual não há vencidos nem vencedores, mas caminha, de alguma forma, na direção da sociedade “justa”. É inútil, portanto, insistir em procurar fórmulas que nos libertem da liberdade.

2.2

Na sociedade, cada indivíduo percebe-se participando de dois universos separados: o político e o econômico, dos quais ele é, misteriosamente, a interseção. O universo político do mundo em 2000 é o governo democrático-político, que implica:

- (a) separação dos Poderes;
- (b) eleições periódicas livres, com sufrágio universal e partidos competitivos;
- (c) existência de uma oposição bem definida;
- (d) absoluta proteção dos direitos das minorias; e
- (e) liberdade de associação e de expressão.

É no universo da política que se constrói a Constituição. É nela que os homens definem os valores que querem ver respeitados ao viver na sociedade: liberdade individual, relativa igualdade, atendimento às necessidades básicas de todos e o indispensável suprimento de certos bens públicos que tornam a convivência civilizada. Esses bens públicos gozam de duas propriedades importantes:

- (1) ninguém pode ser excluído do seu uso, e
- (2) qualquer um pode utilizá-los sem que a quantidade disponível para ser usada pelos demais diminua.

Três bens públicos fundamentais são: a *produção da justiça*, a *segurança interna e externa* e uma *moeda de valor estável*.

É no universo da política que se organiza o conjunto de instituições a que chamamos de “capitalismo”. Uma dessas instituições é o mercado. O que os economistas observaram, ao longo do tempo, é que o funcionamento da enigmática coordenação propiciada pelo sistema de preços (o mercado), ou seja, do comportamento organizado que parece emergir da desordem e tem uma enorme eficácia produtiva, depende de condições especiais definidas no universo da “política”:

- (1) de uma definição precisa do direito de propriedade, que garanta ao agente a apropriação dos benefícios do seu esforço;
- (2) da liberdade de iniciativa, que supõe um quadro jurídico regulatório leve;
- (3) do estrito controle das práticas monopolistas, que permanentemente seduzem os agentes econômicos, e

(4) da qualidade e da capacidade da administração da justiça, para obrigar os agentes a cumprirem os contratos.

Mas há um problema. O mercado, quando bem regulado, pode levar à eficiência produtiva e conviver pacificamente com a liberdade individual mas está longe de produzir a relativa igualdade econômica. Goste-se ou não, essa é uma das aspirações fundamentais da “justiça” nas sociedades de democracia política, como mostra hoje a sociedade brasileira. A busca da igualdade é o poderoso demônio que atormenta o homem cada vez que ele tem tempo para o pensamento crítico. Já em Aristóteles, trezentos anos antes de Cristo, iniciou-se a discussão sobre o tema e até hoje ela não se encerrou...

De Platão em diante, quase todas as utopias (algumas muito pouco democráticas) sempre fizeram restrições à acumulação de riquezas e, portanto, à desigualdade. De Thomas More (hoje o santo padroeiro dos políticos) a Karl Marx, enxergaram na propriedade privada a origem da desigualdade. O último quartel do século XX mostrou que a crítica teórica a tal idéia era correta: a eliminação da propriedade privada leva à impossibilidade do funcionamento do mercado e à completa sujeição do indivíduo ao Estado. O “Estado absoluto”, sem a intermediação de comunidades de interesses (religiosas, sociais, políticas, de propriedade), metaboliza o “indivíduo absoluto”. A experiência soviética e de seus satélites (feita em nome do pobre Karl!) é exemplar a respeito.

A prática revelou, entretanto, que os valores daqueles dois universos não são inteiramente compatíveis. No universo da política desejamos *liberdade e igualdade*, e no universo capitalista desejamos *eficiência produtiva*. Ora, no universo político *liberdade e igualdade* não andam, necessariamente, juntas. E no universo econômico *eficiência produtiva e igualdade* também não. Temos aqui diferentes níveis de três valores que devem ser respeitados simultaneamente, os quais são, porém, condicionados: a variação de qualquer um deles produz variações nos outros

dois. Para ser funcional a sociedade tem de encontrar um “ponto áureo” que produza um nível de equilíbrio aceitável desses valores dos dois universos.

Isso abria a possibilidade de múltiplas combinações de sistemas políticos e econômicos. Por exemplo, em 1917, com a Revolução Soviética criou-se uma democracia não política e um sistema econômico centralizado (sem mercado). Quando terminou a Segunda Guerra Mundial acreditava-se, ainda, na possibilidade de regimes alternativos. Os EUA, os países da Europa Ocidental e a Inglaterra e seus associados continuaram no velho regime de democracia política e mercado (cerca de 20% da população mundial). A Inglaterra fez uma experiência de nacionalização (logo depois da Guerra), da qual se arrependeu e a qual terminou em 1979. A URSS exerceu influência sobre todos os seus satélites, a China e as “ex-colônias”, que criaram um “socialismo” com democracia não política e com planejamento sem preços (35% da população mundial). Mais de meia centena de países (entre eles o Brasil e a Índia) optaram por um sistema de democracia quase política e por uma ampla intervenção do Estado, chamado de “capitalismo de Estado” (45% da população mundial).

Em 1980, os regimes “socialistas” e de “capitalismo de Estado” entram em profunda crise. Pouco antes, a Polônia e a Hungria haviam começado a desfazer-se. Em 1985, Gorbachev, com a “glasnost” e a “perestroika”, tenta, na URSS, o uso do sistema de mercado, e essa pequena liberdade possibilitou o renascimento do desejo de autonomia das nacionalidades. Em 1989 cai o muro de Berlim. Em 1992 denuncia-se o tratado de 1922 e a URSS é dissolvida. Antes, em 1990, a Polônia já iniciara um programa com o FMI. A partir daí todo o mundo soviético inicia a marcha de transição para um regime democrático-político combinado com uma economia de mercado. Caminho análogo haviam seguido, a partir de 1980, os países com “capitalismo de Estado”. A exceção foi a China, que adotou o mercado mas conservou a centralização política.

É preciso dizer que o Brasil não se saiu mal nesse processo. Entre 1947 e 1980, o PIB brasileiro, no regime de capitalismo de Estado, registrou uma taxa média de crescimento de 7,2% ao ano, a mais elevada do mundo ocidental. O mesmo aconteceu no dramático ajuste dos anos 1980: o PIB *per capita* brasileiro aumentou 0,9% entre 1982 e 1988 (o mesmo que em 1995/1999), contra uma redução de 1,4% do resto da América Latina.

A experiência dos últimos cinquenta anos sugere que o *processo democrático-político*, combinado com o *processo capitalista*, parece mesmo constituir um mecanismo **adaptativo** relativamente eficiente para administrar as contradições entre igualdade, liberdade e eficiência produtiva. A **urna** corrige os excessos do **mercado**, e o **mercado**, por sua vez, limita o democratismo da **urna**. Essa combinação permite a exploração dos caminhos disponíveis e a acumulação de um aprendizado para resolver os problemas. É por isso que tem condições de sobreviver: ela pode ir compondo uma sociedade em que vão se acomodando, pragmaticamente, aqueles três valores não inteiramente compatíveis.

Com a morte da URSS, a conversão da China e o desuso do “capitalismo de Estado” terminou o velho debate “mercado versus planejamento”, mas isso não significa que se acabaram as crises. Desapareceu o modelo alternativo de desenvolvimento que funcionava como atração irresistível sobre as mentes subdesenvolvidas e sobre os engenheiros sociais. O que restou?

2.3

O tema da reflexão proposta pela CEPAL supõe, implicitamente, que conhecemos os fatores produtores do crescimento e dispomos de instrumentos de política econômica capazes de manipulá-los na direção correta. Afinal, para os economistas esse é um velho tema. Foi objeto da atenção de Adam Smith, de Thomas Malthus, de David Ricardo, de Karl Marx, de Stuart Mill e de Alfred

Marshall nos séculos XVIII e XIX. Embora tenham avançado no conhecimento dos fatores que parecem induzir ao crescimento, o mesmo não se pode dizer do conhecimento desses economistas quanto aos instrumentos capazes de promovê-lo. A explicação para esse fato talvez se encontre numa observação de Allyn Young (1928). Segundo Young, esses economistas viveram

“Numa era em que o progresso econômico não era conscientemente buscado. Ele parecia emergir da própria natureza das coisas. As melhorias não precisavam ser explicadas: elas eram um fenômeno natural como a precessão dos equinócios”.

Posteriormente, pelo menos três visões diferentes dominaram o pensamento econômico. A visão neoclássica, com sua ênfase nas virtudes do mercado auto-regulado e no equilíbrio instantâneo, colocou o peso do desenvolvimento na flexibilidade dos preços e dos salários, o que manteria a economia crescendo com pleno emprego. A visão keynesiana, cética quanto à capacidade do mercado de manter o pleno emprego, atentou para a regulação da demanda efetiva. Mal utilizada, ela criou a falsa idéia de que patrocinava não apenas o crescimento mas também a inflação. E, finalmente, a interessante visão schumpeteriana, que colocou a ênfase sobre os investimentos autônomos que incorporavam as inovações técnicas. Essas últimas são a base do crescimento econômico e dos novos empregos porque promovem a mudança da estrutura produtiva. O desenvolvimento econômico não é acompanhado pelo progresso tecnológico: eles se confundem. As novas atividades, ao mesmo tempo em que criam novos empregos, que exigem qualidades diferentes dos trabalhadores, vão eliminando as mais antigas e os respectivos empregos, num processo de “destruição criativa” em que os ajustes estruturais, no longo prazo, acabam aumentando o emprego final. O desenvolvimento econômico, ou seja, o aumento da produtividade do trabalho, não é um processo tranqüilo: é descontínuo e agressivo, derivado das

diferenças de progresso tecnológico entre as várias atividades. Ao contrário do que crêem os neoclássicos e, de certa forma, alguns keynesianos, não há nesse processo papel para o conceito de “equilíbrio” que domina a teoria econômica.

Depois do fracasso da macroeconomia dos anos 1970, os economistas construíram uma grande variedade de teorias para lidar com as flutuações de curto e de médio prazo em torno de uma dada capacidade produtiva, que são os ciclos econômicos. Nos últimos anos, graças às intensas pesquisas empíricas houve uma seleção natural dessas teorias, e parece estar em via de formação um novo consenso para lidar com aqueles desvios. No que respeita à criação e à ampliação da capacidade produtiva propriamente dita, entretanto, o problema está longe de ter sido esclarecido.

Desde os extraordinários artigos de Robert Solow (1956) e de Trevor Swan (1956) os economistas conformaram-se em trabalhar com um modelo simples, que atribuía o crescimento a um misterioso fator chamado “capital”, à quantidade de trabalho homogêneo aplicada sobre ele e a uma entidade mágica chamada tecnologia. Na verdade, a palavra “tecnologia” era uma forma de capturar tudo aquilo que os economistas desconheciam e não estava incorporado ao capital físico ou ao trabalho. O modelo iluminou uma ampla área do problema e permitiu alguma verificação empírica, cujos resultados não deixaram de ser surpreendentes. Ela mostrou que boa parte do crescimento parecia ser explicado exatamente pelo fator mágico: o avanço da tecnologia!

Apesar do desconforto e do pessimismo de algumas de suas conclusões, os modelos de Solow e de Swan não foram perturbados durante trinta anos. Em meados dos anos 1980, alguns economistas começaram a desenvolver novos modelos, os quais modificavam certas hipóteses de Solow e permitiram algumas conclusões mais otimistas.

Romer (1986) introduziu o rendimento crescente do capital, e Lucas (1988) sugeriu um terceiro fator de produção a

que chamou de “capital humano”. A nova teoria, que torna endógeno o crescimento, ainda está em via de construção e longe de ser consagrada, mas pesquisas empíricas mostraram que a introdução desse terceiro fator num modelo do tipo de Solow melhora consideravelmente o seu poder explicativo [Mankiw, Romer, Weil, 1992].

A sugestão de Lucas desenvolve a velha intuição de que o desenvolvimento tem profundas ligações com a educação [Selowsky, 1962]. Na sua origem, entretanto, a educação parece mais ligada a fatores institucionais e religiosos. A correlação weberiana entre calvinismo e capitalismo talvez seja espúria e derivada do fato de a educação (aprender a ler para conhecer a palavra de Deus) ser o fator comum aos dois. Uma vez posto em marcha o processo, é certo que educação e desenvolvimento se reforçam mutuamente. Uma visão curiosa das diferenças entre as “novas” e as “velhas” teorias do desenvolvimento pode ser vista em Nelson (1997).

Sem uma teoria adequada não é de estranhar que os economistas tenham feito um pobre papel no assessoramento aos governos no que respeita ao desenvolvimento. Isso é dramaticamente demonstrado pelo fracasso dos economo-burocratas das Nações Unidas durante os anos 1950 e 1960. Hoje é evidente que eles – com a sua pretensão de saber, seus modelos mecânicos e sua crença na engenharia social – provavelmente atrasaram o crescimento dos países aos quais pretendiam ajudar. Desse ponto de vista parece que as coisas não melhoraram muito. Basta ver os estragos produzidos pela intervenção inicial do FMI na crise asiática e sua correção posterior.

A mesma crise que, nos anos 1970, acabou com a velha macroeconomia acabou também com essa pretensão e obrigou os economistas a serem um pouco mais humildes. Hoje sabemos que o mercado tem seus defeitos, mas sabemos também que quando se tenta corrigi-los pela ação governamental “iluminada” não há a segurança de que daí não resultem defeitos ainda maiores.

2.4

Nossa convicção é que o padrão de crescimento econômico é uma questão de opção de cada sociedade, limitada apenas pelas boas práticas sugeridas pela economia política (que não foram empiricamente rejeitadas) e pela aritmética. Tomamos clara distância de duas linhas de pensamento igualmente perigosas: a fatalista e a voluntarista.

Os fatalistas são nossos neocolonizados. Para eles, o desenvolvimento é recompensa que desaba sobre a cabeça dos bem-aventurados que praticam as normas da sua boa “ciência econômica”. Qualquer mobilização para o desenvolvimento econômico é perda de tempo, pois sua conquista depende de um processo semelhante ao da entrada no Reino dos Céus. Recusam-se a aceitar que o desenvolvimento depende das condições iniciais, da história e da geografia, e que os países hoje desenvolvidos erraram e acertaram explorando as oportunidades que lhes foram oferecidas em matéria de proteção aduaneira, de sistemas financeiros fechados, etc. No outro extremo estão os voluntaristas: “para crescer basta querer!” Descartam esses as boas práticas econômicas porque vêem nelas apenas obstáculos à aceleração do crescimento.

Mas exatamente porque o desenvolvimento depende das condições iniciais, da história e da geografia é que as boas práticas dependem da dimensão do país. Quem tem condições iniciais razoáveis, e tem como ativo um mercado interno suficientemente grande para incorporar as melhores tecnologias na maioria dos setores econômicos, tem mais graus de liberdade e pode ousar mais na realização do seu desenvolvimento. Não se trata, obviamente, de isolar-se no mundo, mas sim de procurar entender os rumos do desenvolvimento mundial e, estrategicamente, de posicionar a economia para auferir o máximo proveito da globalização.

Afinal, o que sabemos sobre o crescimento a longo prazo neste ano da graça de 2000? Muito pouco. Penso que aquilo que sabemos pode ser resumido em cinco proposições solidamente comprovadas de forma empírica:

(A) O desenvolvimento é um processo histórico não necessariamente monotônico [Landes, 1998], em que o acidente locacional é importante, e o qual depende fundamentalmente do quadro institucional dos países. O trabalho de Scully (1988), que utiliza uma amostra de 115 países, mostrou que

“Sociedades politicamente abertas, que respeitam as regras da lei e a propriedade privada, e usam o mercado para alocar seus recursos, crescem a uma taxa três vezes maior e são duas vezes e meia mais eficientes do que as sociedades onde essas regras são restritas”.

Hoje está provado que até a natureza dos regimes jurídicos (*common law*, de origem inglesa; e “lei civil”, de origem romana) tem significativa influência sobre a eficiência do sistema econômico [Djankov, 2000].

Esses resultados estão claramente de acordo com a teoria de North (1981,1990) e a de Nelson-Winter (1982), as quais procuram explicar as mudanças de estrutura (as instituições políticas e econômicas, a ideologia, a tecnologia e a demografia) ecologicamente favoráveis ao desenvolvimento. Eles mostraram: (i) o papel da propriedade privada, que cria os incentivos para a ação econômica e permite a sua apropriação por seus agentes; (ii) o papel da ideologia, produtora de valores culturais, éticos e morais que estimulam tal ação; e (iii) a importância do Estado, instrumento de garantia da propriedade privada e da competição.

(B) O crescimento depende, basicamente, do capital humano, isto é, do nível de educação médio da população, de sua saúde, do seu “saber fazer”, da sua capacidade inventiva e empresarial e do progresso do conhecimento, o que significa investimento (privado e público) na pesquisa [Mankiw, Romer, Weil, 1992]. A educação é mais do que isso: é ela que faz o homem se encontrar consigo mesmo.

(C) As variáveis mais importantes para explicar o aumento da capacidade produtiva no longo prazo são: “uma robusta corre-

lação entre o crescimento e a percentagem de investimento com relação ao PIB, e entre essa percentagem e o grau de abertura comercial com relação ao PIB” [Levine-Renel, 1992].

(D) A participação no processo de integração da economia mundial é um importante fator de desenvolvimento não apenas pela melhoria da eficiência estática que gera, mas também pelos substanciais ganhos de competitividade dinâmica que o comércio internacional pode propiciar [Baldwin, 1992].

(E) O desenvolvimento sustentado exige preocupação com os problemas do meio ambiente. A diminuição de custo resultante do descaso com o meio ambiente deve ser considerada concorrência desleal para que se evite o problema do *free-rider* [IBRD, 1992].

Para que o crescimento de longo prazo seja possível é necessário que o país tenha estabilidade macroeconômica. Isso implica: (i) níveis de inflação baixos e previsíveis; (ii) política fiscal estável e responsável; (iii) taxa de juro real adequada; (iv) taxa de câmbio real de equilíbrio e previsível; (v) balanço em conta-corrente em situação considerada sustentável, com ampla abertura comercial e taxas de crescimento próximas ao pleno emprego, e (vi) um sistema financeiro bem regulado e sólido.

É difícil saber exatamente como obter essas condições. Parece que elas podem resumir-se na existência de um governo constitucionalmente estável (com um Banco Central autônomo mas *accountable*), que garanta uma política macroeconômica razoável e impulsione a competição no nível microeconômico pela eliminação das restrições que impedem o pleno funcionamento dos mercados. As políticas que produzem o crescimento podem ser identificadas, portanto, *como aquelas que geram a estabilidade macroeconômica, estimulam a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional*. Elas incluem:

(1) Uma definição clara de que todos os cidadãos e empresas nacionais ou estrangeiras estão sujeitos à mesma lei, e de que a propriedade privada, necessária para o funcionamento do mercado, é plenamente assegurada.

(2) Uma profunda desregulamentação da liberdade de iniciativa, que possibilite aos agentes econômicos aproveitarem com rapidez e eficiência as oportunidades produtivas. Não é possível que a instalação de uma pequena empresa no Brasil exija 15 procedimentos legais antes de começar a operar, 9 registros cartorários (fiscais e trabalhistas), 61 dias úteis de tempo e 12 vezes o custo de uma iniciativa semelhante nos Estados Unidos.

(3) O estímulo à ampliação do investimento privado no capital físico e na pesquisa tecnológica. O governo deve reduzir ao mínimo suas despesas de custeio e concentrar o uso de sua poupança na formação do “capital humano” (educação e saúde), no estímulo à pesquisa básica e na infra-estrutura, o que eleva a produtividade do investimento privado. Ele deve retirar-se das atividades produtoras, privatizando-as cuidadosamente.

(4) Um sistema tributário relativamente neutro do ponto de vista alocativo, com taxas marginais razoáveis e cobertura ampla, que distorça a intermediação financeira que liga a poupança ao investimento. Ele deve estimular os investimentos, o aumento da oferta de trabalho, não discrimine a formação de poupança e desonere completamente as exportações.

(5) Um sistema financeiro eficiente e competitivo, sujeito a regulação e controle cuidadosos mas capaz de ofertar o crédito necessário a taxas de juros reais compatíveis com as internacionais.

(6) Uma livre formação dos preços, com tantos mercados quantos forem necessários e com a legislação assegurando o processo competitivo.

(7) Uma política de esclarecimento público que induza à redução da taxa de fertilidade da população.

(8) Uma abertura comercial e financeira para o exterior, com a redução de tarifas efetivas e, se possível, com a introdução de uma tarifa nominal única que incida sobre todas as importações. É preferível deixar ao próprio mercado a decisão de consumir hoje ou a de investir para consumir no futuro. Isso não implica, entre-

tanto, a livre movimentação de capitais de curto prazo, e nem sanciona o uso imprudente da poupança externa.

(9) Uma abertura comercial simétrica. É preciso um substancial esforço econômico e político para expandir exportações agrícolas e industriais. A estreita correlação entre exportações e crescimento é, em parte, espúria. O que estimula vigorosamente o crescimento econômico são as importações de bens de capital e de tecnologia, que só podem ser pagas com o aumento das exportações. As importações também abrem o horizonte e diversificam as possibilidades de consumo. Isso cria novos nichos para a produção interna, na medida em que o nível de consumo construiu o mercado capaz de absorvê-la. Quando as condições que afetam o sistema produtivo nacional são isonômicas com as dos seus parceiros, essa diversificação do consumo é um passo para a substituição economicamente eficiente das importações. E essas não se reduzem, pois a demanda interna continua a estimular a sua ampliação e sofisticação. O aumento da produção interna de bens de consumo abre, por sua vez, oportunidades para a substituição economicamente eficiente da importação de bens de capital. Trata-se de um processo que deve funcionar buscando sempre a isonomia das condições produtivas com relação à de nossos competidores. Condições isonômicas significam uma ação estatal enérgica para a redução do custo-físico-Brasil (não basta privatizar sem fiscalizar) e do custo-institucional-Brasil, como a melhoria da regulação da concorrência, da proteção jurídica e da desregulação da liberdade de iniciativa.

(10) Um estímulo à absorção do conhecimento e da tecnologia disponíveis, à preparação do capital humano necessário à pesquisa científica, e à geração do progresso técnico nos setores produtivos – processos nos quais o governo deve ter papel relevante. Julgado necessário e adequado o suporte governamental a políticas industriais (rendimentos crescentes, externalidades, estrutura do mercado, tamanho do mercado, falhas do mercado)

e à política de exportações, que ele seja feito preterivelmente de forma clara e direta, corrigindo-se a distorção interna mas obrigando o setor, desde o início, a revelar sua competitividade externa. Isso mostra que as políticas microeconômicas são tão importantes quanto as macroeconômicas.

Perseguir um programa construído dentro das limitações impostas pela economia política e pela aritmética, conforme sugerido nos dez pontos mencionados, parece-nos o melhor caminho para a economia brasileira na década 2000/2010.

2.5

Crescimento pela competição é o nome do jogo! Mas é preciso cuidado e sensibilidade porque o mercado pode fazer muita coisa mas não pode garantir equidade. O desenvolvimento é um jogo cooperativo entre três parceiros: os trabalhadores, os empresários e o governo. É preciso construir instituições que, sem prejudicar a eficiência, garantam aos trabalhadores uma efetiva realidade participativa. Eles têm de se perceber parte integrante e respeitada do processo econômico, e não seres alienados para os quais o crescimento é irrelevante.

É preciso reconhecer que o atual processo de globalização, que permite a incorporação simultânea de novas tecnologias nos mais variados setores da economia, tem a tendência de aumentar o desconforto e a exclusão dos trabalhadores menos qualificados, os quais não receberam o benefício da educação. Ele é, entretanto, incontornável, uma vez que é fruto das virtudes das vantagens comparativas e do desenvolvimento tecnológico, que:

(A) exigem ampliação do mercado para acomodar os ganhos de escala do setor produtivo;

(B) produzem uma consistente redução dos custos de transportes (encolhendo o espaço), e

(C) produzem um aumento dramático da qualidade das comunicações (encolhendo o tempo).

A globalização envolve três faces: a do *comércio de bens e serviços*, a da *transferência de fatores de produção* (migração e investimento direto) que a completa, e a *liberdade de movimento de capitais* no setor financeiro. As duas primeiras produzem resultados positivos robustos para a ampliação do bem-estar das sociedades envolvidas, possuem largo suporte na teoria e têm consistente confirmação empírica. A terceira tem suas vantagens: facilita o financiamento dos déficits em conta-corrente e permite uma escolha “ótima” da transferência intertemporal das decisões sobre consumo e investimento. A livre movimentação de capitais parece surtir um efeito positivo sobre a estrutura financeira e sobre o nível de crescimento dos países desenvolvidos. No que respeita àqueles que estão em via de desenvolvimento, entretanto, os dados, apesar de fortemente torturados, recusaram-se, até agora, a confessar seus benefícios.

A *desabrida liberdade de movimento de capitais*, entretanto, não tem suporte teórico sólido ou verificação empírica de que aumente o bem-estar do país. Parece muito mais um contrabando ideológico (promovido pelo “espírito” de Wall Street que domina os organismos internacionais) introduzido sorrrateiramente como simples extensão inocente das vantagens comparativas e da mobilidade dos fatores. Ela facilitou o descuido com os déficits em conta-corrente e aumentou extraordinariamente os riscos das economias em desenvolvimento, como se viu nas recentes crises mexicana, asiática, russa e brasileira. O problema é estimular o “bom” capital e restringir o uso do “mau”, coisa que, infelizmente, não sabemos como fazer. A solução parece ser reduzir ao mínimo a dependência do capital volátil de curto prazo, diminuindo-lhe, com o câmbio flutuante, as oportunidades de arbitragem frequentemente produzidas pelas variações da política econômica.

2.6

No caso brasileiro, quais são os principais obstáculos à realização de um processo de desenvolvimento com equilíbrio interno (in-

flação equivalente à de nossos parceiros) e externo (déficit em conta-corrente sustentável) como anteriormente proposto?

A tradição diz que existem dois fatores limitantes: (1) o nível de poupança interna, e (2) o déficit em conta-corrente. Quanto à primeira restrição, sabemos hoje que ela é menos importante do que parece. É certo que as variações de crescimento estão associadas às variações da taxa de investimento. Deve-se admitir, portanto, que a taxa de poupança está associada à taxa de crescimento. Mas as pesquisas empíricas mostraram que a ordem de causalidade é muito maior do crescimento para a poupança do que desta para aquele. A persistência do crescimento robusto (pelo aproveitamento de fatores ociosos ou pelo aumento de produtividade) tende a elevar a taxa de formação de poupança. Foi assim nos anos 1970 e será assim no futuro.

A restrição eficaz é mesmo a externa: ou aumentamos dramaticamente nossas exportações ou seremos incapazes de sustentar uma taxa de crescimento anual entre 6% e 7%, o mínimo necessário para acomodar as tensões sociais que inevitavelmente crescerão com a política econômica aqui sugerida. A taxa de câmbio adequada é, obviamente, uma condição necessária, mas não é suficiente. Precisamos de uma enérgica ação política e econômica pertinente às multinacionais (quase 40% do comércio mundial de bens industrializados se dá entre elas) para que percebam as vantagens do nosso amplo mercado interno, da nossa orientação segura e dos bons lucros que podem gerar se usarem o Brasil como plataforma exportadora.

A agroindústria também precisa de apoio e de ousadia. Somos pouco importantes no mercado mundial (com exceção do café) e temos, portanto, ampla margem para expandir nossas exportações de cereais, de derivados da biomassa (celulose, açúcar e álcool, plásticos biodegradáveis), de frutas e seus derivados, de flores e de tantos outros produtos naturais em cujo cultivo não são utilizados fertilizantes e defensivos químicos. Ainda que o custo

privado do nosso trigo seja maior do que o do internacional, o seu custo social é praticamente nulo. Não precisamos, portanto, importar todo o nosso consumo e desativar o setor. A economia brasileira necessita priorizar as atividades geradoras ou poupadoras de divisas, em serviços de transportes, em fretes e em seguros internacionais, e aquelas atividades que utilizam intensivamente fatores abundantes, como é o caso do turismo ecológico. Além do mais, em quatro ou cinco anos teremos auto-suficiência em petróleo, e isso significará uma extraordinária “substituição de importações”. Essa política tem sido “demonizada” pela “neo-ignorância” nacional, que sugere que o crescimento de 7,2% ao ano, entre 1947 e 1980, só aconteceu porque “tínhamos produtividade decrescente”... Certamente tal política teve os seus exageros mas está longe de ter recebido uma avaliação mais cuidadosa.

A crítica a essa política agressiva de exportações é que ela provavelmente implicará uma redução de nossas relações de troca. É verdade. Mas o problema é que essas relações já estão caindo e flutuam livremente. O custo adicional, em termos de relação de troca, de uma política inteligente e agressiva de exportações será irrelevante diante da possibilidade de ela sustentar um crescimento econômico.

O objetivo da política econômica do Brasil na próxima década deve ser: crescer entre 6% e 7% ao ano, com equilíbrio interno e reduzindo a vulnerabilidade externa. Ela exige uma atenção especial com os processos que ao aumentar o crescimento tendem a piorar a desigualdade. Aprendemos que existem mecanismos que, sem comprometer a eficiência produtiva, facilitam o caminho para uma melhor distribuição de renda.

A política econômica anteriormente sugerida está disponível, mas será necessário inteligência e paciência política para realizá-la porque, no curto prazo, provavelmente os seus custos incidirão sobre os menos afortunados.

2.7

Afinal de contas, esse programa não parece estar muito longe do chamado “Consenso de Washington”, no qual John Williamson (1989) listou as políticas que os velhos países da democracia política e do mercado esperavam que os países salvos do incêndio de 1980 adotassem. Dessa listagem – é importante frisar – também não constava a desabrida liberdade de movimento de capitais, apesar da observação feita, na ocasião, pelo ilustre professor Stanley Fischer (à época vice-presidente do BIRD e hoje gerente adjunto do FMI), de que Williamson a esquecera; observação que esse último ignorou.

Mas há uma diferença fundamental no enfoque: ele não é sugerido como substituto de uma concepção adequada do papel do Estado na preparação e animação de uma estratégia de desenvolvimento. A economia política e a aritmética fixam os limites da política economicamente correta que deve balizar a mobilização e a integração da sociedade em torno do objetivo fundamental: acelerar o desenvolvimento econômico com o uso das novas tecnologias e a simultânea construção de uma rede de proteção para aqueles que serão mais atingidos.

Em uma palavra: a boa prática econômica não é substituta de uma estratégia de desenvolvimento. É sua auxiliar e complemento precioso porque garante a possibilidade de sua continuidade.

Culpar o Consenso de Washington por nossa vulnerabilidade atual é certamente um exagero. Não fizemos as reformas importantes (tributária, trabalhista e previdenciária). Privatizamos alguns setores às pressas e descuidadamente, vendendo o patrimônio para pagar custeio. Não demos prioridade para as despesas de educação e de saúde, expressamente mencionadas no Consenso de Washington como “investimento”. Mantivemos uma alta taxa de juro e valorizamos a taxa cambial (ambas expressamente condenadas no Consenso de Washington). Estamos assistindo à lenta destruição do direito de propriedade no campo. Desrespeitamos os acionistas minoritários e os credores financeiros internos,

exatamente o oposto da décima recomendação do Consenso de Washington. As medidas provisórias introduzem uma enorme incerteza jurídica e não há nada mais prejudicial ao funcionamento do mercado.

A nossa dependência externa e a atual dimensão da dívida interna não têm nada a ver com as recomendações do Consenso de Washington. Elas são filhas da mesma política econômica que subtraiu do sistema produtivo brasileiro as condições isonômicas de competição, com a falsa promessa (hoje esquecida) de que iria reduzir o custo Brasil. Aumentamos a carga tributária bruta, de 25% do PIB, em 1993/1994, para quase 32% em 1999, com o mais distorcido sistema tributário já visto em nossa história. Fizemos descuidadamente a necessária redução tarifária (juntamente com uma valorização cambial). Reduzimos a relação crédito privado/PIB. Para resumir: amputamos as pernas dos produtores brasileiros para torná-los corredores mais eficientes. Isso destruiu boa parte do nosso sistema produtivo e comprometeu nossa capacidade de crescimento.

Até agora não se distinguiu quanto do propalado aumento de produtividade do trabalho estimado para a última década é puro efeito estatístico, derivado do perverso processo de levar à falência empresas que, em condições isonômicas, estariam ainda produzindo, exportando e empregando. Eliminando a cauda inferior da distribuição das empresas por nível de produtividade da mão-de-obra (por pressão de condições não isonômicas), forçamos a concentração e sobram as empresas da cauda de produtividade maior. Com isso, naturalmente a distribuição truncada apresenta uma média superior. Devemos considerá-la aumento da produtividade ou será mero truque estatístico?

Chamar de neoliberal essa política é pura mistificação. No sentido britânico, “liberal” é quem coloca a *liberdade individual* como valor supremo. No sentido americano, é quem atribui importância ao papel do Estado na formulação de programas que

dão prioridade à *igualdade*. O projeto brasileiro certamente terminou com a inflação e, depois da modificação cambial, criou algumas perspectivas de crescimento, mas não privilegiou nem a *liberdade* (veja a arbitrariedade das medidas provisórias) nem a *igualdade* (veja o crescimento da distância entre as pessoas), e tampouco a *eficiência alocativa* (veja as distorções do sistema tributário). Ele não é liberal em nenhum sentido. Muito menos será neoliberal!

2.8

É importante voltar a insistir no mecanismo de autocorreção gerado pela interação entre o **mercado** e a **urna** para a sustentação política do programa aqui sugerido.

O prazo para a “urna falar” (de cada dois a quatro anos) é muito mais curto do que o prazo em que a política econômica aqui recomendada produziria resultados visíveis e gerais, talvez seis ou oito anos. É um fato clássico a incorporação de uma nova tecnologia (se o crescimento global não for suficientemente rápido) tender a aumentar o desemprego e a privilegiar os mais educados capazes de operá-la [Berman e Machin, 2000]. Isso gera, simultaneamente, um aumento do desemprego e um aumento da desigualdade porque o salário do decil inferior tende a crescer menos do que o do decil superior, uma vez que aumenta a demanda dos já educados. Com o tempo, a tecnologia pode ser operada com menor perícia, mas a convergência depende, obviamente, da velocidade do aprendizado e da velocidade da difusão da inovação, o que, por sua vez, depende da velocidade da queda dos preços relativos dos equipamentos inovadores. É a combinação desses elementos que estimula o processo cumulativo de crescimento que, no início, e durante algum tempo, não reduz o desemprego e não corrige as desigualdades. As economias de “ponta” precisam “inovar” permanentemente, o que lhes dá mais tempo, mas as economias “de trás” podem, inicialmente, “copiar” aceleradamente, e depois, investir em pesquisa e desenvolvimento

(um papel importante para o Estado) e caminhar para a “ponta”. A redução do “gap” tecnológico nacional exigirá, além da absorção acelerada das tecnologias disponíveis no exterior, a adaptação às específicas condições locais.

Um processo de incorporação tecnológica significativo tende a gerar desequilíbrios simultâneos em vários setores, com congestionamentos que podem, inicialmente, agravar o desconforto social. Se não houver cuidado, os “excessos do mercado” correm o risco de serem corrigidos pelo “excesso de democratismo” nas urnas e, assim, colocar em dúvida a validade da política antes de ela amadurecer os seus frutos. É por isso que são fundamentais os mecanismos de solidariedade com relação aos cidadãos que serão atingidos e estão menos preparados. A construção de uma rede de segurança para atender às necessidades básicas dos menos afortunados é, antes de tudo, uma questão ética, porque sabemos antecipadamente que eles serão os primeiros a ser atingidos e os últimos a provar os benefícios gerados pela mudança.

É, também, uma questão de ordem prática. Se não podemos escolher os “vencedores”, temos de cuidar para que os “perdedores” não sejam a maioria excluída numa sociedade com a qual eles não têm nenhuma razão para ser solidários e muito menos razão para defender os seus princípios. A desesperança mobiliza-se em favor do voluntarismo – que manda às favas a economia política e a aritmética, bem como a “ciência econômica” e o “agente representativo” – e elimina, por definição, o problema da desigualdade. Na “ciência econômica” a urna não existe: é apenas uma variável irrelevante que não cabe no modelo!

2.9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, R. E. Measurable Dynamic Gains from Trade. *Journal of Political Economy*, 1992, p. 162-174.
- BERMAN, E. and MACHIN, S. Skill-Biased Technology Transfer. 2000, mimeo.
- IBRD. *Development and Environment*. World Development Report, 1992.
- DJANKOV, D. *et al.* The Regulation of Entry. W.p.-NBER, 1892, 2000.
- FISCHER, S. "Comment", in WILLIAMSON, J. Lantin American Adjustment, 1989.
- LANDES, D. S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Campus, 1998.
- LEVINE, R. and Renelt, D. A Sensitivity Analysis of Cross-Growth Regressions. *The American Economic Review*, 1992, p. 942-963.
- LUCAS, R. E. Jr. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 1988, p. 3-42.
- MANKIW, N. G., ROMER, D. and WEIL, D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 1992, p. 407-437.
- NELSON, R. How New is New Theory of Growth? *Challenge*, Sept./Oct. 1997, p. 29-58.
- _____. WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge University Press, 1982.
- NORTH, D. C. *Structure and Change in Economic History*. W. W. Norton, New York, 1981.
- _____. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ROMER, P. M. Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 1986, p. 1002-1037.
- SCULLY, G. W. The Institutional Framework and Economic Development. *Journal of Political Economy*, 1988, p. 652-662.

- SELOWSKY, M. On the Measurement of Education's Contribution to Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 1969, p. 449-463.
- SOLOW, R. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 1956, p. 65-94.
- STIGLITZ, J. E. *An Agenda for Development*, 1997.
- SWAN, T. "Economic Growth and Capital Accumulation". *Economic Record*, 1956, p. 334-361.
- WILLIAMSON, J. Latin American Adjustment, IIE, 1989.
- YOUNG, A. Increasing Return and Economic Progress. *The Economic Journal*, 1928, p. 527-542.

OS DESAFIOS DA MACROECONOMIA BRASILEIRA

Luís Carlos Mendonça de Barros

3.1 INTRODUÇÃO

A equipe econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso completou, em maio de 2001, oito anos à frente da economia brasileira. O presidente da República já está no poder há mais de seis anos. Um verdadeiro recorde, principalmente se considerarmos apenas o período democrático de nossa história. Não podemos falar, portanto, de instabilidade política e de falta de continuidade administrativa como origem dos problemas mais graves que ainda estão presentes no Brasil deste início de novo milênio. A equipe liderada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, teve tempo e poder suficientes para executar uma agenda de reformas econômicas desenvolvida ao longo da década de 1980 nos principais centros do pensamento econômico brasileiro.

É evidente que restrições políticas enfrentadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seu governo de coalizão não permitiram a execução total de seu programa de governo. Mas essas dificuldades, principalmente no segundo mandato presidencial, não podem servir como desculpa para explicar algumas das falhas institucionais e operacionais que ainda limitam o desenvolvimento sustentado de nosso país. Esses obstáculos são cau-

sados por alguns erros conceituais na condução da política econômica e por uma visão falha da natureza da funcionalidade das economias de mercado no mundo de hoje.

A falta dessa visão sobre a nova dinâmica dos mercados a partir da década de 1980, com o progresso extraordinário da chamada tecnologia da informação, fez que não chegássemos ao estágio de uma economia com crescimento sustentável. Além dessa falta de modernidade do projeto, a inexistência de uma agenda estratégica que permitisse a chamada inserção competitiva da economia brasileira no mundo global também é responsável por esse sucesso apenas parcial.

O Plano Real foi pensado, durante a segunda metade dos anos 1980 e nos primeiros anos da década seguinte, como um programa de estabilização que olhava para trás e não para frente. Não se pode cobrar dos economistas brasileiros que trabalharam no desenho do programa, principalmente dos da PUC do Rio de Janeiro liderados por André Lara Resende e por Pêrsio Arida, os problemas enfrentados hoje. O Plano Real como instrumento de estabilização dos preços, em um cenário inflacionário que existia até 1994, foi uma obra de arte. A velocidade com que a inflação caiu e se estabilizou é uma prova incontestante do acerto do diagnóstico e das medidas propostas.

O grande mérito de Fernando Henrique Cardoso como homem político, ao contrário do que se passou com o presidente José Sarney em 1985, foi entender que a sociedade brasileira estava farta da inflação crônica que a acompanhava fazia mais de quinze anos. Quando aceitou o convite para ser ministro da Fazenda do cambaleante governo Itamar Franco, em 1993, ele já sabia o que iria fazer. Chamou imediatamente a equipe de economistas da PUC para trabalhar consigo e apresentou à sociedade seu programa de estabilização. O sucesso imediato deu-lhe o cargo de presidente da República nas eleições de 1994.

As idéias centrais do Plano Real constituíram o plano de vóo de seu primeiro mandato. Delas Fernando Henrique Cardoso não se afastou nem um milímetro, mesmo quando a operação política de seu governo obrigava a negociar alguma flexibilidade nas medidas apresentadas pelo seu homem forte, o ministro da Fazenda Pedro Malan.

3.2 POR QUE O PLANO REAL ENVELHECEU

Como já disse, o Plano Real respondeu de maneira eficiente a alguns dos desafios principais da economia brasileira dos anos 1980 e do início dos 1990. Mas não incorporou as mudanças estruturais dramáticas por que passa o chamado primeiro mundo capitalista. A revolução das telecomunicações, a digitalização do som e da imagem, a implantação de uma nova rede mundial de comunicações – a INTERNET – e o desenvolvimento extraordinário da tecnologia *wireless* deram aos mercados uma dinâmica completamente nova. Nesse novo mundo digital e virtual, a utopia da teoria clássica dos mercados perfeitos ganhou um novo impulso. A forma como a produção e a distribuição de bens e serviços ocorria até então, no mundo interligado por essa nova plataforma de telecomunicações, alterou-se profundamente. Um novo arranjo institucional para as economias nacionais passou a ser um desafio fundamental para os governos.

Os ganhos de produtividade no âmbito da produção industrial pela incorporação das novas tecnologias foram extraordinários. Além disso, houve uma alteração profunda na composição do valor agregado dos bens de capital e de consumo com o desenvolvimento da microeletrônica. Um telefone hoje é muito mais um computador do que um aparelho clássico de comunicações entre pessoas. A Nokia provocou uma verdadeira revolução entre as empresas tradicionais de telefones como a Lucent, a Motorola e a Ericsson, por ter sido a primeira a perceber essa mudança. Um auto-

móvel terá, nos próximos dois anos, um valor agregado de microeletrônica maior do que os equipamentos mecânicos tradicionais. O mesmo vem ocorrendo com outros aparelhos de consumo mais simples.

Essa revolução na microeletrônica provocou uma explosão do setor de software para programar essa nova geração de equipamentos industriais e de bens de consumo. A concorrência nos mercados passou a depender muito mais dessa parte inteligente dos produtos e serviços do que da parte física tradicional. Empresas de telefonia estão vendendo a terceiros sua rede física de comunicações para que elas próprias se concentrem apenas nas atividades de criação de software para novos produtos e nas atividades de *marketing*. Outros setores vão certamente seguir o mesmo caminho, separando a parte física de suas atividades das ações ligadas à programação de seu setor inteligente. Empresas em que o conhecimento é sua base funcional passaram a ser o centro desse novo tecido produtivo do mundo moderno.

Toda essa nova estrutura dos mercados envelheceu o mundo produtivo que estava por trás do Plano Real. A abertura da economia, que, com o equilíbrio orçamentário e a desregulamentação dos antigos monopólios públicos herdados do getulismo e dos governos militares, formava o núcleo duro do programa de estabilização do presidente Fernando Henrique Cardoso, não considerava essa revolução produtiva. Pior ainda, não conseguiu entendê-la durante os anos seguintes a 1995.

Nos primeiros anos do Plano Real toda a energia do governo voltou-se para uma política fiscal e monetária que viabilizasse a chamada âncora cambial. O choque de concorrência em nosso vetusto e ineficiente sistema produtivo, provocado pela redução das alíquotas de importação, acabou agravado pela taxa de câmbio valorizada provocada pela política cambial do Banco Central. Tudo isso estava previsto no plano de vôo inicial, com exceção do dólar a 83 centavos de reais. É nesse cenário de condições macro-

econômicas – próximas daquelas do primeiro mundo, e de uma funcionalidade interna dos mercados de fatores que ainda refletiam as condições do Brasil anterior ao Plano Real – que vai desenvolver-se o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

3.3 POR QUE O PLANO REAL PERDEU SUA EFICIÊNCIA

Esse fosso que se abria entre a lógica intrínseca da política econômica do governo e o novo estágio da economia mundial foi agravado pela forma pela qual a equipe econômica entendia a questão da estabilidade. Os desafios competitivos que a abertura de nosso espaço econômico criaram eram mais complexos do que os percebidos pelo Ministério da Fazenda. Nesse sentido acreditava-se que não havia limites, por parte dessa nova racionalidade microeconômica, na busca da estabilidade fiscal. O equilíbrio das contas públicas não podia ser visto apenas como uma questão de caixa, mas precisava ser buscado num contexto de uma reforma fiscal ampla. Por outro lado, a política monetária necessária para viabilizar a âncora cambial impunha um custo financeiro incompatível com a abertura comercial.

Essa falta de entendimento da questão competitiva fez que o esforço do governo na busca de reformas microeconômicas fundamentais no campo do mercado de trabalho, do mercado de capitais e de crédito fosse sempre adiado. Mesmo o programa de desestatização era visto muito mais como uma questão financeira, na medida em que reduzia os gastos públicos e gerava recursos via venda das ações do Tesouro. A questão da regulamentação dos serviços públicos que estavam sob a responsabilidade do Estado, criando mercados mais eficientes e competitivos, sempre foi tratada pelo governo como um problema menor. Somente em casos isolados, como foi o exemplo das telecomunicações, é que esse objetivo esteve presente.

A questão da competitividade foi-se agravando à medida que o governo enfrentava enormes dificuldades para lidar com a redução dos encargos de responsabilidade do setor público. O primeiro obstáculo foi a rigidez do chamado gasto público no Brasil real e legal. Estabilidade dos funcionários públicos e vinculações orçamentárias constitucionais representam mais de 90% dos orçamentos públicos. Além desses, a Previdência Pública privada bancada pelo governo – o INSS – foi outro fardo para o Tesouro, com o qual a ação legislativa do governo conseguiu mexer muito pouco.

O único espaço significativo encontrado do lado da despesa foi a redução dos investimentos públicos, principalmente do lado das empresas estatais. É da tradição brasileira considerar gasto público as despesas de empresas controladas pelo governo, mesmo no caso daquelas que, como a PETROBRÁS e a antiga TELEBRÁS, tinham capacidade de se financiar com lucros e endividamento de sua responsabilidade. Embora o governo estivesse empenhado em um vigoroso programa de privatizações, o tempo requerido para tal exigia uma continuidade dos investimentos dessas empresas para manter funcionando eficientemente nossa infra-estrutura econômica. Além disso, o ambiente regulatório pouco claro colocava restrições à entrada sistêmica do investimento estrangeiro nessas áreas. Esse fato tem seu exemplo mais dramático no setor de energia elétrica.

A saída encontrada diante de um gasto público de difícil redução foi aumentar, de maneira vigorosa, a arrecadação de impostos e as contribuições ao INSS. Os novos impostos, na sua maioria em cascata, e cobrados na atividade produtiva, reduziram ainda mais a competitividade das empresas brasileiras tanto no mercado externo (exportações) como na disputa do mercado interno (concorrência com as importações). Todo o esforço de aumento de receita tributária passou, na prática, a representar um aumento brutal do que se convencionou chamar de custo Brasil. Em alguns setores esse adicional de custo pode chegar a mais de 10% do valor agregado na produção.

Outra falha importante da gestão das mudanças estruturais de nosso tecido produtivo ocorreu no programa de privatizações das grandes empresas de serviços públicos e da infra-estrutura econômica como portos e ferrovias. Pouca atenção foi dada à desregulamentação e à criação de mercados competitivos com a saída dos monopólios públicos. A exceção fica por conta do segmento das telecomunicações, em que a desmontagem da TELEBRÁS, monopólio público do setor, foi feita de maneira que se criasse um espaço privado competitivo.

3.4 FALSO DILEMA FISCALISMO VERSUS DESENVOLVIMENTISMO INIBIU AS REFORMAS

Desde o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, em 1995, a equipe econômica apresentava-se dividida em dois núcleos muito claros. O primeiro deles, com sua liderança no Ministério da Fazenda e no Banco Central, tinha seu programa de ação centrado no ajuste das contas públicas e na abertura radical da economia como forma de levar o país a uma situação de crescimento sustentado. Fazia parte do plano de ação desse grupo a desregulamentação de setores importantes de nossa infra-estrutura econômica, principalmente no setor do petróleo, no das telecomunicações, no elétrico e no da estrutura portuária estatal.

O segundo grupo, formado a partir da liderança do ministro do Planejamento, José Serra, defendia a inclusão de uma ação de coordenação estratégica, por parte do governo, que permitisse uma adaptação mais suave da mudança de nosso quadro produtivo de um espaço fechado, e protegido por elevadas taxas de proteção alfandegária, para um espaço aberto ao fluxo de comércio. Fazia parte da ação defendida por esse grupo, que passou a ser chamado, pela imprensa, de desenvolvimentista, uma série de reformas microeconômicas nas áreas fiscais, de crédito e de mercado de capitais e na infra-estrutura econômica. Além disso o governo, via BNDES, deveria desenvolver programas especiais para

a instalação, no Brasil, de indústrias e serviços na área da tecnologia da informação. O tamanho de nosso mercado para esses produtos, e o boom de investimentos, nesses setores, que ocorriam no primeiro mundo, seriam as forças de mercado que viabilizariam essa agenda de investimentos.

Uma única experiência de êxito nesse sentido ocorreu no segmento das telecomunicações. Na programação estratégica da privatização e desregulamentação do setor, foi contemplado um conjunto de ações do Ministério das Comunicações e do BNDES para a instalação de uma plataforma de produção de terminais telefônicos e redes no segmento wireless e de transmissão de dados. O volume de investimentos nesse setor, que se seguiu à entrada de empresas privadas, fez que os maiores fabricantes internacionais criassem unidades produtivas no Brasil. A partir delas eles passaram a atender não só o mercado interno mas também o espaço latino-americano via exportações. Em alguns setores o volume de exportações já equivale às compras externas.

Esse plano de trabalho não era, entretanto, aceito pela equipe da Fazenda, a qual defendia a tese de que o mercado faria isso naturalmente, a partir de um choque de redução das proteções tarifárias. Ao governo caberia apenas estabilizar a moeda e chegar a um equilíbrio fiscal estável.

3.5 GOVERNO ESCOLHE O CAMINHO LIBERAL

A condução da política cambial do Banco Central, com a necessidade de juros extremamente elevados, e as dificuldades na aprovação de uma reforma fiscal que levasse em conta a concorrência internacional no novo espaço produtivo mundial acirraram as disputas na equipe econômica do presidente Fernando Henrique e provocaram a saída do ministro José Serra.

O presidente optou claramente pela equipe do Ministério da Fazenda, muito embora tenha mantido um certo espaço para

o grupo que buscava implantar um plano estratégico, o qual passou a chamar-se Integração Competitiva no mundo global.

Os obstáculos criados pela política cambial e pelas reformas de natureza microeconômicas foram progressivamente agravando as dificuldades competitivas das empresas nacionais. A criação da CPMF e a nova regulamentação do sistema de contribuições sociais criaram um sistema tributário incompatível com os ganhos de produtividade que ocorriam nos Estados Unidos, na Europa e em alguns países da Ásia. A taxa de câmbio, valorizada artificialmente em razão dos juros elevados operados pelo Banco Central, completava um quadro terrível para as indústrias e empresas de serviço aqui instaladas. Ademais, a redução progressiva das proteções de natureza alfandegária aumentaram as vantagens competitivas das importações.

Por outro lado, a energia política do governo, toda gasta no ajuste fiscal, não permitia que as reformas no campo do mercado do trabalho e no campo da concorrência interna, bem como outras mudanças de natureza microeconômica, encontrassem espaço na ação do governo. Passamos a ter uma economia aberta com uma estrutura produtiva interna ainda da época da economia fechada, mas agora com uma proteção externa muito reduzida. O resultado foi um desequilíbrio imenso em nosso comércio exterior e um nível de déficit em conta-corrente extremamente perigoso.

3.6 A FLUTUAÇÃO DO REAL MELHORA A COMPETITIVIDADE MAS NÃO É SOLUÇÃO

A flutuação traumática do real, em janeiro de 1999, muda o cenário de restrições conjunturais ao crescimento da economia. Permite a volta de uma certa competitividade da produção interna via desvalorização da moeda como forma de compensar o ambiente interno pouco eficiente. Depois de um primeiro momento de correção pontual da taxa de câmbio, o real inicia um período

de deslizamento em relação ao dólar, refletindo com isso o chamado custo Brasil.

Mas esse grau de liberdade tem um custo: a instabilidade da taxa de câmbio inibe a entrada da economia brasileira no circuito das redes globais de produção integrada como unidades integradoras. Além da dificuldade de determinação de preços em reais agrega um custo adicional ao investimento externo via necessidade de operações de hedge da flutuação cambial.

A incorporação dos custos maiores, decorrentes da ineficiência do arranjo institucional interno na formação da taxa de câmbio, é um arranjo de curto prazo de certa eficiência. Ajuda o exportador e cria mecanismos de defesa no mercado interno contra as importações vindas de espaços econômicos mais eficientes. Não é por outra razão que as exportações de manufaturados vêm apresentando crescimento expressivo nos últimos dois anos. Esse, porém, é um arranjo provisório e perigoso que precisa ser seguido de um esforço concentrado na busca de uma institucionalidade compatível com a de nossos maiores parceiros comerciais. Na medida em que os mercados internos de fatores caminhem no sentido correto, a desvalorização cambial que equilibra a competitividade tende a desaparecer.

Como não existe no horizonte do governo Fernando Henrique nenhum sinal nesse sentido, e com o crescimento das oposições no cenário das eleições presidenciais de 2002, as expectativas dessas mudanças são hoje muito pequenas. Ficará para o próximo presidente a responsabilidade de manter a estabilidade monetária conseguida e a de dar ao tecido produtivo brasileiro condições de competitividade que garantam o crescimento econômico sustentado.

INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

4.1 INTRODUÇÃO

Para o saber convencional dominante, o problema do Brasil está em completar as reformas institucionais orientadas para o mercado para que esse em seguida se encarregue do desenvolvimento. Em contrapartida, para o saber convencional dominado a solução está em retornar às políticas ativas de intervenção do Estado na economia para, por meio da política industrial, lograr o desenvolvimento. Caso consideremos insatisfatórios os dois saberes convencionais que se digladiam na arena política brasileira – o primeiro, claramente representando a visão de direita das classes dirigentes brasileiras (embora boa parte dela se veja como de centro-esquerda) e das agências internacionais; e, o segundo, representando a visão da oposição burocrática da esquerda tradicional –, duas perguntas se impõem: por que nenhuma das duas abordagens leva ao resultado desejado? E qual é a alternativa?

O Brasil, embora seja hoje uma economia plenamente capitalista, ainda não alcançou o estágio de desenvolvimento auto-sustentado porque ainda não recuperou a estabilidade macroeconômica, que começou a ser perdida a partir de meados dos anos 1970, e tampouco logrou um nível de governança democrática que torne

esse desenvolvimento razoavelmente independente do desempenho dos governantes.¹ Não logramos estabilidade macroeconômica porque um problema central da sociedade brasileira – a incompatibilidade distributiva originada do descompasso entre o aumento da produtividade e a remuneração do trabalho – agravou-se em vez de encaminhar-se para uma solução. Essa questão não tem sido adequadamente tratada nem pelo saber convencional dominante nem pelo dominado: o primeiro não o faz porque subestima o problema distributivo; o segundo, porque oferece soluções irrealistas para ele; e ambos porque não apresentam uma política consistente de fortalecimento do Estado e do mercado, mas antes se deixam levar por soluções populistas ou neopopulistas, ao mesmo tempo em que insistem em ver na relação entre essas duas instituições centrais das economias modernas um jogo de soma zero. Uma política comercial e industrial orientada para o desenvolvimento, por exemplo, não conflita com a estabilidade macroeconômica e é estratégica para o desenvolvimento. Entretanto, a dificuldade das elites brasileiras de superarem preconceitos ideológicos e de chegarem a um acordo sobre o papel do Estado no desenvolvimento deriva em grande parte dessa incompatibilidade distributiva, a qual dificulta o debate público no âmbito da sociedade civil e leva essas elites a adotarem prescrições do exterior, dada a falta de um mínimo de consenso interno sobre o assunto.

No final dos anos 1970, depois de cinquenta anos de industrialização acelerada, o Brasil havia terminado sua revolução industrial, deixara para trás o capitalismo mercantil, e se tornara

¹ A independência plena, como queriam os liberais clássicos, os quais gostariam de ter leis ou instituições tão perfeitas a ponto de a qualidade dos governantes não ser relevante, sempre foi impossível; hoje, com a complexidade dos problemas enfrentados pelos governantes, e a rapidez com que determinados assuntos devem ser resolvidos, essa autonomia é ainda mais irrealista. Entretanto, não há dúvida de que as democracias mais avançadas são aquelas que dependem menos dos erros ou dos acertos de seus governos.

um país predominantemente capitalista. O reinvestimento dos lucros, em um mundo em que o progresso tecnológico se transformara em parte intrínseca do sistema econômico, tornou-se, assim, uma condição de sobrevivência para empresários capitalistas. Afirmava-se, desse modo, nos termos da teoria sobre o desenvolvimento da época, que a economia brasileira alcançara o estágio de desenvolvimento auto-sustentado.² Ledo engano. A partir de 1980 entrávamos em regime de quase-estagnação: começa a grande crise da economia brasileira. Essa crise até agora não foi superada, embora avanços tenham sido realizados.

Existe um consenso de que a grande crise se deveu, nos anos 1980, à crise da dívida externa e à crise fiscal, que levaram o país à insolvência externa e à paralisação do Estado, e, em consequência, à instabilidade macroeconômica, caracterizada por altas taxas de inflação e de juros, e à estagnação. O ciclo longo de expansão e crise econômica repetia-se, assim, no Brasil, somado ao ciclo de expansão e crise do Estado.³ Na medida, entretanto, em que essa crise se estendeu para os anos 1990, foi se tornando cada vez mais claro que a gravidade dela e a demora em superá-la tinham uma

² Dois trabalhos notáveis apresentaram, no início dos anos 1960, a idéia do desenvolvimento auto-sustentado: W. W. Rostow (1960), com sua teoria dos estágios do desenvolvimento econômico, que, embora influenciada por Marx, era conservadora e foi repudiada pela esquerda brasileira; e Celso Furtado, com a teoria sobre as formas históricas de utilização do excedente econômico, publicada em seu clássico livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). O conceito de desenvolvimento auto-sustentado não conflita obviamente com os ciclos econômicos, mas é incompatível com um processo de quase-estagnação da renda por habitante como aquele que caracterizou o Brasil e, mais amplamente, a América Latina, nos últimos vinte anos.

³ Grande parte de meus trabalhos sobre o Brasil, a partir de 1987, referem-se a esses dois ciclos e especialmente ao segundo. O crescimento excessivo e distorcido do Estado levou-a à crise e à necessidade de reformas de um lado visando a reconstruí-lo e, de outro, garantindo um papel maior para o mercado na coordenação da economia. Tratei o tema em termos mais gerais em "Economic Reforms and Cycles of State Intervention" [Bresser-Pereira, 1993].

origem adicional na dinâmica de intervenção do Estado, e nas pressões dos grupos de interesse: os erros persistentes dos formuladores de política econômica.⁴ Havia, portanto, um problema grave de governança a ser considerado.

Não obstante, a partir de 1987 o país foi-se dando conta da dimensão da sua própria crise, e tomando as medidas de ajuste fiscal e de reforma institucional, especialmente a abertura comercial, que afinal possibilitaram, em 1994, com o uso da teoria de inflação inercial materializado na URV, a estabilização dos preços e, quatro anos e meio depois, em janeiro de 1999, a flutuação do câmbio e o começo da redução da taxa de juros real.⁵ Depois de anos e anos de taxas de juros reais acima de 20% ao ano, o que indicava grave desequilíbrio macroeconômico, aproximamo-nos, a partir de então, da estabilidade macroeconômica – condição essencial do desenvolvimento. A taxa de juros real vem lentamente baixando, mas ainda é altíssima. De um grupo de quarenta países, dos quais 17 são ricos e 23, emergentes, o Brasil ainda ostentava, em outubro de 2000, a terceira taxa real de juros mais alta do mundo: 10,6% ao ano, só superada pelas taxas de juros da

⁴ A importância da incompetência embutida nas decisões de política econômica é por mim discutida em “Incompetência e Confidence Building por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina” [Bresser-Pereira, 1999], e em “Self-Interest and Incompetence” (2001). Quando um determinado resultado é influenciado por políticas públicas, para entendê-lo não basta examinar os interesses subjacentes: é necessário também considerar os erros cometidos por policymakers quando os interesses estão relativamente neutralizados – erros derivados da ignorância ou de fatores emocionais como o medo e a arrogância.

⁵ O Plano Real reconheceu que a alta inflação brasileira obedecia aos princípios da teoria da inflação inercial, e utilizou a estratégia de neutralização da inércia por meio de uma moeda-índice, a URV, e de uma reforma monetária, nos termos concebidos por Pêrsio Arida e André Lara Resende [Resende e Arida, 1984]. Para uma primeira exposição sistemática da teoria, ver Bresser-Pereira e Nakano (1983), e, para uma resenha da matéria, Bresser-Pereira (1996).

Polônia e da Rússia.⁶ Em consequência desse fato, que implica elevada taxa de captação para os bancos, do depósito compulsório de 45% e de 15%, respectivamente, para depósitos à vista e a prazo, de variadas taxas sobre as aplicações além do imposto de renda, bem como das margens elevadas cobradas pelos bancos, as taxas de juros de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas alcançavam em média 30% reais contra 6% nos Estados Unidos.⁷ A economia voltou a crescer depois da crise cambial do fim de 1998, mas isso não significa que afinal teremos de volta o desenvolvimento, nem que a grande crise da economia brasileira afinal foi superada, e tampouco que a primeira década do novo século será antes marcada pelo desenvolvimento que pela estagnação.

Por que o desenvolvimento não se tornou auto-sustentado? Como alcançar a efetiva estabilidade macroeconômica? Há prioridade para ações que promovem o progresso tecnológico e a formação de um sistema nacional de inovação?

Neste artigo defenderei a tese de que ainda não logramos estabilidade macroeconômica e nem resolvemos o problema correlato, embora distinto, de incompatibilidade distributiva. Não apenas o equilíbrio macroeconômico é necessário; também se impõe um novo equilíbrio distributivo. Em segundo lugar, afirmarei que tanto o saber convencional dominante quanto o dominado são insatisfatórios porque ambos ideológicos e populistas, e, por isso, incapazes de equacionar de forma aceitável essa incompatibilidade. Um deles é neopopulista neoliberal. É neopopulista porque valoriza o câmbio para aumentar provisoriamente os salários reais

⁶ Fonte: Análise Mensal de Taxas de Juros, Global Invest.

⁷ Não obstante, e paradoxalmente para aqueles que supõem que uma alta taxa de juros deveria ser compensada por maior estímulo à poupança, a alta taxa de juros líquida na captação bancária via fundos de investimentos (1,2% ao mês menos IR de 20% sobre os rendimentos e CPMF de 0,38%), ameaçava, no fim de 2000, e conforme observou Laura Vieira de Faria (2000), tornar-se menor do que a troca da caderneta de poupança, a qual tem sido sempre, no Brasil, a taxa-piso para os aplicadores.

e ganhar eleições; é neoliberal porque, além de procurar cortar os gastos do Estado e manter a taxa de juros reais elevada para evitar a crise cambial (e manter a inflação sob controle), adota propostas de reforma institucional que possuem aspectos regressivos e conservadores. O outro é simplesmente populista: além de valorizar o câmbio aumenta os salários nominais e a despesa pública para aumentar os salários reais e a demanda efetiva. Ambos mantêm a quase-estagnação, ambos levam à crise cambial, mas essa, no segundo caso, tenderá a ocorrer mais cedo e a ser mais grave, acompanhada de inflação.

Mas o fato de os saberes convencionais estarem equivocados não significa que não haja resposta para a questão de se saber como o país alcançará o desenvolvimento auto-sustentado. Existe uma alternativa para esses dois saberes – a alternativa social-democrática ou social-liberal – que passa pela desagradável tarefa de ter de enfrentar com franqueza a incongruência distributiva que hoje está na base da crise brasileira, de ter de firmar um contrato social amplamente debatido no âmbito da sociedade civil, que garanta uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento daqui para frente, e possa, assim, superar a incompatibilidade distributiva que está na base do desequilíbrio macroeconômico estrutural da economia brasileira.

4.2 A INCONGRUÊNCIA DISTRIBUTIVA

A incongruência distributiva não é apenas entre salários e lucros: é entre salários, lucros e juros. E não se expressa apenas na crise do Estado, revela-se também na da nação brasileira. Farei uma análise estilizada dessa incompatibilidade, a partir de um modelo simplificado, com três agentes: trabalhadores (inclusive burocratas públicos e privados de classe média), empresários ou investidores (que aplicam seus recursos nas empresas), e rentistas, com suas respectivas remunerações: salários, lucros, juros e aluguéis. Com esses elementos, farei uma comparação entre 1970, quando

a economia estava equilibrada e o endividamento público interno e externo era muito pequeno, e 2000, quando o país enfrenta grande dívida pública interna e externa e a necessidade de remunerá-la com juros. Meu pressuposto é o de que a taxa de acumulação, que é a determinante principal do desenvolvimento econômico, depende, dado um determinado valor dos lucros totais, da variação da taxa de lucros e da taxa de juros. As variações na taxa de lucros, por sua vez, dependem dos ciclos econômicos e das ondas longas de inovações empresariais. Existe, entretanto, “uma taxa mínima de lucro de longo prazo”, sem a qual praticamente não há investimentos. Além disso, a acumulação, para resultar em crescimento, precisa ser acompanhada por constante incorporação de progresso técnico.⁸

A incongruência distributiva do Estado, considerados União, estados e municípios, origina-se no aumento, que houve nos anos 1970 e 1990, do endividamento público e do endividamento nacional. Em consequência, isso aumentou a participação dos juros no produto e trouxe prejuízo para os salários. Os juros sobre a dívida pública, que há trinta anos eram muito pequenos, representavam, no ano 2000, cerca de 3,81% do PIB.⁹ Ora, como esse aumento das despesas do Estado não pode, em princípio, resultar em redução da taxa de lucros, seu custo deverá recair sobre os assalariados por meio da redução relativa da participação dos salários na renda. A incompatibilidade distributiva que surgiu na economia brasileira nesse período decorre principalmente desse aumento dos juros pagos pelo Estado.

⁸ As relações entre salários, lucros, taxa de salários e taxa de lucro, e progresso técnico – assim como a hipótese de que a taxa de salários, em vez da taxa de lucros, constitua o resíduo, como o pretendiam os economistas clássicos – baseiam-se no modelo de desenvolvimento econômico de inspiração clássica e marxista presente em meu “Lucro, Acumulação e Crise” [Bresser-Pereira, 1984].

⁹ Fonte: Banco Central do Brasil.

A incongruência distributiva da nação é mais grave que a do Estado, embora isso seja sempre ignorado pela economia oficial das agências internacionais, as quais insistem sempre em acentuar os perigos envolvidos no déficit do Estado – o déficit público – deixando para segundo plano o déficit da nação – o déficit em conta-corrente. Estamos vendo esse fenômeno se repetir atualmente com a Argentina. Sua crise é essencialmente uma crise da nação, mas as agências internacionais só cobram a redução do déficit público, que é, assim, o único assunto da imprensa internacional quando essa se refere à economia argentina. A incongruência distributiva do Estado é grave, mas está no âmbito da própria nação resolvê-la. A incongruência distributiva da nação é mais grave porque, além da dificuldade política interna, existe um credor externo que pode facilmente levar o país à situação de insolvência.

Quando, em torno de 1970, o endividamento externo do país e a dívida pública do Estado eram negligenciáveis, o produto bruto era dividido nos seguintes termos: 39,5% de salários dos trabalhadores, 38,1% de lucros dos empresários, e 22,4% de juros e aluguéis pagos aos rentistas internos. Nesse momento a economia crescia rapidamente, com elevação concomitante de salários e de lucros: a taxa de salários aumentava à mesma taxa da produtividade, e os lucros totais aumentavam à mesma taxa do PIB, mantida constante a taxa de lucro.

Transformando-se porcentagens em números-índices, e supondo-se que a produtividade média do capital – ou seja, a relação produto/capital – fosse de 0,4, o estoque de capital seria de 250. Dado um lucro de 40, a taxa de lucro resultante seria de 16% ao ano – taxa satisfatória que corresponderia aproximadamente à taxa de lucro mínima de longo prazo esperada pelos empresários.¹⁰

¹⁰ Dada a relação produto/capital de 0,4, um PIB de 100 corresponderia a um estoque de capital de 250. Dados lucros totais de 50 (50% do PIB), a taxa de lucro seria de 20%.

Hoje, passados trinta anos do endividamento externo dos anos 1970, irresponsavelmente retomado nos anos 1990, e do endividamento do Estado ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, com o novo endividamento externo e o novo endividamento do Estado a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em quase 2,4 pontos percentuais, sobre os 22,4% que calculamos, pressupondo zero de pagamentos de juros pelo governo em 1969.¹¹ Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9 para os rentistas, e sobram 75,2 (em vez de 77,6) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão no mínimo manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto/capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro os empresários deveriam lograr os mesmos 40 de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3%, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16% para 18,5%. Para os trabalhadores sobraram apenas 28,8%. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver pela tabela 1.

TABELA 1
Distribuição Funcional da Renda – 1969 e 1998
 (Em % do PIB)

	1969	1998
Salários	39,4	28,8
Lucros	38,2	46,3
Juros e Aluguéis	22,4	24,9

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e 1998, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹¹ Provavelmente a diferença entre 3,81 e 2,4 se deve ao fato de em 1969 os encargos com juros, do Estado brasileiro, estarem por volta de 1,4%.

Essa concentração da renda não foi acompanhada de queda da taxa de salários real. Nesses trinta anos a taxa média de salários reais na indústria de transformação aumentou em 120%. No mesmo período, entretanto, confirmando-se a concentração funcional da renda, a produtividade industrial aumentou em 240%, de forma que, hoje, um pouco menos do que a metade dos trabalhadores (0,46) produz o mesmo PIB.¹²

Está aí definida a grave incongruência distributiva. Nos países desenvolvidos, há mais de um século, pelo menos desde 1870, a taxa de salários acompanha *pari passu* o aumento da produtividade. No Brasil, enquanto a taxa de lucro que os empresários consideram mínima para investir (em torno de 15% ao ano) foi aumentada, e a participação dos rentistas aumentou substancialmente, dado o endividamento externo e dados os juros que devem ser pagos aos credores estrangeiros, os trabalhadores estão vendo sua taxa de salários, que já era várias vezes mais baixa do que a dos países desenvolvidos, crescer à metade da taxa de aumento da produtividade, e sua participação na renda diminuir.

O problema, porém, é mais grave, pois essa taxa de crescimento de 120% é superestimada se pensarmos apenas nos salários das camadas pobres da população. A taxa de 120% não considera a distribuição interna entre salários, dos trabalhadores, e ordenados, dos burocratas e técnicos. Ora, houve no período grande concentração de renda intra-salários, conforme demonstram os levantamentos realizados pelo IBGE sobre a distribuição interpessoal da renda: os ordenados dos técnicos e dos gerentes aumentaram substancialmente mais do que os salários dos trabalhadores ma-

¹² Os dados, tanto do aumento da produtividade do trabalho quanto da remuneração média do trabalho, são do IBGE, média de 1970 e agosto de 2000. O próprio IBGE reconhece o fato de nessa longa série os dados apresentarem alguns problemas estatísticos, os quais os tornam relativamente imprecisos. Autores como Bonelli e Fonseca (1978) fizeram cálculos com resultados diferentes, mas as diferenças encontradas não são substanciais.

nuais. Conforme podemos observar na tabela 2, a relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres aumentou de 18,2 vezes (o que já era uma relação altíssima em comparação com a de outros países) para 24,4 vezes. Por outro lado, boa parte dos aumentos reais de salários ocorridos nesses últimos trinta anos se deu nos anos 1970. A partir de 1980 os salários dos trabalhadores manuais, e particularmente os dos não qualificados, permaneceram quase estacionários.

TABELA 2
Distribuição Interpessoal da Renda

	1970	1995
A – 20% mais ricos	61,9%	63,4%
B – 20% mais pobres	3,4%	2,4%
C – A/B	18,2	26,4

Fonte: IBGE – Censo de 1970, e PNAD de 1995.

Compreende-se, assim, por que os trabalhadores brasileiros não se conformam com essa situação de incompatibilidade distributiva, e buscam incessantemente recuperar a perda relativa sofrida, fazendo pressão política para recuperá-la. Como essa pressão política tem sido enfrentada? Na primeira das três décadas que estamos esquematicamente analisando, o financiamento externo permitiu que a taxa de salários crescesse sem prejuízo para a taxa de lucros, e sem que houvesse aceleração da inflação e crise cambial. Com a crise deflagrada no início dos anos 1980, porém, as perdas salariais se materializaram. Nessa década, o endividamento foi estancado pelos credores e a saída para a incongruência distributiva foi o aumento nominal de salários e a inflação, a qual

anulava os aumentos logrados.¹³ Controlada a inflação, em 1994 houve um aumento de salários superior ao aumento da produtividade, o qual, entretanto, durou enquanto se manteve o câmbio sobrevalorizado e se voltava a recorrer ao endividamento externo.

A partir, porém, da desvalorização, em janeiro de 1999, a taxa de salários que subira em 1994 caiu, só não caindo mais ainda porque a desvalorização foi limitada. A taxa de juros real, entretanto, continua muito elevada em termos reais, e a redução do déficit em conta-corrente proporcionada pela desvalorização foi, até agora, insuficiente, de modo que, e apesar de elevados investimentos diretos vindos do exterior, o endividamento externo continua a aumentar de forma preocupante. Esse aumento ocorre com ameaça à capacidade de pagamento externa da economia brasileira, que apresenta uma relação dívida/exportação em torno de 4, quando 2 já é considerada uma relação muito elevada. Em consequência disso, e embora o crédito do Brasil, depois da bem sucedida desvalorização, tenha melhorado internacionalmente perante o sistema financeiro internacional, a economia brasileira continua a ser classificada, pelo Banco Mundial, como uma “economia altamente endividada”.

4.3 NOVO EQUILÍBRIO DISTRIBUTIVO

O Brasil só alcançará a real estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento sustentado quando, além de reduzir a taxa de juros interna para níveis aceitáveis, garantindo assim um

¹³ Ver Bresser-Pereira (1980) e Nakano (1989: 55). Segundo Nakano: “Não há dúvida que nas raízes da aceleração do processo inflacionário brasileiro dos últimos 15 anos estão as intensificações do conflito distributivo devido aos sucessivos choques a que foi submetida a economia brasileira... O conflito distributivo por detrás do processo inflacionário brasileiro não se resume à espiral salário-preço-câmbio. Mas engloba claramente o desajuste fiscal do governo, e as transferências provocadas pela própria inflação”.

nível adequado de tensão entre a demanda e a oferta agregadas, aumentar de forma substancial as exportações de forma que reduza a relação dívida externa/exportação. E só logrará esses dois resultados se um novo equilíbrio redistributivo macroeconômico for encontrado, resolvendo-se, assim, a incompatibilidade distributiva sem o recurso a políticas populistas de aumentos nominais de salários ou a políticas neopopulistas de valorização do câmbio.

Como superar a incongruência distributiva? Como alcançar esse novo equilíbrio distributivo? Uma coisa é certa: não existe solução mágica para o problema. É inútil tentar restabelecer, a curto prazo, a participação da renda dos trabalhadores. Isso resultará apenas em maior endividamento ou em retorno da inflação. É igualmente inútil tentar reduzir ainda mais os salários ou os direitos dos trabalhadores. Isso só provocará aumento da tensão social, que afinal se resolverá artificialmente via novas medidas populistas ou neopopulistas.

Quando, em meados dos anos 1980, o novo regime democrático brasileiro ignorou a crise e adotou políticas populistas e desenvolvimentistas, o resultado foi, cinco anos mais tarde, a hiperinflação. Diante desse desastre, as reformas orientadas para o mercado procuraram reconhecer a elasticidade-preço das atividades econômicas, e aumentar o papel do mercado na coordenação da economia. Adicionalmente, porém, procuraram enfrentar o problema da incompatibilidade distributiva impondo custos a setores ineficientes. Por meio da abertura comercial, retirou-se a proteção e reduziu-se a renda de empresários sem condições de competitividade. Por meio da privatização e da reforma administrativa gerencial, procurou-se diminuir as quase-rendas monopolistas de burocratas estatais.

As reformas, entretanto, não se completaram. Algumas, como a tributária, nem sequer foram iniciadas. Outras foram fortemente prejudicadas, como a da Previdência, por erro de formulação.

Mas mesmo que tivessem se completado dificilmente teriam sido suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento e o aumento consistente dos salários reais. Na seqüência confusa de planos de estabilização, e de valorizações e desvalorizações do câmbio, foram as atividades especulativas que prosperaram.

Diante desse quadro, enquanto se busca completar as reformas é preciso enfrentar a incompatibilidade distributiva e alcançar a estabilidade macroeconômica. Para isso, é essencial que o novo governo, que se instalará no Brasil a partir de janeiro de 2003, logre convencer os trabalhadores a não reclamarem a reposição das perdas ocorridas nesses trinta anos, em troca da perspectiva concreta de aumentos de salários reais a partir daí. Essa perspectiva terá de se basear em um projeto consistente de retomada do desenvolvimento, de conseqüente aumento da produtividade, e em um compromisso estabelecido, no âmbito da sociedade civil, de que não só os aumentos de produtividade serão repassados para os salários mas também as políticas sociais usarão melhor os recursos públicos e promoverão uma melhor distribuição de renda no país.

O pressuposto desse acordo é o de que, não obstante o aumento do endividamento do Estado e da nação – uma forma de encilhamento – não há razão para não ver saídas, e nem para imaginar que a saída passe por uma reestruturação da dívida interna e/ou externa. Reestruturação, significando redução da dívida, além de desaconselhável é hoje inviável internacionalmente. Significando alongamento, é simplesmente desnecessária, já que a dívida está sendo rolada pelos credores internos e externos.

Dadas as dívidas interna e externa, bem como os compromissos daí resultantes, que aumentaram a participação dos rentistas internos e externos na renda, existe uma taxa de câmbio compatível com uma taxa de salários e com uma de juros, que garante ao país o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de equilíbrio é que viabilizará a realização de superávits comerciais e a atração de investimentos diretos necessários para que o país se desenvolva e ao mesmo tempo reduza sua relação dívida total/PIB e, principal-

mente, sua relação dívida externa/exportações. À medida que continuarmos a política de redução da taxa de juros reais, com provável desvalorização real adicional do real, estaremos nos aproximando desse ponto de equilíbrio macroeconômico. Em consequência disso, a taxa média de salários e de ordenados cairá algo mais, mas serão principalmente os ordenados da classe média, cujo consumo tem um componente importado maior, os mais atingidos.¹⁴ Alcançado esse novo equilíbrio, com a correspondente redução do nosso déficit em conta-corrente e, portanto, de nossa perigosa dependência externa, poderemos a partir daí retomar o desenvolvimento econômico.

Para quanto deverá subir a taxa de câmbio? Para um nível que pelo menos recupere a taxa real de câmbio média que prevaleceu entre 1984 e 1993 (quando realizamos substanciais superávits comerciais). Essa taxa deve estar entre 2,5 e 3 reais por dólar. Não é possível, entretanto, dizer antecipadamente de quanto será essa taxa, e não apenas porque tal afirmação conflitaria com a política da livre flutuação do câmbio, mas também porque a taxa de câmbio depende da taxa de juros estabelecida pelo Banco Central (que pode baixar) e da agressividade da política industrial e comercial voltada para as exportações.¹⁵ O aumento das exporta-

¹⁴ Embora perdas sejam sempre desagradáveis, é preciso considerar que a classe média burocrática que recebe ordenados tem sido, em todo o mundo, inclusive no Brasil, beneficiada pela aceleração do progresso técnico e pelo aumento da demanda por pessoal qualificado. Excetuam-se certos setores da burocracia pública, especialmente o dos professores universitários, que, tendo construído um sistema de trabalho monopolista, desvinculado do mercado de trabalho, vem sofrendo diretamente as consequências da crise fiscal do Estado.

¹⁵ Isso não significa que acredite nas virtudes mágicas das taxas de câmbio flexíveis. Uma taxa de câmbio desse tipo é certamente mais adequada para um país como o Brasil (grande) do que uma taxa fixa do tipo *currency board*. É preciso, porém, ser pragmático e lembrar que uma taxa flexível só será boa caso as autoridades monetárias, sem pretender mantê-la dentro de bandas fixas, tenham liberdade para agir no sentido de promover uma razoável estabilidade cambial.

ções é uma prioridade tão grave para a economia brasileira que o governo deveria estabelecer, além da meta de inflação e de uma meta de arrecadação de impostos (as duas metas hoje seguidas pelas autoridades brasileiras), uma meta de exportação. Para exportar, além de acordos comerciais mais agressivos, como aquele que o México vem fazendo, o Brasil deverá ter uma política tecnológica e tributária voltada agressivamente para a exportação. Quanto mais bem-sucedida for essa política menos será necessário desvalorizar o real, e, portanto, menor será a queda dos salários médios.

4.4 NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

É essencial, entretanto, que os políticos e os burocratas que pretendem dirigir o país discutam com a sociedade e convençam-na de que têm a oferecer uma perspectiva concreta de desenvolvimento para o país. Qual poderá ser essa perspectiva? Está claro que ela não poderá basear-se meramente na estabilidade de preços e em reformas institucionais que permitam o melhor funcionamento dos mercados. Já existem hoje, no Brasil, dois quase-consensos. Primeiro deles: não é possível desenvolvimento sem estabilidade de preços. Segundo: além de ser uma garantia de direitos civis e políticos o regime democrático é a forma mais segura de se garantir o desenvolvimento econômico do país. Eles não são consensos plenos, mas já podem ser considerados o resultado de um debate em termos de sociedade civil.

A necessidade de um debate interno é a principal razão pela qual não faz sentido, para o Brasil, aceitar sem prévia crítica os “conselhos” que lhe são oferecidos pelas agências internacionais, em Washington, e pelo sistema financeiro internacional. Não se trata de afirmar que o Brasil, como país em desenvolvimento, possua “especificidades” que exigem soluções intrinsecamente diferentes das usadas nos países desenvolvidos. Isso poderia ser verdadeiro se o país não tivesse realizado ainda sua transição capitalista: não o é mais. Assim, tal como não faz sentido para a França

ou para a Grã-Bretanha aceitar “receitas” de organizações internacionais, também não faz sentido para o Brasil. Meus pressupostos são, em primeiro lugar, o de que os políticos e os economistas brasileiros, como os desses países, devem saber mais sobre as restrições e as necessidades enfrentadas por sua economia do que alguns tecnocratas não responsabilizáveis (sem *accountability*) instalados nas agências internacionais; e, em segundo lugar, o de que as diretrizes básicas da política econômica a ser seguida por um país democrático já não são mais privilégios de alguns técnicos: só terão legitimidade se forem fruto de debate e contarem com o apoio da sociedade civil.

A partir desses pressupostos, que estratégia de desenvolvimento poderá fazer sentido para o Brasil?

É necessário, primeiramente, lograr um grau maior de independência financeira em relação ao exterior. Essa autonomia relativa, além de necessária para garantir o equilíbrio macroeconômico externo a longo prazo, é importante para nos tornar menos vulneráveis às pressões externas decorrentes de políticas de ajuste e de reformas que não nos interessam. Ora, para nos tornarmos menos vulneráveis o essencial é diminuir substancialmente o déficit em conta-corrente, bem como o seu financiamento por empréstimos e por investimentos de portfólio, dada a instabilidade que lhe é inerente.¹⁶ Tanto o populismo desenvolvimentista quanto o neopopulismo neoliberal são frouxos em relação a esse déficit e ao endividamento externo porque assim atendem às pressões políticas. Mas o preço disso é a manutenção da restrição externa em um nível incompatível com taxas razoáveis de desenvolvimento econômico.

Reduzir dependência externa significa, também, diminuir a dependência de pesados investimentos diretos. Embora mais cara, essa forma de financiamento é preferível porque menos perigosa

¹⁶ Ver Luiz Fernando de Paula e Antônio Alves Jr. (1999).

do que a do simples endividamento. É preciso, porém, assinalar que em anos recentes ocorreu um problema grave: o investimento externo direto concentrou-se nos serviços, que não produzem exportações nem substituem importações. Em qualquer hipótese, é preciso levar em consideração que o capital se faz em casa, com poupança nacional, como afirmava Barbosa Lima Sobrinho a partir de experiência própria e do seu estudo sobre o Japão, e como pesquisas de economistas renomados confirmaram.¹⁷

O endividamento externo, principalmente via empréstimos, representa um grave risco para os países em desenvolvimento. A teoria neoclássica ensina que sempre que a taxa de retorno sobre o investimento for maior do que a taxa de juros as empresas (e os Estados) poderão racionalmente tomar emprestado – internamente ou do exterior, é indiferente. Segundo esse tipo de raciocínio abstrato, dada a falta de capitais nos países em desenvolvimento a taxa de lucro será em princípio maior do que a taxa de juros internacional, de forma que o endividamento não deve causar preocupações. Ora, primeiramente é muito difícil, se não impossível, medir retorno de investimento dos Estados. Em segundo lugar, grande parte do endividamento que ocorre nos países em desenvolvimento se destina a financiar consumo, e não investimento. As empresas adotam o princípio do retorno superior à taxa de juros, mas usam apenas uma parte das divisas emprestadas para importar. O restante fica no Banco Central para ser utilizado para pagamento de juros e para consumo. Os dólares são assim utilizados, de forma que em pouco tempo os empréstimos passam a se destinar antes a rolar dívidas, financiando consumo e juros, do que a financiar investimentos.¹⁸

¹⁷ Ver Barbosa Lima Sobrinho (1970), Feldstein e Horioka (1980), Feldstein (1995), e Gordon e Bovenberg (1996).

¹⁸ A demora em ocorrer essa transição do tipo de bem e serviço financiado será tanto menor quanto mais valorizado estiver o câmbio.

O endividamento geralmente ocorre com uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Os técnicos das agências e dos bancos internacionais, entretanto, não revelam maior preocupação enquanto a relação dívida/exportações não se torna dramática. Quando os problemas começam a surgir, a receita é sempre reduzir o déficit fiscal e a dívida interna, mesmo que a economia já esteja desaquecida. Agem como se fosse racional resolver problemas de câmbio com política fiscal. Não lhes interessa chamar atenção para o endividamento, cujos respectivos juros são a fonte das suas receitas – juros referentes a uma taxa de juros que será tanto maior quanto maior for o risco do país. O incentivo a deixar essa questão é ainda maior dada a existência, aqui, de um problema de “moral hazard” (de ganho com evasão do risco): os credores contam com o socorro do governo americano e do FMI caso haja uma crise. Quando essa afinal ocorre, e o país “quebra”, isso jamais se dá por excesso de dívida interna, mas porque a dívida externa excessiva em relação às exportações levou esse país a perder o crédito internacional – aquele crédito que não preocupava nossos credores...

Terceiro, é necessário continuar com as reformas, mas é preciso cuidar para que não sejam meras estratégias das elites que transferem renda para os setores capitalistas e burocráticos “modernos”. Se países ricos necessitam de reformas institucionais, os países em desenvolvimento necessitam ainda mais. Os economistas estruturalistas latino-americanos viam mais as velhas instituições como obstáculos a serem vencidos do que as novas como condições do desenvolvimento. Entretanto, as contribuições recentes dos novos institucionalistas, enfatizando a necessidade de instituições que garantam a propriedade e os contratos, deixaram esse problema definitivamente claro, inclusive para o *mainstream* neoclássico.¹⁹ O problema, portanto, não está em saber se refor-

¹⁹ A contribuição principal foi naturalmente a de Douglas North (1990), que, embora utilizando uma retórica neoclássica, está longe de ser um economista neoclássico. Pelo contrário, North critica com vigor essa visão da economia como instrumento para entender o processo de desenvolvimento.

mas são necessárias, mas quais são as reformas que de fato estimulam a atividade empresarial e o trabalho, e, pois, o desenvolvimento econômico. E, para sabê-lo, é preciso considerar que, embora atrativa, a relação direta incentivo à ação individual/estímulo ao empreendimento e ao trabalho é falsa, pois, tão importante quanto ela é a relação garantia da solidariedade social/estímulo ao empreendimento e ao trabalho.²⁰ E entre as duas relações simples existe uma permutação: quanto maior o incentivo à atividade individual menor o incentivo à solidariedade social. Permutação que é bem resolvida nas sociedades avançadas européias (modelo renano), graças a um equilíbrio dinâmico entre ambas as relações, ao passo que é mal resolvida nos dois modelos extremos do capitalismo contemporâneo – o americano e o japonês –, posto o primeiro incentivar em excesso o individualismo e o segundo, a solidariedade social.

Ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal e, particularmente, sua vertente globalista – para a qual a globalização impõe restrições econômicas que apontem na direção de um modelo único, essencialmente o modelo americano –, há muitos caminhos para o desenvolvimento. E se há uma alternativa que tem demonstrado eficiência comparável, e maior justiça, essa alternativa é a do modelo renano, social-democrata moderno ou social-liberal, não é a estadunidense. O caminho do Brasil, entretanto, terá de ser necessariamente construído por ele próprio. Por enquanto esse caminho tem sido sempre injusto, e, nos últimos trinta anos, ineficiente. Mas não há outra forma de criar instituições e de desenvolver o país senão aprendendo com a experiência e com os erros. Assim como se copiam tecnologias também se podem copiar instituições. E se há limites para a cópia tecnológica maiores ainda são as limitações para a imitação institucional. Nesse

²⁰ Cabe aqui lembrar, por exemplo, a ampla literatura que hoje liga uma distribuição de renda mais equitativa e taxas mais elevadas de desenvolvimento.

último plano fizemos uma abertura comercial competente, uma privatização razoavelmente competente. No plano das reformas de segunda geração, que envolvem diretamente o Estado, iniciamos a reforma gerencial do Estado, cuja orientação, creio, está bem definida, foi adotada pela alta administração pública brasileira e está sendo gradualmente implantada. Fomos menos bem-sucedidos na reforma do Poder Judiciário, sobre a qual não se chegou a qualquer consenso razoável. Caminhamos pouco na reforma previdenciária, mas não cometemos a irresponsabilidade social de privatizá-la. Caminhamos menos ainda na reforma tributária, mas alguns avanços pontuais importantes foram realizados. No plano das relações de trabalho, ampliamos um pouco o papel das negociações coletivas, mas os direitos fundamentais dos trabalhadores foram preservados. Há muito ainda por fazer, e, de acordo com nossa avaliação do que mais convém ao país, é preciso fazer bem feito e não por pressão externa de agentes não responsabilizáveis.

Quarto, além de buscar o equilíbrio entre estímulo à atividade individual e solidariedade social – equilíbrio relacionado com o distributivo, perdido no Brasil nos últimos trinta anos –, as reformas institucionais devem também ter caráter microeconômico, e, portanto, buscar estabelecer o equilíbrio entre Estado e mercado. O objetivo das reformas deve ser o de fortalecer ambas as instituições em vez de subordinar uma à outra. Até 1980 demos ênfase afinal excessiva à intervenção do Estado. Em 1990 demos um giro de cento e oitenta graus em direção ao mercado. Agora voltamos lentamente a uma posição mais equilibrada, que envolve não apenas reformas macroeconômicas visando fortalecer o Estado – tais como o ajuste fiscal, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa e aquilo que as tentativas de reforma previdenciária vêm procurando fazer –, mas também reformas microeconômicas que lhe devolvam papéis estratégicos. Destacaria aqui, além da política comercial, que examinarei em seguida, cinco políticas: a política industrial, que deverá ser seletiva e diretamente ligada à

política comercial de exportação; a política tecnológica, que voltou a avançar nesses últimos dois anos; a política de concorrência, que fez alguns avanços mas precisa ainda de ampla revisão e valorização; a política de regulação, que está apenas no começo, com a criação das agências reguladoras; e a política de financiamento do investimento. Nesse último caso a centralização dos créditos de longo prazo, no BNDES, é anacrônica; e a falta de garantia dos acionistas minoritários, injustificável. O fortalecimento do mercado acionário e a securitização de ativos são fundamentais para a atividade de investimentos e inovação. Por isso são importantes a reforma da lei das sociedades anônimas e a política do Banco Central de alongar prazos dos títulos e de criar um mercado secundário para eles.

Quinto, é preciso adotar uma política de comércio externo agressiva, preocupada em abrir os mercados externos para nossas exportações, em vez de proteger a economia contra importações. Desde os meados dos anos 1960 a estratégia de industrialização por substituição de importações, que fora fundamental para o desenvolvimento até aquele momento, está esgotada. O país reconheceu esse fato no fim dos anos 1980 e abriu parcialmente sua economia. Não percebeu, entretanto, que a situação mudara cento e oitenta graus; que agora o Brasil, com sua mão-de-obra barata e sua capacidade de absorver tecnologia de ponta, tinha interesse no livre-comércio, enquanto os países ricos, apesar de seu discurso enganadoramente liberal, passavam a ser os interessados no protecionismo. E, portanto, cabia agora ao Brasil tomar a iniciativa em relação à Associação de Livre-Comércio das Américas (ALCA) em vez de continuar em uma atitude defensiva. Mas é isso que fazemos. Continuamos, no início dos anos 2000, do século XXI, a proteger nossa indústria das importações em vez de incentivá-la a exportar mais e mais.

Finalmente, e voltando ao problema do desequilíbrio distributivo, cabe dizer que a mudança radical se faz necessária

em relação à política de distribuição de renda. Nos anos 1950 os pioneiros do desenvolvimento, principalmente Nurkse e Lewis, ensinavam que dada a maior propensão dos mais ricos a poupar, a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (ou de uma sociedade pré-capitalista para capitalista) deveria envolver concentração de renda.²¹ Ao fazerem tal afirmação não estavam mais do que repetindo a tese clássica, de Marx, da necessidade de uma fase de “acumulação primitiva” como condição da revolução capitalista industrial.²² O Brasil, entretanto, jamais foi um país pré-capitalista. Foi, sim, e durante séculos, capitalista mercantil. Iniciou sua revolução capitalista industrial no fim do século XIX, acelerou-a nos anos 1930 e completou-a nos anos 1970. Não faz sentido, portanto, pensar em concentrar ainda mais a renda para realizar uma acumulação primitiva que já foi feita. Em países capitalistas, que, por definição, possuem amplas classes médias empresariais e burocráticas, é discutível se os ricos poupam ou não mais do que os pobres. Se um tipo de concentração ainda pode ser justificado economicamente, seria aquele que beneficia a classe média burguesa, pois essa ainda poupa mais que os pobres e os muito ricos. Na América Latina isso foi percebido com clareza no início dos anos 1970, quando se definiu o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.²³ Hoje não faz mais qualquer sentido uma política que beneficie a classe média.

O que faz sentido no plano político e econômico é uma política clara de distribuição de renda. Concentração de renda do

²¹ Ver Nurkse (1953) e, principalmente, Lewis (1954).

²² Ver Marx (1867: capítulo 24).

²³ Sobre a tese mais geral de concentração de renda em favor da classe média ver Mervyn King (1992); sobre o caso da América Latina, ver Bresser-Pereira (1973, 1975). Concentrar a renda da classe média para cima foi a estratégia adotada pelo Brasil durante o regime autoritário.

tipo da existente no Brasil prejudica a coesão social e reduz a produtividade do trabalho. Uma firme política de distribuição, que, a meu ver, deveria ter como base programas de renda mínima, não é apenas uma resposta à incongruência distributiva que tanto se agravou no Brasil nos últimos trinta anos. É também uma forma efetiva de se promover o desenvolvimento econômico.²⁴ Conforme demonstraram Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, quanto maior for a desigualdade econômica maior será o endividamento de um país. Na mesma linha de pensamento, Alesina e Rodrik argumentam que a desigualdade cria maiores demandas políticas por distribuição, e, em consequência, dá origem a políticas mais claramente populistas. Alice Amsden, por sua vez, observou que os trabalhadores estarão mais motivados para o trabalho, e mais eficientes, à medida que uma distribuição mais igualitária da renda, como a encontrada na Coreia, os torne socialmente menos distantes dos seus supervisores.²⁵

4.5 COMPROMISSOS NECESSÁRIOS

Entretanto, para que os trabalhadores aceitem a realização das perdas passadas é necessário que o governo, que se elegerá em 2002; as elites empresariais brasileiras, que fracassaram em assumir a liderança econômica do país a partir da redemocratização; e as elites políticas e burocráticas, que se confundiram com a crise fiscal do Estado e o colapso da antiga política desenvolvimentista, apresentem uma perspectiva concreta, porque consistente com o equilíbrio macroeconômico necessário, de retomada do desenvol-

²⁴ Eduardo Suplicy (1994), que tem defendido com empenho essa tese no Brasil, e inspirou as experiências pioneiras em Campinas (governo Magalhães Teixeira) e em Brasília (governo Cristóvão Buarque), é a principal referência brasileira nessa matéria.

²⁵ Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), e Amsden (1989).

vimento.²⁶ Essas duas elites, porém, que dominam o quadro político e econômico brasileiro, já não têm condições de resolver as questões nacionais por sua própria conta. Uma sociedade civil forte, da qual elas próprias fazem parte, está aos poucos surgindo. Assim, será necessário que, mediante um amplo debate, em termos de sociedade civil, os diversos setores sociais e o governo assumam dois compromissos de caráter social-democrático, ou, mas precisamente, social-liberal, em vez de adotarem um liberalismo cego, o qual os países ricos nos aconselham mas não seguem, ou de permanecer em um estatismo superado. Em primeiro lugar, todo aumento de produtividade deverá ser revertido em aumento de salários reais. Em segundo, será preciso buscar, ativamente, a distribuição de renda via uma política social de gastos com educação, saúde e “*welfare*” (renda mínima, auxílio-desemprego, previdência básica), financiada principalmente pelos ganhos derivados das reformas institucionais e da taxaço dos mais ricos, especialmente do rentistas.

Em outras palavras: será necessário um compromisso social claro; não um acordo de elites, e sim um compromisso da sociedade civil, que hoje já é uma realidade no Brasil. A vitória da esquerda nas eleições municipais de 2000 não deixa dúvidas quanto ao sentido que esse acordo terá de ter. Os salários reais, a partir do piso estabelecido pelo equilíbrio macroeconômico, deverão acom-

²⁶ Não cabe discutir aqui esse fracasso. Vale apenas lembrar que, no caso da elite industrial, ele está diretamente relacionado com sua resistência à abertura comercial, quando essa era essencial para o país. Essa resistência revelou a incapacidade dessa elite de negociar nossos interesses com o sistema econômico e financeiro internacional, e retirou a legitimidade política de seus líderes empresariais e de seus representantes políticos, deixando o país desguarnecido em relação ao avanço das elites neoliberais e globalistas internas.

panhar os aumentos de produtividade da economia.²⁷ As reformas deverão procurar favorecer os trabalhadores em vez de envolver constante ameaça a direitos dos trabalhadores. A reforma tributária, por exemplo, além de resolver o problema da cascata (dupla tributação), e de transferir o imposto sobre valor adicionado para o consumidor, deverá ter caráter progressivo em vez do teor regressivo que o saber convencional neoliberal tem pretendido lhe dar. A “flexibilização” do trabalho deverá limitar-se a flexibilizar horários e tempo de trabalho em vez de eliminar direitos, como esse mesmo saber pretende. A reforma da Previdência deverá unificar os sistemas de aposentadoria e de pensões, e aumentar o tempo exigido para aposentadoria, e também afastar qualquer tentativa de privatização do sistema básico de pensões, do tipo ocorrido no Chile e na Argentina: apenas a previdência complementar deverá ser privada. A implementação da reforma administrativa deverá manter a política de garantir maior eficiência aos serviços públicos por meio da adoção de uma estratégia gerencial que valorize servidores competentes e responsáveis e elimine privilégios patrimoniais.

Por outro lado, e para que a perspectiva de retomada do desenvolvimento e de aumento da produtividade ganhe credibilidade, além do equilíbrio macroeconômico e das reformas institucionais será necessário que o governo, as empresas e a sociedade se comprometam com uma política industrial e comercial pautada na defesa do interesse nacional, e com reformas microeconômicas que viabilizem, na prática, o aumento de produtividade.

²⁷ Não se trata de fazê-los acompanhar os aumentos de produtividade da empresa ou do setor, pois isso só aumenta os desequilíbrios intra-salariais, mas o aumento da produtividade da economia como um todo, como o pressupõe uma economia em que os preços dos fatores são determinados em mercados livres. Os setores mais dinâmicos proporcionalmente, melhores salários, mas não na proporção direta de seu aumento de produtividade, como durante muito tempo se pensou no Brasil.

Entre tais reformas a mais importante seria a construção de um sistema nacional de inovação que motive as empresas e as universidades a colaborarem estreitamente no sentido de desenvolver, ou de copiar e adaptar, às nossas necessidades, o conhecimento científico e tecnológico. O governo brasileiro está caminhando na direção correta, nessa área, ao preservar as conquistas já realizadas e ao criar fundos que financiem esse desenvolvimento tecnológico.

Com relação à política comercial, essa deverá, como política geral, ser francamente favorável à abertura comercial negociada, dadas as vantagens que nossa mão-de-obra mais barata oferece. Nesse sentido, a constituição da ALCA deverá ter prioridade. A experiência bem-sucedida do México em relação à NAFTA não pode deixar dúvidas. A negociação não será fácil, mas com certeza temos mais a ganhar do que a perder nessa área. Por outro lado, diante de cada caso e em cada negociação a política comercial brasileira deverá ser semelhante à adotada pelos países desenvolvidos, ou seja, agressiva na defesa do capital e do trabalho nacionais. O objetivo, aqui, será o de dar apoio às empresas nacionais com capacidade de concorrência internacional.

Quanto à política industrial, em vez do discurso sobre a “integração de cadeias produtivas” (que acaba sendo um outro nome para a velha política de substituição de importações) será preciso adotar medidas de apoio às empresas nacionais que tenham condições de conquistar mercados externos. Por outro lado, será preciso atrair empresas multinacionais estratégicas, que apresentem um saldo exportador, seja porque exportem, seja porque substituam importações. Além disso, deverá dar firme apoio às empresas competitivas nacionais, aproveitando as oportunidades que os mercados mundiais oferecem.

As políticas comercial, industrial e tecnológica, assim definidas, partem do pressuposto de que, se o velho nacionalismo protecionista está superado, é inaceitável a ideologia globalista e

neoliberal de que o Estado-Nação perdeu relevância. O mundo está mais integrado e interdependente em virtude da globalização, mas as nações continuam uma unidade fundamental de defesa e de promoção dos interesses comuns de uma sociedade nacional, como bem o sabem os países ricos, embora tenham, para os países em desenvolvimento, um discurso muito diferente de sua prática de defesa intransigente do próprio interesse nacional.

4.6 CONCLUSÃO

Caso governo e sociedade civil caminhem na direção apontada, as perspectivas de desenvolvimento econômico do Brasil, na primeira década do século XXI, serão positivas. O país, a partir do novo equilíbrio macroeconômico alcançado e acordado, terá condições de crescer a taxas elevadas, sem, de um lado, precisar recorrer a políticas populistas ou neopopulistas para elevar o nível de vida da população, e, de outro, sem estar permanentemente preocupado com a restrição interna.

É possível que um contrato social dessa natureza se estabeleça no Brasil? Acredito que sim, apesar de todas os ressentimentos e preconceitos que existem entre os diversos atores sociais e políticos do país. Preconceitos, de um lado, contra o liberalismo, que valoriza o mercado e a liberdade e, de outro, contra o socialismo, que afirma os direitos sociais e a necessidade da ação corretiva do Estado. Enquanto a esquerda, por meio de suas lideranças burocráticas, ainda confunde socialismo com estatismo, a direita continua encantada com o neoliberalismo sem perceber que essa foi antes uma ideologia de exportação que uma real prática nos países ricos. Por isso eu não diria que um acordo dessa natureza seja provável.

Por enquanto, ainda falta um amplo debate, em termos da sociedade civil, para que tal acordo possa concretizar-se. O Brasil foi desenvolvimentista e populista até o fim dos anos 1980; em 1990 deu uma guinada de cento e oitenta graus e se voltou para o globalismo e o neoliberalismo. O que estou propondo é uma

nova síntese (de instituições e de práticas políticas) democrática, liberal, social, e nacional: democrática por entender que as decisões estratégicas da nação terão de ser realizadas em termos de seu Parlamento e de sua sociedade civil, e não de suas elites; liberal por acreditar no mercado e na liberdade; social por atribuir um papel estratégico ao Estado, e saber que não é possível desenvolvimento sustentado sem justiça social; e nacional por ter claro para si mesma que o espaço republicano em que se definem solidariedades e se estabelecem acordos em nível da sociedade civil é o espaço da nação.

O que acontecerá se o novo equilíbrio macroeconômico não for alcançado, se a incongruência distributiva permanecer viva, se a sociedade civil continuar antes dividida do que unida, se os governos continuarem ao sabor das pressões internacionais e da falta de um consenso nacional mínimo? Provavelmente o país continuará a se desenvolver, mas o fará de forma medíocre, à base de crescimentos breves e de crises sucessivas, ou, então, de políticas macroeconômicas conservadoras e supercautelosas, caracterizadas por altas taxas de juros reais, por demanda agregada insuficiente e por taxas insatisfatórias de crescimento. Em consequência, a distância do nível de desenvolvimento do Brasil em relação aos países ricos, e a alguns países em desenvolvimento, como os clássicos tigres asiáticos e o México, continuará a aumentar.

4.7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, Alberto e RODRIK, Dani. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 108(2), maio 1994, p. 465-490.
- ARIDA, Pêrsio e RESENDE, André L. "Inertial Inflation and Monetary Reform". In WILLIAMSON, John (Org.). *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington: Institute for International Economics. Originalmente apresentado em seminário em Washington, novembro 1984. Publicado no Brasil em ARIDA, Pêrsio (Org.). *Inflação Zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONELLI, Regis e FONSECA, Renato. "Ganhos de Produtividade e de Eficiência: Novos Resultados para a Economia Brasileira". Rio de Janeiro: IPEA, 1988 (Texto para Discussão n. 557).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Modelo de Desenvolvimento. *Dados*, n. 11, sem mês, 1973.
- _____. "A Economia do Subdesenvolvimento Industrializado". *Estudos CEBRAP* n. 14, outubro 1975. Reproduzido em *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- _____. "As Contradições da Inflação Brasileira". *Encontros com a Civilização Brasileira*, n. 21, março 1980. Reproduzido em BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e Recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1986. Tese de livre-docência defendida perante a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1984.
- _____. Economic Reforms and Cycles of State Intervention. *World Development*, 21(8) August 1993, p. 1337-1353.

- _____. A Inflação Decifrada. *Revista de Economia Política*, 16(4) outubro 1996.
- _____. Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1), janeiro 2001. Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies da Universidade de Oxford, dezembro de 1999.
- _____. “After Structuralism, a Development Alternative for Latin America”. Paper presented at the “Research Conference on Economic Doctrines in Latin America: their Evolution, Transmission and Power”, sponsored by the Latin American Centre, St Antony’s College, Oxford University, September 28-29, 2000.
- _____. Self-Interest and Incompetence. *Journal of Post Keynesian Economics*, primavera 2001, no prelo.
- _____. e NAKANO, Yoshiaki. Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação. *Anais do X Encontro Nacional de Economia*, Belém, ANPEC, dezembro 1983. Reproduzido em *Revista de Economia Política*, 4(1), janeiro 1984; e em *Inflação e Recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FARIA, Lauro Vieira de. Fundos x Poupança. *Jornal do Brasil*, 27 de dezembro, 2000.
- FELDSTEIN, Martin. Global Capital Flows: Too Little, Not Too Much. *The Economist*, 30 de junho de 1995.
- _____. e HORIOKA, C. Domestic Savings and International Capital Flows. *Economic Journal*, 90(358), junho 1980, p. 314-329.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Capítulo 3 (“O Processo Histórico do Desenvolvimento”). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

- GORDON, R. H. e BOVENBERG, A. L. Why Capital is so Mobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation. *American Economic Review*, 86(5), dezembro 1996, p. 1057-1075.
- KING, Mervyn. Growth and Distribution. *European Economic Review*, 36(2/3) abril 1992, p. 585-592.
- LEWIS, Arthur W. "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". In Agarwala e Singh (Eds.). *The Economics of Underdevelopment*. Nova York: Oxford University Press, 1958. (Paper originally published in 1954).
- NAKANO, Yoshiaki. "Da Inércia Inflacionária à Hiperinflação". In REGO, J. M. (Org.). *A Aceleração Recente da Inflação*. São Paulo: Editora Bial, 1989.
- NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NURKSE, Ragnar. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- PAULA, Luiz Fernando R. e ALVES JR., Antônio J. Fragilidade Financeira Externa e os Limites da Política Cambial. *Revista de Economia Política*, 19(1) janeiro 1999.
- ROSTOW, Walt W. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SACHS, Jeffrey e BERG, Andrew. The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance. *NBER Working Paper* n. 2607, junho 1988.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A Renda Mínima Garantida como uma Proposta de Eliminar a Pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política* 13(1), janeiro 1994.

DESENVOLVIMENTO NO BRASIL – RELEMBRANDO UM VELHO TEMA

Maria da Conceição Tavares e
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

5.1 INTRODUÇÃO

Depois de “duas décadas perdidas” que se seguiram à crise da dívida externa, a discussão sobre o “velho tema” do desenvolvimento está voltando à cena no Brasil.

A maioria das discussões trata superficialmente as profundas transformações internacionais das últimas décadas, referindo-se a elas sob o qualificativo vago de globalização. A partir daí muitos aderem, felizes, à “modernidade”, e passam a discutir com afincamento uma melhor “inserção internacional” para o país. Essa, de acordo com a doutrina neoliberal, continuaria a depender da estabilidade e da liberdade dos mercados, sobretudo o de capitais, que nos permitiriam atrair “poupança externa” suficiente para complementar o investimento doméstico e aumentar a eficiência de nossa economia. Internamente haver-se-ia de agregar apenas políticas sociais focalizadas, já que o crescimento se seguiria como uma decorrência da abertura e da estabilização, desde que cumpríssemos, bem comportados, as regras do jogo.

O nosso ensaio começa tentando mostrar quais foram as transformações estruturais ocorridas na economia internacional, e qual

a natureza derivada das mudanças nas regras internacionais. Passamos depois ao diagnóstico da situação brasileira, discutindo, primeiramente, as condições da estabilização com abertura financeira e comercial e os desajustes estruturais por ela provocados – o déficit do balanço de pagamentos, a fragilidade financeira do setor público e a desestruturação agroindustrial e da infra-estrutura. Finalmente entramos na discussão de um projeto alternativo de desenvolvimento, reconhecendo, de saída, o esgotamento do velho “modelo de substituição de importações” – do qual, aliás, alguns economistas da CEPAL foram os primeiros críticos –, mas também do próprio “modelo neoliberal” como possível indutor do crescimento sustentado.

Partimos da idéia central de que só será possível enfrentar a restrição externa e, simultaneamente, promover o emprego, a distribuição de renda e o bem-estar social, se houver uma mudança radical no eixo do desenvolvimento. As novas prioridades teriam de ser a produção de bens públicos de uso universal, a de bens básicos de consumo popular, bem como a recuperação da capacidade de produção do setor de bens de capital com geração de progresso técnico endógeno. Do ponto de vista do financiamento, o novo estilo de desenvolvimento teria de repousar fundamentalmente em mecanismos internos, de crédito e tributários, devidamente reformados. Já o setor internacionalizado dependeria da expansão simultânea das exportações e da substituição de importações, do reinvestimento de lucros e do crédito internacional. Isso implicaria, na prática, a capacidade de pactação pública e privada para lograr um equilíbrio multissetorial do balanço de pagamentos.

A estratégia da mudança socioeconômica deve levar em conta as restrições implícitas na atual situação estrutural – desnacionalização, desestruturação do Estado e anomia social de uma parcela significativa da população. A sua correção a longo

prazo implica a necessidade de se recriar uma capacidade de coordenação de políticas públicas e privadas que minimize as restrições externas e internas com o fortalecimento e a democratização de um novo Estado de Bem-Estar social. O novo papel do Estado e o financiamento do desenvolvimento econômico e social são os itens centrais do nosso “projeto contra a corrente”, cujas dificuldades de execução não são escamoteadas ao longo do texto, e são ainda resumidas nas conclusões.

5.2 MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES INTERNACIONAIS

O verdadeiro processo de globalização virtuosa ocorreu no imediato pós-guerra, quando a hegemonia americana, pautada nas regras de Bretton Woods, permitiu: *(i)* a reconstrução dos sistemas industriais da Europa e do Japão; *(ii)* a industrialização de muitos países da periferia, impulsionada por seu próprio investimento produtivo direto; e *(iii)* o desenvolvimento de economias nacionais autônomas, apoiadas nas políticas de seu respectivo Estado e garantidas por compromissos militares nas alianças da Guerra Fria.

As mudanças nas condições internacionais ocorridas no último quarto do século XX dizem respeito a três movimentos centrais e interdependentes: a liberalização financeira e cambial; a mudança nos padrões de concorrência; a alteração das regras institucionais do comércio e do investimento – todos eles conducentes à instabilidade financeira e ao aumento da desigualdade econômica e social.

5.2.1 Liberalização financeira e cambial

A desregulamentação e a liberalização dos mercados financeiros e cambiais iniciaram-se antes da ruptura do sistema de Bretton Woods e contribuíram para a sua derrocada. A partir de meados dos anos 1960 começaram a aparecer os primeiros sintomas de desorganização desse arranjo “virtuoso”.

No que respeita aos sistemas monetários e financeiros, os fenômenos mais importantes na etapa de dissolução do consenso keynesiano foram, sem dúvida, os que se seguem.

(A) A subida do patamar inflacionário, que tornou insustentáveis os limites impostos às taxas de juros.

(B) A criação do euromercado e das praças *off-shore*, estimuladas pelo “excesso” de dólares produzido pelo déficit crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e, posteriormente, pela reciclagem dos petrodólares.

(C) E, finalmente, a substituição das taxas fixas de câmbio por um “regime” de taxas flutuantes, a partir de 1973. Os defensores das taxas flutuantes proclamavam perseguir um duplo objetivo: permitir um realinhamento das paridades e dar maior liberdade às políticas monetárias domésticas (metas não alcançadas até a data).

Já entre o fim dos anos 1960 e o início dos 1970, as tensões entre a regulamentação dos sistemas nacionais e o surgimento de um espaço “desregulamentado” de criação de empréstimos (e depósitos), num ambiente de inflação ascendente, haviam acarretado mudanças nas formas de concorrência bancária e provocado uma onda de inovações financeiras.

A captura dos devedores do terceiro mundo é uma das dimensões importantes dessa primeira etapa de internacionalização do capital financeiro. Ela se inicia na segunda metade da década de 1960 e se intensifica depois do primeiro choque do petróleo e da introdução do regime de taxas de câmbio flutuantes.

Na década de 1970, num ambiente de crescente liberalização dos movimentos de capitais e de instabilidade das taxas de câmbio e de juros os governos dos países centrais deram continuidade às políticas anticíclicas, com sua ênfase na sustentação do crescimento da renda e do emprego e sua “aversão” à deflação de ativos. Essa combinação e a assincronia cíclica das economias centrais levaram a maior instabilidade entre as taxas de câmbio e de juros, impulsionando, com isso, uma segunda onda de inovações, de “desregulamentação”, de expansão dos instrumentos de *hedge* e

de crescimento dos mercados de emissão e negociação direta de títulos de dívida.

O declínio do chamado “consenso keynesiano” culminou com o choque monetário provocado pela subida das taxas de juros americanas, em outubro de 1979. Importante para a revitalização da finança de mercado foi o papel desempenhado, no início dos anos 1980, pela ampliação do endividamento público americano, de maior qualidade, fenômeno crucial para socorrer as carteiras e conter o colapso dos bancos envolvidos com a crise da dívida do terceiro mundo. As dívidas públicas dos Estados Unidos e da Europa cresceram rapidamente na década de 1980, engordadas pelas taxas elevadas de juros. O crescimento “endógeno” do endividamento público foi acompanhado de maior dependência dos governos em relação aos mercados financeiros internacionalizados.

A partir de então, de forma inédita na história da internacionalização capitalista os Estados Unidos passaram da posição de maiores credores à de maiores devedores do mundo – tanto do ponto de vista interno quanto do externo. Usaram o peso de sua dívida para sustentar a supremacia do dólar como moeda central do mercado financeiro mundial, e forçaram a liberalização dos sistemas financeiros de outros países, sobretudo na Ásia e na América Latina. Durante mais de vinte anos manejaram com grande agilidade a sua política monetária, convertendo-a numa máquina de sucção de liquidez e de capitais para sustentar o crescimento de sua economia. O último ciclo americano comprovou a eficácia e o poder dessa forma de integração financeira, na medida em que propiciou uma espetacular expansão do crédito à produção e ao consumo, permitindo, assim, a alavancagem financeira que proporcionou elevados ganhos especulativos e patrimoniais. Esse modo assimétrico de funcionamento da economia capitalista central não tem precedentes, ainda que seus primeiros sinais de vida possam ser encontrados nas desordens financeiras dos anos 1920. Nesse período, e ao contrário de hoje, os Estados Unidos eram os maiores credores do mundo.

5.2.2 Mudanças na estratégia de concorrência: concentração e centralização do capital

As transformações financeiras foram acompanhadas de mudanças na estratégia global da concorrência entre as empresas dominantes, que teve implicações sobre a natureza e a direção do IDE e do progresso técnico, e levou a uma concentração do poder capitalista mundial surpreendente no fim do século XX [Chesnais, 1997]. A tendência do IDE, desde o pós-guerra até a crise da dívida externa do começo dos anos 1980, tinha sido a de expandir o investimento de natureza produtiva, sobretudo na indústria manufatureira. A distribuição espacial foi abrangente, o que permitiu a generalização da Segunda Revolução Industrial em muitos países da periferia – os chamados Newly Industrialized Countries (NIC).

Ao longo das duas últimas décadas, o processo de concorrência encaminhou-se para a formação de *joint ventures* que implicavam cooperação e alianças estratégicas entre grandes empresas, e produziu uma nova onda de progresso técnico com difusão rápida nos anos 1980. A rivalidade comercial local estava sendo ultrapassada pela estratégia de multiplantas, levada a cabo em espaços que permitiram a expansão virtuosa do investimento e do comércio. A rivalidade entre capitais foi acompanhada pelos Estados nacionais dos países centrais, que apoiavam as suas empresas nas ondas sucessivas de investimento e de modernização tecnológica.

Do ponto de vista espacial, a Ásia converteu-se num dos principais *locus* da concorrência e da difusão acelerada do progresso técnico nos anos 1980 (o Japão e a primeira geração de tigres asiáticos). A liderança no IDE mundial coube ao Japão, que foi seguido por alguns países europeus, os quais tentaram também transnacionalizar o espaço americano. A partir do *endaka* e da desvalorização do dólar, na segunda metade dos anos 1980, inicia-se uma nova etapa. Os Estados Unidos, além de continuarem sendo os maiores receptores de capitais globais, tornaram-se

progressivamente os maiores investidores na Ásia (os tigres de segunda geração e a China). No que diz respeito ao espaço latino-americano, o Brasil e os demais países da região ficaram de fora por conta da crise da dívida externa da década de 1980. O México foi o primeiro país da América Latina a retomar o IDE americano, estimulado pelo acordo de investimentos do North American Free Trade Agreement (NAFTA). A partir de meados dos anos 1990, o Brasil foi, depois da China, o segundo maior receptor de capitais da periferia.

A mudança de natureza das inversões diretas, com predominância de fusões e de aquisições de empresas, iniciou-se nos Estados Unidos na década de 1980. Estendeu-se aos demais países nos anos 1990, acompanhada de uma grande expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações. Essa aceleração da centralização de capital, apoiada na valorização global das bolsas, ocorreu com maior intensidade na segunda metade dos anos 1990. Tratou-se essencialmente de um movimento de natureza patrimonial e de valorização fictícia, que deu lugar a dois processos simultâneos: a fusão de empresas e o fechamento e deslocalização de plantas. Esse último estágio da evolução da estrutura da concorrência mundial, portanto, não foi favorável à criação de capacidade produtiva e muito menos ao emprego.

Depois de reafirmarem sua hegemonia nas esferas financeira e militar, na década de 1980 [Tavares e Fiori, 1997], os Estados Unidos conseguiram liderar as transformações mundiais em curso e ocupar, na década de 1990, uma posição de destaque no crescimento econômico entre os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na medida em que tiveram sua capacidade financeira reforçada pelo resto do mundo puderam multiplicar os esforços de investimento em múltiplas direções. Com os gastos militares e os gastos em novas tecnologias de informação propiciaram os avanços da chamada “nova economia”. Os efeitos dos aumentos da riqueza financeira

foram capazes de financiar um incrível e prolongado *boom* de consumo e investimento da velha economia. Esse *boom* apoiou-se também na expansão sem precedentes do endividamento interno das empresas e das famílias, e na expansão do endividamento externo para financiar o crescente déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos. Esse ciclo de crescimento americano chegou ao fim. Embora não tenha beneficiado as demais economias da OCDE – em particular o Japão que ficou prostrado durante a década – foi capaz de perturbá-las na fase recessiva. Na década de 1990, a interdependência das economias não se afirma mais, como no pós-guerra, num círculo virtuoso de crescimento e de emprego, mas surte um efeito de realimentação perverso na fase depressiva e de deflação de ativos, sobretudo para os países periféricos.

5.2.3 Mudanças nas regras internacionais

Os novos padrões de concorrência e do IDE levaram a uma profunda alteração das regras internacionais do comércio e do investimento. Depois da Rodada Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), as economias nacionais foram obrigadas a proceder a uma nova regulação comercial do investimento, dos serviços e da propriedade intelectual. Esse tipo de enquadramento facilita as práticas monopolistas das grandes empresas internacionais, ao mesmo tempo em que não impede o protecionismo e a regulação nacional das grandes potências.

“As regras da OMC sobre *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, agricultura, têxteis e propriedade intelectual não têm qualquer outra razão econômica, a não ser *os interesses de um conjunto limitado de grupos poderosos nos países industrializados*. É difícil vislumbrar as vantagens destas regras para os países em desenvolvimento...” [Dani Rodrik, 2001].

No mesmo sentido, Jeffrey Frenkel e Nouriel Roubini afirmam: “Na Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento foram compelidos a aprovar leis de propriedade intelectual, cujas

cláusulas, qualquer que seja a sua justificativa econômica, beneficiam as grandes empresas dos países ricos. Ao mesmo tempo, as medidas *antidumping* estão em alta. Mas nada têm a ver com práticas predatórias. Elas suprimem a concorrência em vez de defender a liberdade de comércio” [Frenkel e Roubini, 2000].

Os objetivos formais e apresentados como benéficos à liberdade de comércio e à difusão do progresso técnico por meio do IDE escondem, na realidade, o contrário, ou seja: um aumento brutal da centralização do capital, da concentração da riqueza e do progresso técnico. Os maiores receptores de investimentos diretos foram os próprios Estados Unidos. Suas grandes empresas e bancos, tanto nacionais como multinacionais, foram os protagonistas principais do processo de fusões e de aquisições, e adquiriram dimensões gigantescas e enorme poder monopolista em matéria de comércio e de controle da propriedade intelectual.

A desregulação dos movimentos de capitais e do comércio provocou desequilíbrios de balanços de pagamentos, nos países em desenvolvimento, e crises cambiais generalizadas. A especulação financeira e cambial que acompanhou o movimento de liberalização levou à fragilização da estrutura bancária em muitos países, da Inglaterra ao Japão, passando pelos países periféricos da Ásia e da América Latina. As crises financeiras e cambiais na periferia foram monitoradas pelo FMI e pelo Tesouro americano. A situação generalizada de fragilidade bancária, por conta da alavancagem excessiva nos mercados financeiros, deu lugar a novas regras prudenciais, consubstanciadas na evolução do Acordo da Basiléia, sob os auspícios do BIS. Aqui também a tentativa de supervisão e regulação das instituições financeiras vem resultando inócua, quando não contraproducente, dado o alto grau de exposição e de risco dos grandes bancos privados [Akyüz e Cornfort, 1999].

Esses vetores fundamentais de mudança no ambiente e nas formas da concorrência capitalista incentivaram as tentativas de

formação de blocos de comércio, de investimento e de moeda. O Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e, sobretudo, o ASEAN, são predominantemente áreas de livre-comércio. Já o North American Free Trade Agreement (NAFTA), esse tem como núcleo central um acordo de proteção de investimentos. Finalmente, a União Européia percorreu os três estágios, culminando com o Acordo de Maastrich. A mais recente tentativa nas Américas está em fase de negociações, sob a inspiração dos Estados Unidos. Trata-se da Área Livre-Comércio das Américas (ALCA), cujo cronograma de implantação pode ser acelerado, com prejuízos para a maioria dos países da América do Sul, particularmente para o Brasil.

Os processos de transformação do capitalismo anteriormente descritos são, em geral, ignorados quando se pretende designar a mudança ocorrida nas últimas décadas, mediante a expressão vazia de “globalização”. Os seus resultados negativos têm sido assinalados pelos críticos de esquerda, que costumam acentuar as suas características mais perversas: a deslocalização da produção, a destruição de empregos e uma diminuição geral da capacidade de desenvolvimento sustentado nos países da periferia. Nas versões apologéticas, em contrapartida, fica pouco claro se os Estados Unidos foram ou não os inspiradores e comandantes da implementação das regras da globalização, bem como os seus principais beneficiários. Não por acaso, a economia estadunidense apresentou, nas últimas duas décadas, uma *performance* de crescimento invejável em comparação com a de seus parceiros da OCDE. As novas regras naturalmente não se aplicam ao seu futor, mas sim aos supostos “concorrentes”, em particular os periféricos, e produzem instabilidade e estagnação na maioria dos países. A chamada globalização foi, na verdade, um processo de expansão concentrada da economia mundial, que levou a uma situação assimétrica na qual são poucos os beneficiários, muitos os perdedores e um só que manda.

5.3 BRASIL: ABERTURA FINANCEIRA, ESTABILIZAÇÃO E DESAJUSTE ESTRUTURAL

No início da década de 1980, a crise da dívida externa produziu o primeiro impacto negativo na economia brasileira. Foram dez anos de tentativas de ajustamentos ortodoxo e heterodoxo, que resultaram na redução e na instabilidade das taxas de crescimento, assim como na superaceleração inflacionária. Nos anos 1990, mediante a liberalização financeira, e depois de dez anos de escassez de financiamento externo, o Brasil volta a ser receptor de capitais antes mesmo de alcançar a estabilização.

O Brasil acompanha a tendência que se vai tornando dominante em escala mundial e, na segunda metade da década, passa a receber predominantemente Investimento Direto Estrangeiro destinado a fusões e a aquisições, sobretudo na privatização dos serviços de utilidade pública e no setor bancário.

5.3.1 Abertura financeira e estabilização

Não é possível entender a natureza e o sucesso – assim como os problemas – dos programas de estabilização da primeira metade dos anos 1990 nos países latino-americanos e, finalmente, no Brasil sem levar em conta a consolidação do predomínio da nova finança ocorrida na década anterior, e principalmente sem considerar a etapa do ciclo financeiro global em que nascem os chamados “mercados emergentes”.

O traço comum dos programas de estabilização de “segunda geração” foi a utilização, com maior ou menor rigidez, do compromisso de se manter a taxa de câmbio nominal como âncora do processo de desinflação. Naturalmente, a credibilidade da âncora cambial teria sido menos ampla e eficaz estivessem os países num estágio menos avançado do processo de substituição monetária e, em alguns casos, de “dolarização” e, principalmente, não contassem eles com expressivas reservas em divisa estrangeira, acumuladas antes da, ou concomitantemente à, deflagração das estratégias desinflacionárias.

Independentemente da situação macroeconômica dos países receptores, o início dos anos 1990 foi caracterizado pela restauração dos fluxos de capitais privados para os países da América Latina, depois do longo período de estiagem que se seguiu à crise da dívida dos anos 1980. Apesar da retórica reformista que escoltou e ainda acompanha o retorno dos capitais privados às praças latino-americanas, a verdade é que se tratou apenas, pelo menos no primeiro momento, do tradicional e conhecido “*money chasing yield*”, como bem o professor Hyman Minsky caracterizou esse fenômeno [Minsky, 1986].

O fator decisivo para a transformação do Brasil, como também de outros países latino-americanos, de exportador para receptor líquido de recursos financeiros foi sem dúvida a deflação da riqueza mobiliária e imobiliária observada já no fim de 1989 nos mercados globalizados. Essa profunda recessão “*financial-led*” exigiu grande lassidão das políticas monetárias dos países centrais, no sentido de tornar possível a digestão dos desequilíbrios correntes patrimoniais de empresas, de bancos e de famílias envolvidos com o exuberante surto de valorização de ativos que se seguiu à intervenção salvadora do Fed, em 1987.

Ao estado quase depressivo dos mercados de qualidade, e à situação de sobrelíquidez causada por um período prolongado de taxas de juros muito baixas, juntou-se um quadro favorável à entrada de capitais nos “mercados emergentes”. Esses dispunham de estoques de ações depreciados, de governos fortemente endividados, com empresas públicas *privatizáveis* distribuídas por vários setores da economia, além das perspectivas de valorização das taxas de câmbio e da manutenção de taxas de juros reais elevadas em dólar, mesmo depois da estabilização.

O Brasil e outros grandes países latino-americanos, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida externa, foram literalmente capturados pelo processo de globalização financeira da década de 1990. Todos eles executaram seus programas de estabilização de acordo com as normas

dos mercados financeiros liberalizados, cuja regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral de concentração e de centralização do capital em escala mundial. Nesse rol estavam incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e de bancos de boa reputação; e posteriormente foram incluídas ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial.

Diante da inconversibilidade das moedas recém-estabilizadas esses ativos precisam prometer elevados ganhos de capital e/ou embutir prêmios de risco em suas taxas de retorno. Cria-se, assim, uma situação na qual a rápida desinflação é acompanhada por uma queda muito mais lenta das taxas nominais de juros. As taxas reais não podem ser reduzidas abaixo de determinados limites estabelecidos pelos *spreads* exigidos pelos investidores estrangeiros para adquirir e manter, em carteira, um ativo denominado em moeda inconversível.

Nos portfólios dos grandes investidores dos mercados globalizados, os ativos oferecidos pelas economias com histórias monetárias turbulentas são, naturalmente, os de maior risco, e, portanto, aqueles que se candidatam em primeiro lugar a movimentos de liquidação no caso de mudanças no ciclo financeiro mundial. Independentemente do que possa ocorrer com o ciclo financeiro, os mercados emergentes também estão, em geral, mais sujeitos às alterações nas opiniões dos mercados quanto à sustentabilidade dos respectivos regimes cambiais. Isso significa que os seus processos de estabilização macroeconômica são indubitavelmente vulneráveis, em proporção direta ao grau de dependência do ingresso de recursos externos (déficit em conta-corrente), e vulneráveis também a problemas de inconsistência dinâmica [Coutinho e Belluzzo, 1996].

5.3.2 Abertura e desajuste estrutural

As aberturas comercial e financeira desenharam para o Brasil um quadro macroeconômico cuja principal característica é o aparecimento – sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990 – de um crescente desequilíbrio externo, não apenas na balança comercial mas também na balança de serviços. Por outro lado, em um ambiente de liberalização financeira as flutuações de juros e de câmbio, que acompanham o movimento de capitais, determinam uma trajetória macroeconômica de *stop and go*, em que o crescimento é periodicamente interrompido.

O déficit de transações correntes não corresponde, primordialmente, nesses regimes de abertura financeira, à absorção de poupança externa. Isso significa que a transferência de recursos reais é meramente residual, e a taxa de investimento interno não se eleva. É fácil compreender por que, diante da incerteza quanto ao rumo dos *preços-chaves* da economia, juros e câmbio, o horizonte temporal das decisões de investimento encurta-se dramaticamente.

Em períodos de intensa mobilidade de capitais, a entrada de recursos permite um miniciclo de consumo e uma tendência à sobrevalorização cambial. Já a ameaça de fuga, essa provoca automaticamente uma pressão sobre a moeda local e a subida da taxa de juros. Não por acaso as políticas monetária, cambial e fiscal têm sido superativas, embora não no sentido keynesiano clássico. A instabilidade dessas políticas macroeconômicas – permanentemente submetidas às tensões que derivam das avaliações dos agentes nos mercados financeiros e de capitais – não permite a execução de políticas de crescimento. Evidentemente, a estrita dependência dos humores e os julgamentos dos mercados financeiros internacionais impedem qualquer política verdadeiramente ativa de produção e de investimento, porquanto são precárias as informações adequadas para a tomada de decisões empresariais na esfera do investimento.

No começo dos anos 1990 iniciaram-se *desajustes estruturais* que impõem restrições ao crescimento mais elevado e sustentado.

As políticas de abertura comercial tiveram como resposta um intenso processo de reestruturação produtiva, particularmente na indústria, que não elevou a sua competitividade sistêmica e cujos aumentos de produtividade se devem ao desemprego em massa e aos ajustes microeconômicos das empresas líderes.

Os empresários lançaram mão de todas as técnicas conhecidas: *downsizing*, flexibilização dos contratos de trabalho, terceirização das atividades ancilares e de apoio à produção – desde os serviços de limpeza e comercialização até os trabalhos tecnológicos e de engenharia de produção. Finalmente, decidiram o fechamento de linhas de produção consideradas não competitivas e a especialização em produtos de menor valor agregado. Esse tipo de reestruturação industrial incluiu modificações tecnológicas nas plantas, sobretudo nas empresas de material de transporte e eletroeletrônicos, que vão desde a informatização dos processos de controle até a automação industrial, que não são generalizáveis a toda indústria. Essa modernização restringida – em condições de sobrevalorização cambial e de completa ausência de políticas industriais ativas – implicou um aumento brutal da importação de bens de capital e o abandono da nossa própria indústria de equipamentos. Simultaneamente, ocorreu também a especialização de linhas de produção na indústria de insumos pesados, sobretudo na química, o que resultou igualmente no aumento do coeficiente importado. Essa alta dependência das importações passou a ser estrutural, e manifesta-se na produção corrente, mesmo em condições de baixo crescimento.

Na verdade, a década de 1990 caracteriza-se por uma desindustrialização, entendida como a redução do coeficiente de valor agregado interno sobre o Valor Bruto da Produção e como a liquidação de postos de trabalho – mais de 1,5 milhão durante a década na indústria manufatureira [Mattoso, 1999]. Rompidos os nexos interindustriais das principais cadeias de produção, hoje a estrutura industrial brasileira pode ser comparada a uma nebu-

losa em que se sobressaem algumas grandes e médias empresas em cada setor, com parte da estrutura de apoio globalizada. Elas sobreviveram – respondendo às mudanças macroeconômicas e às novas condições da concorrência internacional – graças à modernização e à especialização, bem como ao acesso ao crédito público e internacional. Assim é possível entender por que a *modernização empresarial* dos anos 1990 levou ao *enfraquecimento estrutural* da indústria manufatureira.

O próprio *agrobusiness* – no qual o Brasil tem vantagens clássicas comparativas – reagiu à crise provocada pelas mudanças internacionais e pela política de estabilização de meados da década. Mediante uma concentração econômica – em termos tecnológicos e de escala –, as empresas que sobraram puderam enfrentar o aumento da oferta mundial, a escalada dos protecionismos norte-americano e europeu e a queda de preços. O setor agrícola não conseguiu, porém, alcançar os volumes de produção, e sobretudo os de exportação necessários à elevação da capacidade para importar e continuar barateando a cesta básica de alimentos.

A indústria manufatureira e o *agrobusiness* foram, em média, claramente superavitários, em matéria de comércio exterior, por vinte anos, de 1974 a 1994. O déficit comercial brasileiro era praticamente energético. A partir da atual gestão macroeconômica, particularmente no período de sobrevalorização cambial, o superávit comercial do setor agrícola caiu e não foi capaz de contrabalançar o enorme déficit da indústria manufatureira.

Ao contrário do esperado, a forte desvalorização de janeiro de 1999 não cumpriu até agora o papel de eliminar o déficit comercial manufatureiro, o que, mais uma vez, revela que o desequilíbrio estrutural se mantém. Em primeiro lugar, nossas exportações de manufaturas cresceram sobretudo para as áreas de menor dinamismo, em particular para a América Latina. Em segundo lugar, o coeficiente de importações aumentou em geral e, de maneira espetacular, os coeficientes de metalmeccânica e de

eletroeletrônicos (US\$ 17 bilhões de importações, em 1999; US\$ 21 bilhões, em 2000; e estimativa de US\$ 23 bilhões em 2001). A privatização das empresas de infra-estrutura contribuiu enormemente para agravar a situação, já que quando as metas de expansão foram atingidas não foram satisfeitos os requisitos esperados de produção nacional de equipamentos.

Consolidaram-se, no fim dos anos 1990, o pequeno dinamismo e a baixa densidade tecnológica da pauta de exportações brasileira: só 41% de nossas exportações cresceram em um ritmo igual ou superior ao das exportações mundiais, e apenas 21% dessas exportações são de produtos de média/alta intensidade tecnológica. Por outro lado, e como resultado do incremento do IDE, dirigido sobretudo à privatização dos setores de telecomunicações e de energia, verificou-se um aumento do coeficiente de importações sem contrapartida compensatória do incremento de exportações dos segmentos “comercializáveis” desnacionalizados. Aparentemente, o IDE continua se dirigindo, como no passado, à exploração do mercado interno [Miranda, 2000].

Ao contrário, porém, de períodos anteriores – em que o investimento se destinava, simultaneamente, a setores de bens de consumo e de bens de capital –, a *modernização* brasileira dos anos 1990 determinou o surgimento de uma estrutura industrial descontínua e *atrasada*, cuja mera reativação não permite enfrentar as atuais condições da produção e da concorrência internacionais.

A falta de política industrial do Brasil contrasta com a dos tigres asiáticos e a da China. A estratégia chinesa, por exemplo, favoreceu a ampliação e a criação de capacidade ao acoplar a expansão simultânea – e em bases tecnologicamente avançadas – dos setores metalmeccânico, eletroeletrônico e de telecomunicações. A China, um mercado de massas gigantesco, vem propondo *joint ventures* para pacotes de investimento em todos os setores, com a mais moderna tecnologia internalizada.

Já no Brasil, as grandes corporações multinacionais lideraram, em décadas passadas, a expansão dos setores de material de

transporte e elétrico, e só mais tarde o Estado veio a comandar diretamente a constituição do sistema de telecomunicações, apoiando o setor produtor de equipamentos. Com a privatização desordenada, no entanto, nem os estímulos nem os compromissos assumidos nas concessões para a produção de equipamentos de nova tecnologia tiveram resposta adequada por parte dos produtores estrangeiros aqui localizados, envolvidos que estavam numa concorrência acirrada nos seus mercados de origem e em escala mundial.

O Brasil fez um “ajustamento” de sua estrutura produtiva, sem perspectiva de ampliação rápida de seu mercado interno. A internalização das novas tecnologias não se deu por intermédio da expansão e modernização do setor de bens de capital, e sim mediante o aumento do coeficiente de importações. Como é natural, os resultados em ambos os países, no que respeita ao crescimento do PIB e das exportações, foram muito diferentes. Na China, observa-se o crescimento conjunto do PIB e das exportações. No Brasil, a expansão da economia amplia o desequilíbrio da balança comercial.

5.3.3 A fragilidade financeira do setor público

Do ponto de vista fiscal, os dados da última década mostram quatro tendências importantes e aparentemente contraditórias: um aumento da carga fiscal de 22% para 30% do PIB; uma elevação da dívida pública mobiliária (de cerca de 20%, em 1994, para cerca de 50% do PIB, hoje); uma redução do gasto público produtivo; e uma expansão insuficiente dos gastos sociais, que mal recuperaram os níveis dos anos 1980. Em compensação, as despesas com juros cresceram rapidamente e alcançaram 8% do PIB no ano 2000. Na verdade, o gasto público econômico e social como proporção do PIB caiu, com uma carga tributária muito maior, a qual incide sobretudo na base da sociedade e na classe média assalariada. Vale dizer, a política fiscal foi nitidamente regressiva e os sucessivos ajustes fiscais nem sequer permitiram po-

líticas compensatórias para atender à situação de desemprego e de carência social.

Tais tendências exprimem o aumento da fragilidade financeira e fiscal do setor público decorrente da abertura financeira externa e da correspondente política cambial. Há uma ligação perversa entre política fiscal e política monetária, que permanece deliberadamente oculta, quando não invertida, nas explicações oficiais.

Nas fases de entrada líquida de capitais, ocorre a concomitante expansão do passivo externo e das reservas do Banco Central (BACEN), cuja política de esterilização monetária conduz ao crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída líquida, as reservas tendem a diminuir e os juros, a subir, o que encarece o serviço da dívida. Essa situação se verifica tanto no regime de câmbio fixo quanto no regime de câmbio flutuante. Em ambos os casos o Banco Central é obrigado a comprar e a vender dólares, numa tentativa de manter uma proporção razoável entre reservas públicas e privadas. O montante relativamente elevado de reservas que o Banco Central deve manter para aparentar uma situação de solvência é um dos sintomas da impossibilidade de adoção da flutuação cambial pura. Como os títulos de riqueza, em reais, e os denominados em dólares são substitutos muito imperfeitos, o mercado financeiro mantém a arbitragem entre juros internos e externos – atento ao risco cambial, de liquidez e de solvência –, o que impede a convergência das taxas e exige a administração do câmbio.

Ao contrário do que diz a teoria convencional, ou seja, que o câmbio flutuante daria maior autonomia às políticas monetária e fiscal, tal autonomia não se verifica em países que têm elevado endividamento externo e que não conseguem reduzir de forma significativa o déficit em conta-corrente. Nessas condições, o câmbio flutuante não elimina o risco cambial e o BACEN se vê sempre obrigado a “sujar” as flutuações. As tendências à apreciação ou à depreciação do real dependem, a curto prazo, e em condições de

abertura financeira, do fluxo e refluxo de capitais internacionais e do maior ou menor descasamento de ativos e passivos, em dólar, dos bancos, de empresas e de rentistas sediados no Brasil. Por sua vez, a relação dívida/PIB – adotada como meta junto ao Fundo Monetário Internacional – varia com as taxas de juros e de câmbio que determinam, em primeira instância, a valorização ou desvalorização de nossa dívida pública em reais e em dólares. Trata-se, portanto, de uma relação volátil, cuja tentativa de redução, convertida em meta junto ao FMI, torna draconiana a execução da política fiscal. Sua redução, com juros altos, crescimento baixo e elevada necessidade de financiamento externo, exige sempre superávits primários fiscais elevados e o encolhimento relativo, quando não absoluto, dos gastos sociais.

Assim, pode-se dizer que a regressividade distributiva da política fiscal – tanto do lado da receita quanto do da despesa – foi agravada pela política monetária. Essa não só esteriliza a política fiscal como também transfere parcelas crescentes de juros para os rentistas, piorando inexoravelmente a distribuição da renda nacional. Assim, em vez de encaminhar-se pelas aspirações e lutas econômicas e sociais da década de 1980, o atual Estado brasileiro converteu-se em um “Estado do mal-estar social”. As políticas de ajuste agregaram aos 40% da população que vive em estado de pobreza estrutural milhões de desempregados abertos e de novos pobres.

Além dos sucessivos ajustes fiscais, o governo, seguindo as recomendações dos organismos internacionais, a partir de 1995 deu início a um programa de reformas que desmantelaram a burocracia pública e os direitos sociais consagrados na Constituição de 1988. A reforma administrativa e a da Previdência Social foram as que tiveram o maior impacto na drástica redução do emprego e da massa de salários do setor público. As sucessivas mudanças da legislação destruíram direitos trabalhistas e a unicidade do conceito de seguridade social, desbaratando, assim, suas fontes de financiamento. A alocação integral das contribuições soci-

ais destinadas constitucionalmente à Seguridade – Previdência, Saúde e Assistência Social – não está mais garantida pelas novas práticas orçamentárias. Da arrecadação federal das contribuições sociais (cerca de R\$ 95 bilhões em 1999), pelo menos R\$ 20 bilhões foram desviados pelo Tesouro para produzir os superávits fiscais exigidos pelo Fundo Monetário Internacional.

Ao longo dos últimos anos o governo federal descentralizou arbitrariamente os encargos financeiros e sociais sem atentar para as assimetrias da arrecadação, e por fim jogou o peso da política monetária sobre o conjunto do setor público, subindo dramaticamente a carga da dívida pública e dos juros. As renegociações levadas a cabo nos anos 1990 puniram os governos subnacionais e engendraram uma brutal transferência e centralização de recursos na União.

Em resumo, fazer uma política fiscal autônoma e digna de um setor público moderno, capaz de sustentar e de estimular a renda, o emprego e a universalização das políticas públicas, é incompatível com a abertura financeira e com as regras do FMI. Essas obrigam a uma cobertura fiscal crescente para os endividamentos público e privado, externo e interno, o que repõe continuamente a fragilidade financeira do setor público. É para manter essa situação inalterada que os epígonos do neoliberalismo vêm reclamando insistentemente a “independência do Banco Central”. Essa seria, diga-se, a coroação da arquitetura do “Estado de mal-estar social”.

5.4 UM PROJETO ALTERNATIVO DE DESENVOLVIMENTO

Antes de entrar na discussão de um novo projeto de desenvolvimento, convém lembrar a ideologia oficial sobre a matéria, bastante difundida nos principais veículos formadores de opinião. No auge do prestígio, a vulgata neoliberal lançou furioso ataque à industrialização brasileira. As críticas concentravam-se na denúncia de uma suposta tendência à autarquia, à ineficiência e à

falta de competitividade externa, tudo isso cevado à sombra munificente do Estado. Os detratores diziam que esses males eram congênitos ao processo de substituição de importações. É bom notar que há muito os críticos de esquerda haviam apontado a exaustão do chamado “modelo de substituição de importações”, sublinhando, aliás, alguns desafios importantes que estavam presentes, em meados da década de 1970, e continuam presentes no início do século XXI.

(A) A criação dos instrumentos e das instituições de mobilização de poupanças voluntárias, particularmente para suportar o financiamento de longo prazo.

(B) A reestruturação competitiva e a modernização organizacional da grande empresa de capital nacional e de suas relações com o Estado.

(C) A constituição do que Fernando Fanjzylber (1987) chamava de “núcleo endógeno de inovação tecnológica”.

(D) A reforma fiscal que ampliasse a base tributária e, sobretudo, alterasse a estrutura do gasto de modo que permitisse o aumento das transferências sociais como proporção do PIB, com o propósito de aproximar o Brasil dos países que caminharam na direção do Estado do Bem-Estar.

Em vez de seguir essa linha de ação, que combateria os males do modelo passado, a estratégia de “desenvolvimento” do Plano Real apoiou-se em cinco pressupostos.

(A) A estabilidade de preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, o que estimularia o investimento privado.

(B) A abertura comercial (e a valorização cambial) impor disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade.

(C) As privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduziram custos e melhorariam a eficiência.

(D) A liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia “poupança externa” em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e para financiar o déficit em conta-corrente.

(E) O desbordamento da renda e da riqueza, promovido pelo novo dinamismo incitado pelos mercados e pela ação focalizada das políticas sociais, seria a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e de eliminar a pobreza [Franco, 2000].

Do ponto de vista do desenvolvimento, o resultado dessa empreitada liberal foi, para dizer pouco, desapontador. A perda do controle nacional sobre as empresas e os bancos desarticulou os mecanismos de governança e de coordenação estratégica da economia brasileira. O setor produtivo estatal – num país periférico e de industrialização tardia – funcionava como um provedor de externalidades positivas para o setor privado.

(A) O investimento público (sobretudo nas áreas de energia e transportes) corria na frente da demanda corrente.

(B) As empresas do governo ofereciam insumos generalizados em condições e preços adequados.

(C) As estatais começavam a se transformar – ainda de forma incipiente – em centros de inovação tecnológica.

Depois da privatização e da desnacionalização, algumas coisas começam a ficar claras.

(A) O aumento expressivo e a indexação das tarifas e dos preços das empresas privatizadas.

(B) O investimento em infra-estrutura correndo atrás da demanda e gerando pontos de estrangulamento.

(C) As grandes empresas “exportaram” os seus departamentos de P&D e os escritórios de engenharia reduziram dramaticamente seus quadros.

(D) E iniciativas importantes, como o Centro de Pesquisas da TELEBRÁS, foram praticamente desativadas.

No mundo de hoje, o acirramento da concorrência entre as grandes empresas internacionais vem ocorrendo com o apoio dos respectivos Estados nacionais. O propósito da competição monopolista é assegurar diversificação espacial adequada da base produtiva e acesso “livre” a mercados. Na estratégia atual da grande empresa internacional, nem sempre, ou quase nunca, esses dois objetivos são alcançados em uma mesma economia nacional periférica. Até mesmo os estudiosos mais conservadores reconhecem a existência de economias de escala e de escopo, de economias externas, de estratégias de ocupação e diversificação dos mercados, de conglomeração e de acordos de cooperação. Nesse jogo só entra quem tem cacife tecnológico, poder financeiro e amparo político dos Estados nacionais.

No Brasil neoliberal, predominaram a falta de coordenação das políticas públicas, a intervenção pontual para atender reivindicações imediatistas do setor privado e a tentativa de escolher os vencedores num processo de privatização caótico. Esse tipo de atuação conduziu a miniciclos de consumo, de investimento e de exportações que esbarraram tanto em restrições internas (de demanda, crédito e de capacidade de produção) quanto externas (déficit de transações correntes em torno de 4,3% do PIB), e tornou o crescimento insustentável.

A fortíssima entrada de investimento privado estrangeiro, para privatização e aquisição de empresas privadas, provocou um alto grau de desnacionalização da economia e dos correspondentes padrões de consumo e de produção. A entrada de IDE, se bem permitiu financiar o desequilíbrio em conta-corrente, agravou os requerimentos de importação da produção corrente e do investimento, e aumentou a remessa de lucros, vale dizer: realimentou o desequilíbrio externo potencial (ou estrutural).

Diante disso, é parte essencial de mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro a definição de um novo padrão de intervenção do Estado na economia. Esse deve ser capaz de absorver

defensivamente os choques externos, e de empreender positivamente, e de modo coordenado, as modificações estruturais e as prioridades sociais requeridas pelo novo modelo de desenvolvimento.

5.4.1 O novo estilo de desenvolvimento e o papel do Estado

Um padrão de crescimento sustentado que pretenda distribuir a renda e promover o bem-estar social não pode deixar de ter como eixo a expansão da capacidade de produção de bens públicos de uso universal e de bens básicos de consumo popular. A produção de bens e serviços e a distribuição de renda são duas faces de um mesmo processo de desenvolvimento numa sociedade mercantil. Sem uma política de produção e emprego condizente com o bem-estar social não é possível fazer distribuição de renda de forma duradoura. Distribuir renda não significa, portanto, um ataque focalizado à pobreza, com políticas do tipo das recomendadas pelo Banco Mundial: *políticas pobres para os pobres* [Soares, 2000].

A mudança de eixo do desenvolvimento estimulará atividades produtivas, cujo impacto direto sobre as importações seja mínimo. Esse tipo de política prioritária não dispensa, porém, o enfrentamento das restrições externas atualmente em curso, as quais exigem uma política ativa de substituição de importações e de promoção de exportações. Paradoxalmente, essa tarefa central de eliminar a restrição externa estrutural caberia preferencialmente ao setor privado multinacional, ou seja, àquele que mais vem contribuindo para os desequilíbrios externos. Sem uma política ativa junto aos setores internacionalizados a vulnerabilidade externa tenderá a se aprofundar.

Cabe aqui reconhecer que qualquer projeto de longo alcance de modificação da estrutura socioeconômica do país deve partir da constatação de três importantes restrições: primeira, as transformações já ocorridas na esfera capitalista relativas à estrutura de

produção e de concorrência; segunda, a atual situação de precariedade do Estado como promotor do desenvolvimento; e, terceira, a existência de vasta parcela da população que sobrevive na informalidade das relações de produção, embora obtenha seus meios de vida nas relações mercantis, quer sejam elas legais, quer sejam ilegais. Esse triplo constrangimento – desnacionalização, desestruturação do Estado e anomia social – implica, para ser corrigido a longo prazo, a necessidade de se recriar uma nova capacidade de coordenação das políticas públicas, com o fortalecimento e a democratização do Estado. A curto prazo, tratar-se-ia, sobretudo, de mudar a orientação da atual política econômica, remontando e pondo sob controle público e nacional os núcleos estratégicos do Estado. O Banco Central, o Tesouro, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal teriam de ser reorientados de forma que permitissem a execução de políticas produtivas de crédito e sociais, as quais beneficiem o conjunto da população com ênfase nos socialmente mais desprotegidos.

Um crescimento sustentado, que permita mudar os padrões de produção e a distribuição de renda, implicará a necessidade de se definirem novas formas de coordenação pública e privada que minimizem as restrições externas. A experiência asiática dos países em desenvolvimento, mesmo a mais recente, mostra que a intervenção estatal é decisiva para induzir as empresas dos setores mais dinâmicos e de alta tecnologia – em particular os liderados por empresas multinacionais – a realizar investimentos que busquem maior equilíbrio nos seus balanços setoriais de divisas, de modo que não pressione o balanço de pagamentos e evite a reiteração da restrição externa ao crescimento.

Do ponto de vista da coerência e da compatibilidade macrossetorial, interna e externa, do novo projeto de desenvolvimento, dever-se-ia considerar a possibilidade de se implementarem câmaras setoriais mistas, nas quais fossem acordadas metas globais de produção, de emprego, de salários e de produtividade,

além de metas de importações e de exportações. Essas medidas de coordenação setorial e macroeconômica não pressupõem a supressão da concorrência e do antagonismo de interesses. Não se trata, portanto, de um “pacto social” que elimine a separação entre trabalhadores e empresários, produtores e consumidores, capital nacional e internacional. Trata-se de uma tentativa de construção de um horizonte de decisões privadas e públicas compatíveis entre si e com a retomada do crescimento sustentado.

Diante das tendências atuais do capitalismo de forte concentração social e espacial de renda e riqueza, a situação social só será modificada se ocorrer uma forte reorientação das prioridades do investimento, do crédito e do gasto público. Além disso, para enfrentar seriamente a questão social o novo padrão de intervenção do Estado deve levar em conta algumas questões centrais. Só a ação direta do Estado pode viabilizar certas atividades e setores cuja existência esteja bloqueada pela operação pura e simples dos mecanismos e dos sinais de mercado, particularmente numa economia em que há um elevado desemprego, mesmo da mão-de-obra mais qualificada. As políticas do Estado devem reconhecer o papel estabilizador, em termos socioeconômicos, das pequenas e médias empresas, e promover o seu desenvolvimento mediante a adoção de políticas permanentes de crédito, fiscais e tecnológicas. As políticas públicas devem apoiar as organizações sociais para a formação de uma economia solidária de auto-organização dos trabalhadores, sobretudo a daqueles que se tornaram e se tornarão redundantes para a economia capitalista contemporânea.

Esses pontos é que dão sentido econômico e social a um programa de desenvolvimento que vise à melhoria distributiva. Para a sua execução, tornar-se-ia necessária uma estratégia de produção de bens e serviços de consumo popular, com prioridades, procedimentos e metas claramente definidos. Por exemplo, escolher a produção de alimentos e a habitação popular significa utilizar mecanismos de financiamento acoplados à coordenação de

incentivos ao investimento produtivo. Significa também ter em mente uma política de abastecimento, de reforma agrária e de reforma urbana. A universalização das políticas sociais, embora se destine em última instância a ampliar os direitos de cidadania, representa, em termos econômicos, uma das principais fontes de renda e de emprego das classes mais desfavorecidas. Como tal, o aumento do gasto fiscal nesses setores é prioritário. Não por acaso, o gasto fiscal em políticas públicas universais tornou-se o cerne do Estado de Bem-Estar moderno.

A oferta de serviços de infra-estrutura vem sofrendo sérios problemas depois das privatizações. Além dos já mencionados aumentos abusivos, em termos reais, das tarifas, os contratos de concessão estão se revelando incapazes de promover um crescimento adequado da capacidade instalada. Essa situação, como é natural, prejudica a eficiência sistêmica e a competitividade dos grandes setores produtivos, em particular num país da dimensão do Brasil. Para as atividades privatizadas de infra-estrutura, cabe tornar efetivo o papel independente e transparente das agências públicas reguladoras, garantindo, sobretudo, o planejamento antecipado da expansão da capacidade e a vigilância explícita sobre os contratos das concessionárias. Caso isso não ocorra, o crescimento esbarrará numa restrição interna representada pela escassez dos serviços de energia, de transporte e de telecomunicações, ou numa restrição externa por comprometimento excessivo com gastos de divisas.

O sistema de ciência e tecnologia – erguido ao longo das últimas décadas e apoiado, sobretudo, no gasto público e na ação das empresas estatais – sofreu um desmonte que é preciso reverter. Não se trata de tentar reproduzir os modismos da “Nova Economia”, mas sim de criar condições para a absorção, a adaptação e a geração de progresso técnico, de forma que dê sustentação ampla ao melhor uso dos recursos internos. Trata-se, na verdade, de permitir uma verdadeira e ampla modernização: desde o resgate do nosso setor de bens de capital e da universidade até o uso difundido e democratizado das novas técnicas de comunicação e informação.

5.4.2 O financiamento do desenvolvimento econômico e social

O financiamento de um novo estilo de desenvolvimento que privilegie o crescimento sustentado e a distribuição de renda requer modificações profundas nas instituições fiscais, creditícias e de seguridade social.

Do ponto de vista fiscal, não se trata somente de melhorar a capacidade de operação da máquina fiscalizadora, como é o caso da quebra do sigilo bancário. A maior eficácia do sistema fiscal, para os fins colimados, exige também uma reforma tributária de caráter progressivo e, sobretudo, modificações substantivas na composição do gasto e na gestão orçamentária. Nesse último aspecto, trata-se de uma lei de responsabilidade fiscal, de natureza muito distinta da atual, que obrigaria o governo e o Congresso a respeitarem as prioridades orçamentárias que definiram conjuntamente. Ou seja, é na composição do gasto e na sua realização, muito mais do que nas metas de superávit fiscal primário, que está a verdadeira responsabilidade fiscal.

Um Estado que arrecada mais de 30% do PIB e gasta menos de 20% para atender à população e à infra-estrutura, despendendo com o pagamento dos rentistas mais do que com as políticas sociais, é um Estado irresponsável perante a sua população. Nesse sentido, o governo gasta muito e mal, se comparado com o de outros países. Caso as relações entre a dependência financeira externa e o rentismo doméstico não sejam rompidas a única forma de sair do Estado do mal-estar social é mediante um aumento da carga tributária que recaia sobre os mais ricos.

Entre os programas universais financiados fiscalmente que precisariam ser aperfeiçoados e ampliados estão, evidentemente, os de saúde, os de saneamento, os de assistência social e os de educação. Para as demais atividades, como habitação, infra-estrutura, ciência e tecnologia, é possível reestruturar os fundos públicos e de seguridade dos trabalhadores. Caberia também revitalizar

e reorientar o papel dos bancos públicos como financiadores do desenvolvimento econômico e social, com uma gestão democratizada e transparente, diferente da atual, seguindo as prioridades da nova agenda de crescimento com distribuição de renda.

Para a constituição de uma economia solidária, o crédito é fundamental. É recomendável, portanto, incentivar e desbloquear as instituições de crédito popular e cooperativo. Para tanto, as atuais restrições ao crédito cooperativo e aos depósitos populares em bancos do povo deveriam ser eliminadas. O seguro de depósito teria de ser estendido aos bancos populares e cooperativos, sob pena de não se ter *funding* suficiente para o financiamento de atividades não favorecidas pelo mercado. Sem esse núcleo de instituições financeiras não é possível ampliar a economia solidária.

A nova estrutura de financiamento proposta daria conta de quatro tipos de atividades: uma propriamente fiscal, fundada na arrecadação tributária; outra pública baseada nas instituições de seguridade social e nas instituições de crédito público; uma de economia popular; e finalmente, a clássica atividade privada, cujas instituições e regimes de crédito precisam ser repensados. Dada a velocidade da desnacionalização e da concentração do setor bancário privado, seria essencial reavaliar em particular o papel dos multibancos. A regulamentação e a operação do crédito para as empresas e para o consumo terão de ser objeto de políticas internas, uma vez que a mera aplicação das normas da Basileia não garante a solvência nem a diminuição do risco bancário.

Do ponto de vista regional, é notória a concentração do crédito e do financiamento nas regiões mais desenvolvidas, uma vez que os bancos estaduais liquidados, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia estão permanentemente sob críticas. É importante repensar o sistema regional de bancos de desenvolvimento sob pena de o próprio BNDES não encontrar agentes repassadores. Alternativamente, poderia ser proposta a criação de uma carteira de desenvolvimento do Banco do Brasil, dada a sua maior cobertura regional.

As atividades e as empresas consideradas prioritárias para um programa de desenvolvimento nacional deveriam ter, como efetivamente já têm, condições favorecidas de crédito. A questão está muito mais na seleção dos projetos e nos mecanismos de favorecimento do que na oferta de recursos. Numa economia tão desnacionalizada, uma questão crucial é definir se o segmento multinacional deve ter acesso ao crédito das instituições públicas e dos fundos populares ou se deve, no período de transição do balanço de pagamentos, ser estimulado a tomar dinheiro fora. Dada a situação de estrangulamento externo, que provavelmente não se resolverá tão cedo, as empresas estrangeiras, cujo peso na produção e no comércio é decisivo, deveriam dar sua contribuição ao equilíbrio do balanço global de divisas do setor privado. Esse equilíbrio só é possível de ser alcançado via reinvestimento de lucros, graduação tecnológica do investimento, estratégias ágeis de substituição de importações e aumento das exportações.

5.5 CONCLUSÕES – CONTRA A CORRENTE

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que estamos nos referindo a uma economia capitalista periférica e totalmente injusta, o que significa dizer subdesenvolvida. As novas condições internacionais e suas regras não são favoráveis – quando não inteiramente hostis – à adoção das políticas aqui sugeridas. Trata-se, portanto, de um projeto contra a corrente, o qual só será viável com uma mudança substantiva na correlação de forças políticas e sociais internas. Isso poderá se dar em razão de uma crise no centro hegemônico e/ou por um estilhaçamento da base de sustentação da estrutura do poder político que vem comandando o país nas últimas décadas.

Não é crível que o modelo atual tenha fôlego para se sustentar e produzir mudanças significativas no bem-estar social. Nosso diagnóstico é o de que qualquer projeção das atuais tendências das variáveis macroeconômicas (particularmente, as relações en-

tre crescimento do PIB e balanço de pagamentos), combinada com a situação estrutural já descrita, aponta para um desempenho medíocre e ao mesmo tempo instável da economia. Medíocre no que se refere ao comportamento dos setores agrícola, industrial e de infra-estrutura. Instável no que diz respeito ao *stop and go* das políticas macroeconômicas diante das condições impostas pelo movimento internacional de capitais.

Nossa proposta parte das transformações já ocorridas tanto no que tange à desnacionalização de setores importantes da economia quanto no que diz respeito às dificuldades de se retomar a experiência desenvolvimentista, largamente apoiada no setor produtivo estatal. Nossa constatação fundamental é a de que o atual arranjo político-econômico é tão ou mais incapaz, que o anterior, de dar conta dos problemas sociais. Na verdade ele agregou, às questões estruturais do subemprego e da pobreza, uma situação de desemprego aberto e de exclusão social de uma parcela da população antes incluída. São os novos pobres da classe média e da classe operária, e os novos marginais “tecnificados” da violência metropolitana.

A inversão dessa situação requer uma intervenção mais forte, abrangente e contínua do Estado nacional e das instâncias públicas subnacionais, qualquer que seja a organização dos movimentos sociais e da assim chamada sociedade civil. Esses podem ser decisivos para mudar a correlação de forças, mas não podem substituir a necessidade de construção de um Estado do Bem-Estar, mesmo em versão periférica. Mas o progresso social só pode ser alcançado com um novo padrão de produção, de investimento e de gasto público. De nada adianta distribuir a renda nominalmente sem que ela esteja ancorada na expansão dos setores de consumo popular – de alimentos e de habitação, particularmente – e nos bens públicos de uso universal, cuja expansão permita o atendimento das necessidades básicas e a expansão do emprego.

Não subestimamos as dificuldades de uma mudança de estilo de desenvolvimento. Estamos cientes dos obstáculos repre-

sentados pelos beneficiários da atual concentração de renda, de riqueza e de poder, que, com todas as forças, tentarão resistir à mudança, como sempre o fizeram. Nesse sentido, nossa proposta, apesar de moderada, possui, diante das características da sociedade brasileira, um sentido mais radical do que as aparências permitem perceber.

Mas é bom lembrar que, mesmo diante das condições hostis criadas pela política econômica, governos subnacionais foram capazes de administrar com eficiência situações de restrição, envolvendo, ao mesmo tempo, uma intensa participação popular na discussão da alocação de recursos fiscais limitados. Além disso, o mundo conta com alguns exemplos de economias periféricas, de todos os tamanhos e regimes políticos, as quais não se submetem às regras de enquadramento dos organismos internacionais e de suas políticas neoliberais. Essas vêm sofrendo fortes ataques e continuamente perdendo prestígio nos foros internacionais, e são retoricamente substituídas por uma preferência pelas políticas sociais. Examinada mais de perto, a preferência pelos pobres do FMI e do Banco Mundial é uma forma de preservar as políticas neoliberais, mediante um tratamento focalizado de seus efeitos.

Depois de muitas reuniões e ameaças, não propuseram seriamente qualquer reforma da arquitetura financeira internacional. Teremos, assim, de nos contentar em reformar a nossa. Tampouco diminuirão as restrições comerciais impostas pelos países ricos. Teremos de responder – como os desenvolvidos o fazem – com formas de proteção alternativas da economia nacional. No que tange ao progresso técnico em setores vitais, como o farmacêutico, o de telecomunicações e o de informática, estaríamos obrigados a empregar as mesmas políticas adotadas pelos asiáticos no passado, e não a seguir à risca as normas sobre a propriedade intelectual que a OMC vem tentando impor a todos os países.

Para mudar o padrão de desenvolvimento é necessário combinar resistência às políticas da “nova ordem global” e capacidade

de transformação nacional, a qual seja impulsionada tanto pelas forças populares quanto por um Estado que reequilibre os interesses em jogo.

5.6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKYUZ, Y e CORNFORT, A. *Capital Flows to Developing Countries and The Reform of The International Financial System*, UNCTAD, 1999.
- AMSDER, Alice H. *The Rise of The "Rest"*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BELLUZZO, L. G. M. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados. *Economia e Sociedade*, n. 4. Campinas, junho de 1995.
- KATZ, J. e STUMPO, G. *Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional*. Santiago: CEPAL, março de 2001.
- MORTIMORE, M. e PERES, Wilson. *La Competitividad de América Latina y El Caribe: Las Dimensiones Empresarial y Sectorial*. Santiago, março de 2001.
- CHESNAIS, F. *La Mondialization du Capital, La Découverte*. Paris, 1997.
- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. *Economia e Sociedade*, n. 7. Campinas, dezembro de 1996.
- FAJNZYLBBER, F. *La Industrialización Trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1987.
- FRANCO, G. *O Desafio Brasileiro*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- FRENKEL, J. e ROUBINI, N. *The Role of Industrial Countries Policies in Emerging Market Crisis*. NBER, outubro de 2000.
- IEDI – Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro. São Paulo, mimeo.
- MATTOSO, J. *O Brasil Desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MIRANDA, J. C. Avaliação do Potencial Exportador das 500 Maiores Empresas Brasileiras. Rio de Janeiro, 2000. mimeo.
- MINSKY, H. *Stabilizing the Unstable Economy*. Londres: Yale University Press, New Have, 1986.

- SALAMA, P. Des Nouveaux Paradoxes de la Liberalisation en Amerique Latine? Paris: CEPN-CNRS et GREITD, fevereiro de 2001, mimeo.
- SOARES, L. T. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. Rio de Janeiro: Cortez, 2000 (Coleção Questões da Nossa Época).
- RODRIK, D. The Developing Countries hasardous obsession with global integration, janeiro de 2001, mimeo.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- UNCTAD – *World Investment Report, Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*. Genebra, 2000. *Trade and Development Report*. Genebra, 2000.

O BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI – PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO COM ESTABILIDADE*

Pedro Sampaio Malan

6.1 INTRODUÇÃO

O presente texto aborda a questão do crescimento da economia brasileira em uma perspectiva de médio e longo prazo. Dirige-se aos problemas que condicionarão a consolidação e a sustentação, nos próximos muitos anos, da retomada da atividade econômica, do investimento e do emprego, entre outros fatores, sem os quais não será possível a redução de nossas enormes disparidades sociais, em particular no que diz respeito à redução das formas extremas de pobreza e de nossa excessiva desigualdade na distribuição da renda.

Em outras palavras, a pergunta é: como conciliar, na prática, e não apenas no discurso, os três grandes objetivos deste governo e da sociedade brasileira? a saber; (i) eficiência produtiva – da qual depende o desenvolvimento econômico sustentado, com estabilidade –; (ii) liberdades individuais e justiça para todos no quadro de um consolidado Estado democrático de direito; e (iii) redução sustentada da pobreza e da desigualdade.

* Este artigo baseia-se em notas elaboradas para a sessão de abertura do *XII Fórum Nacional (Fórum do Ano 2000) do Instituto Nacional de Altos Estudos*, realizado no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, em 15 de maio de 2000.

A meu juízo, essa tarefa depende de avanços em três áreas macroeconômicas, em duas microeconômicas e em seis áreas “estruturais”, em torno das quais organizo o texto. Todas essas onze áreas sempre fizeram parte da agenda pós-hiperinflação,¹ na qual estamos empenhados desde que a hiperinflação foi derrotada com o lançamento da Unidade Real de Valor (URV), em 1º de março de 1994, na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda.

6.2 TRÊS QUESTÕES MACROECONÔMICAS FUNDAMENTAIS

A *primeira questão macroeconômica fundamental* era, é, e continuará sendo, por algum tempo, a questão fiscal nos três níveis de governo. A despeito de inenarráveis dificuldades, fizemos avanços expressivos nessa área ao longo dos últimos anos, depois que o fim da hiperinflação mostrou claramente a natureza dos desequilíbrios estruturais das contas públicas no país, as quais eram mascaradas pela inflação alta, crônica e crescente. Mais importante do que isso é, a meu ver, o processo – não concluído – de mudança do *regime fiscal* brasileiro (que é o que permitirá a consolidação desse desempenho nos próximos anos), expresso nas mudanças constitucionais e infraconstitucionais em que estivemos empenhados nesses últimos anos, e expresso também na aprovação, pelo Con-

¹ Faço referência à expressão “agenda pós-hiperinflação” e não à “agenda pós-estabilização”, porque essa segunda expressão é extremamente enganosa. Na verdade, um equívoco cometido por alguns analistas e políticos no fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi exatamente o de supor que a estabilidade havia sido definitivamente alcançada, que estava incorporada em caráter permanente ao patrimônio histórico, cultural e genético do país e, portanto, a agenda nacional poderia e deveria tratar de outras questões mais relevantes, já que o problema da estabilização havia sido resolvido no primeiro mandato. Ver as minhas intervenções, no *Fórum Nacional de Altos Estudos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social*, em 1998 e em 1999, a respeito desses temas.

gresso Nacional, das reformas da administração pública, da reforma do regime geral da Previdência Social (com a aprovação do fator previdenciário, com a desvinculação das receitas da União, e com este marco histórico que foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal). Continuamos empenhados na aprovação da reforma tributária, unificando as atuais 27 legislações estaduais do ICMS em uma única legislação nacional e lidando – de forma gradual – com o chamado problema da “cumulatividade” das contribuições sociais. O equacionamento da questão das contas públicas é a questão macroeconômica fundamental do país para este e para os futuros governos.

A segunda questão macroeconômica fundamental é o problema do balanço de pagamentos. Aqui, não temos dúvida de que a desvalorização real da moeda nacional, observada após janeiro de 1999, representou um grande estímulo não apenas à produção exportável brasileira como também à produção doméstica eficientemente competitiva com importações. A balança comercial brasileira passou de um déficit de 6,6 bilhões de dólares, em 1998, para um superávit, em 2001, de cerca de 1,5 bilhão de dólares, em um acréscimo de valor acima de 8 bilhões de dólares *apesar* de uma drástica deterioração dos termos de troca (os preços de petróleo aumentaram mais de 80% no período e houve queda de preços de muitas *commodities* exportadas pelo país). O déficit em conta-corrente declinou de mais de 33 bilhões de dólares, em 1998, para uma média de 24,3 bilhões de dólares entre 1999 e 2001, sendo amplamente financiado, nesse triênio, por Investimento Direto Estrangeiro – expressão de confiança no país e em seu futuro. As exportações brasileiras cresceram 10% em janeiro/outubro de 2001, em comparação com as do período equivalente de 2000. As exportações de manufaturados cresceram 3,3% com a mesma base de comparação. Residem aqui, contudo, os grandes desafios para o futuro: como aumentar a cultura exportadora do país e a competitividade da produção nacional, tanto na

disputa por mercados externos quanto na disputa pelo mercado doméstico, com importações potenciais?

A *terceira questão macroeconômica fundamental* diz respeito à necessidade de aumento da poupança privada doméstica mediante a criação de instrumentos financeiros que permitam decisões de poupança – e de investimento – de médio e de longo prazo. Esse processo já está em curso, ao que cabe dizer que só é possível tratar com seriedade dessa questão em economias que contam com taxas de inflação civilizadas, dado inflações altas, crônicas e crescentes ou excessivamente voláteis encurtarem, por definição, o horizonte de tempo em que decisões de poupança – e de investimento – são tomadas.

É importante lembrar, mais um vez, que as três questões – ou os desequilíbrios – macroeconômicas fundamentais estão indissociavelmente ligadas. Um déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente é uma expressão de um excesso de investimento sobre poupança interna disponível. A poupança interna tem dois componentes: poupança privada e poupança pública. Quando não se deseja reduzir o investimento privado e o público, a poupança agregada precisa aumentar, isto é, a poupança privada precisa *aumentar* e a despoupança, ou poupança negativa, ou déficit público consolidado, precisa ser *reduzida*. Esse era, é, e continuará sendo o desafio macroeconômico básico ao longo dos próximos anos, para que seja possível a consolidação de um processo sustentado de desenvolvimento econômico e social do país no século XXI. Infelizmente, e apesar de condições necessárias, a “resolução” dessas questões “macroeconômicas” não são condições suficientes, como procuraremos explicar a seguir ao tratar das questões microeconômicas e das questões estruturais.

6.3 DUAS QUESTÕES MICROECONÔMICAS BÁSICAS

A *primeira questão microeconômica básica* diz respeito à necessidade de aumento da eficiência operacional do Estado, nos três ní-

veis de governo e, em particular, no que diz respeito à qualidade do gasto público e à eficiência no uso de recursos públicos escassos, especialmente nas áreas sociais e nas atividades regulatórias, bem como no uso da transparência e no combate à fraude, à corrupção e ao desperdício. A população brasileira, a meu ver, exigirá cada vez mais – e com razão – maior correlação entre os impostos que paga e a quantidade e qualidade dos serviços públicos que recebe em contrapartida.

A *segunda questão microeconômica fundamental* tem a ver com o setor *privado*, no qual serão cada vez mais importantes a produtividade, a redução de custos, a eficiência gerencial e administrativa, a competitividade com produtos importados ou potencialmente importáveis, e a incorporação, a produtos e a processos de produção, de novas tecnologias e de desenvolvimentos científicos, em particular nas áreas de informática e de telecomunicações.

Avanços consolidados, e absolutamente fundamentais, em termos de aumento de eficiência, tanto no setor público quanto no setor privado, dependem não só dos três problemas macroeconômicos antes mencionados como também de avanços nas seis áreas estruturais tratadas a seguir.

6.4 SEIS DESAFIOS ESTRUTURAIS

6.4.1 A infra-estrutura logística básica

Refiro-me aqui às infra-estruturas (física e virtual) em termos de energia, transportes e telecomunicações. Vantagens competitivas no mundo moderno dependem, crucialmente, não apenas do estoque de ativos acumulados no passado, via investimentos públicos e privados, como também da eficiência com que os novos investimentos rompem pontos de estrangulamento existentes, incorporam novas tecnologias e, principalmente, permitem a integração nacional – e regional – dessas redes infra-estruturais em uma cadeia logística que contribua para a elevação da produtividade média da economia.

O Programa Plurianual de Ação (PPA), de 2000-2003, tem exatamente esses objetivos, assim como seu antecessor (o Avanço Brasil – 1996-1999) os tinha. Há ainda muito que fazer, mas a ordenação das prioridades para o investimento público (e a alocação dos recursos orçamentários adequados) das inevitáveis parcerias entre os setores público e privado, bem como a sinalização das oportunidades de investimentos que se abrem ao investimento inteiramente privado, constituem parte integrante da concepção do PPA.

Dados o avanço do processo de privatizações, até o momento, e a necessidade de sua continuidade, assumirão importância crescente no Brasil o desempenho das agências reguladoras nas áreas de petróleo, de energia elétrica, de telecomunicações, de transportes, de água e de portos, e, por último, mas não menos importante, a busca de maior eficiência na atividade de regulação da concorrência e da preservação da competição e do monitoramento de atividades de oligopólios e de atos de concentração e de conduta na economia brasileira.

6.4.2 A “infra-estrutura humana”

O principal “ativo” de que dispõe um país – qualquer que seja o país – é sua própria população. O investimento (eficaz) na educação, na formação, na qualificação e no treinamento de seu chamado “capital humano” é aquele de mais alta taxa social de retorno a médio e a longo prazo que um país pode fazer.

A observação anterior é óbvia, mas por vezes o óbvio deve ser reiterado. Ela vale para o ambiente familiar dos primeiros anos de vida, para a educação pré-escolar, para a educação fundamental e média, para as formações universitária e pós-universitária, para o investimento em ciência e em tecnologia, para as escolas técnicas; em suma: para tudo aquilo que significa aumentar as capacidades adaptativas de brasileiros de diferente idade às vertiginosas mudanças do mundo contemporâneo.

O Brasil vem investindo nessas áreas como nunca o fez no passado. Está perto de ter todas as suas crianças de 7 a 14 anos na

escola (96%), alcançando, assim, o objetivo de universalidade do ensino fundamental. A prioridade dada ao ensino fundamental nos últimos cinco anos contribuiu para um grande aumento de matrículas no ensino médio. Entre 1994 e 1999 o aumento foi de 57%. Na educação superior o aumento de matrículas foi de 28% entre 1994 e 1998, maior do que nos quatorze anos anteriores. A taxa de analfabetismo, nesse período, relativa à faixa etária de 15 a 19 anos, declinou de 12% para 6%. Os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-1999) mostram inequívocos sinais de melhoria da maioria dos indicadores sociais no Brasil, em particular na área educacional. É claro que estamos pior do que gostaríamos, e ainda longe de onde queremos e podemos chegar – principalmente em termos de qualidade –, mas seguramente estamos melhor do que estávamos.

Investir em pessoas não é apenas investir em educação. Significa também investir em saúde, área relacionada, porque um povo mais educado, ou seja, mais informado, é um povo mais bem preparado para as ações preventivas, individuais e coletivas que reduzem a magnitude das ações curativas em termos de serviços de saúde. Essas duas áreas interligadas, e mais as outras áreas sociais, representam 68% do total do orçamento de custeio e investimento do governo central na proposta orçamentária para o exercício de 2002. Em termos reais, o governo Fernando Henrique Cardoso exhibe os mais elevados volumes de recursos destinados a essas áreas do que qualquer governo anterior.

Os recursos destinados à cultura, à ciência e à tecnologia constituem parte integrante desse processo de investimento, em gente, que vai contribuir para definir – entre outras coisas – o Brasil e o brasileiro do século XXI.

O fato de haver muito por fazer, e de os desafios serem enormes, não deve e não pode nos desanimar e tampouco nos deixar esquecer que o resto do mundo continua a evoluir independentemente de nossas decisões.

6.4.3 A infra-estrutura político-institucional

Uma lição que as tentativas de acelerar, de sustentar ou de consolidar o desenvolvimento econômico e social na segunda metade do século XX ensinou-nos a todos – no Brasil e alhures – é que as instituições, e seu funcionamento, desempenham um papel absolutamente crucial. A estabilidade, no que diz respeito às relações entre os poderes; a prevalência da *rule of law*; a existência de partidos políticos com capacidade de forjar novas lideranças políticas, de negociar conflitos e de articular interesses; e o exercício da cidadania por parte da maioria são, para citar apenas alguns exemplos, características dos países que mais consolidaram seus processos de desenvolvimento econômico e social.

Há, por certo, algumas experiências em que isso foi alcançado – e sustentando – no contexto de Estados não democráticos de direito, mas a evidência é expressiva de que são os Estados democráticos de direito que asseguram um regime de liberdades individuais que tiveram, têm, e provavelmente terão o melhor desempenho quando se considera a dimensão humana do processo.

No Brasil, passadas quase duas décadas do fim do regime militar, essa infra-estrutura político-institucional ainda está em construção. Ainda discutimos a reforma política, a legislação eleitoral e o futuro quadro partidário. Ainda discutimos a reforma do Judiciário. Ainda há incerteza e debate público sobre o papel e o funcionamento do novo Ministério Público, não sobre sua importância, que é inquestionável.

O processo de construção de uma infra-estrutura político-institucional robusta, que permita, obviamente, o exercício da política como competição pelo poder, mas no quadro de um sistema de regras negociado e acordado e, portanto, mais estável e previsível, demandou o trabalho de gerações ali onde foi alcançado. O Brasil, nessa dimensão “infra-estrutural”, ainda é um país em construção. O fato de termos assegurado a vigência de um

Estado democrático de direito foi uma enorme conquista, mas em relação a seu efetivo funcionamento ainda há muito por fazer.

6.4.4 A infra-estrutura administrativa e jurídica

Não existe país desenvolvido que não tenha um serviço público formado por funcionários de carreira, estáveis nas carreiras de Estado – que não podem ser todas –, remunerados adequadamente, motivados por seu trabalho, com perspectivas de progressão funcional, dedicados ao interesse público e à defesa do erário, orgulhosos de seu trabalho como servidores públicos, reconhecidos por seus superiores, pela sociedade e pela opinião pública por seu desempenho, com formação profissional apropriada e com claro sentido da necessidade de padrões éticos de conduta em suas atividades.

Qualquer país – desenvolvido ou em desenvolvimento – necessita de uma elite burocrática com as características antes mencionadas, que assegure memória institucional, continuidade, transmissão, entre gerações, de experiências, de vivências e de conhecimentos derivados desse saber de experiência, feito que é complemento indispensável a uma sólida formação profissional.

O Brasil tem núcleos de servidores públicos com essas características em algumas instituições públicas e em alguns ministérios e secretarias, mas a preservação de massas críticas é absolutamente fundamental. Com frequência, esforços de constituição de equipes, que demandam anos para que se formem e trabalhem de forma coesa, com lideranças de visão mais ampla, desfazem-se em curto espaço de tempo por variadas razões, a um custo elevado para o país.

O processo de reforma da administração pública no Brasil está longe de ser concluído, e demandará ainda muitos anos. A capacidade de atrair – e de reter – uma parte expressiva dos melhores de cada geração para o serviço público continuará a ser

um grande desafio para os próximos anos. Disso depende o necessário aumento da eficiência operacional do Estado anteriormente mencionada.

Situei a infra-estrutura “jurídica” com a infra-estrutura administrativa porquanto a “administração da justiça”, ou a forma, a qualidade, e a eficiência com as quais funcionam o Judiciário são cada vez mais reconhecidas como um indicador-chave do estágio de desenvolvimento sociocultural e institucional de um país.

Com efeito, existe uma clara interação entre a eficiência na chamada gestão da coisa pública, por parte do Executivo, e a eficiência, a presteza e a qualidade das decisões judiciais que afetam o trabalho do Executivo.

Ambas as eficiências são indispensáveis, assim como o é o Legislativo. Todos conhecemos o princípio da soberania entre os três Poderes. Todos conhecemos o princípio da harmonia entre os três Poderes. A soberania é uma questão clara, definida e incontroversa. A harmonia, pelo contrário, exige atenção a posturas, a procedimentos, a julgamentos, e, principalmente, à busca de harmonia não como um fim em si mesmo mas como um meio para que objetivos mais amplos possam ser alcançados. Na introdução a estas notas sugeri três objetivos indissociáveis (eficiência produtiva, liberdades individuais e maior equidade) para o funcionamento efetivo de uma infra-estrutura administrativa e jurídica que se situe à altura das necessidades do Brasil no século XXI.

6.4.5 A “infra-estrutura” de intermediação financeira e de mercado de capitais

Não há país desenvolvido que não tenha, ao longo do tempo, construído uma estrutura de intermediação financeira que permita a captação de poupança e a sua alocação nas várias alternativas de investimento e de financiamento da atividade econômica. A eficiente intermediação entre poupadores e investidores, no quadro de um sistema e de uma “cultura de crédito” consoli-

dada, é hoje condição indispensável ao desenvolvimento econômico sustentado.

A observação anterior pode parecer uma obviedade, mas o óbvio não era reconhecido como tal até relativamente pouco tempo atrás, também no Brasil, onde por décadas prevaleceu a noção de poupança forçada, de financiamento inflacionário, de créditos subsidiados via instituições financeiras públicas e de investimento de empresas públicas e do gasto público como os verdadeiros motores do desenvolvimento.

O fim da hiperinflação e as taxas mais civilizadas de inflação, que marcaram a segunda metade dos anos 1990, exibiram com clareza certas fragilidades estruturais do sistema de intermediação financeira no Brasil, expondo a situação de um número não desprezível de bancos públicos e privados, os quais só tinham condições de sobreviver no contexto de um processo inflacionário crônico que permitisse que suas receitas inflacionárias chegassem, em alguns casos, a mais de um terço de suas receitas totais.

O processo de reestruturação do sistema financeiro brasileiro vem tendo lugar desde 1994/1995. O PROER² evitou uma crise bancária de grandes proporções, e o PROES³ vem permitindo reduzir a presença de bancos comerciais estaduais no sistema, o quê, em conjunto com outras medidas, vem fortalecendo as instituições financeiras federais. Adicionalmente, a presença de bancos estrangeiros contribuiu para aumentar a competição, a eficiência e a qualidade do sistema bancário brasileiro, que é hoje um dos melhores dentre os de países em desenvolvimento. A melhoria das atividades de supervisão bancária e de funções regulatórias por parte do Banco Central é reconhecida internacionalmente, assim como o governo reconhece o quanto há por fazer nessas áreas.

² Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

³ Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária.

É inegável que, como notam analistas competentes, o crédito esteja se expandindo em volume (partindo de níveis muito baixos) e se tornando relativamente mais barato (partindo de níveis muito altos). O fato é que o Brasil tem uma baixíssima relação entre crédito e PIB (cerca de 30%) em relação à média dos chamados países emergentes (cerca de 60%) e, particularmente, em relação às economias desenvolvidas (cerca de 140%). Em outras palavras: há um amplo espaço para expansão do crédito no Brasil à medida que se reduzem as taxas de juros e os requerimentos de compulsórios no Banco Central e, muito especialmente, consolida-se a percepção de que o país está sendo capaz de equacionar seus problemas macroeconômicos, microeconômicos e estruturais.

O desenvolvimento do mercado de capitais – a redução do custo de capital para empresas, a proteção dos minoritários, a pulverização de ações para um número crescente de investidores – é parte integrante desse processo mais amplo, ao qual é importante assegurar continuidade e consolidação ao longo dos próximos anos.

6.4.6 A “infra-estrutura” social

A palavra “infra-estrutura” talvez não seja aqui a ideal, mas isso não é relevante. O que importa notar é que essa é a área mais complexa, mais controversa e mais sujeita a legítimas diferenças de opinião, não tanto sobre os objetivos a se alcançarem mas sobretudo quanto aos meios mais eficazes e mais adequados para atingir os fins desejados – e também quanto ao tempo necessário para alcançá-los.

A meu ver, a questão não é a de uma competição destinada a identificar quem são os mais capazes de fazer os mais indignados discursos *contra* a fome, a miséria, a pobreza, a opressão, a injustiça, a violência, a exclusão, a impunidade, a fraude, a corrupção e outras mazelas. Isso é fácil e qualquer um é capaz de fazer. A questão é de como lidar, na prática, por meio de políticas públicas e de atividades da sociedade civil, com essas mazelas, com o obje-

tivo de, se não eliminá-las, pelo menos reduzir ao máximo a sua presença na sociedade brasileira. Nenhuma pessoa, nenhum partido, nenhuma organização tem o monopólio da verdade nessa matéria – particularmente aqueles que por delegação autoconferida se comportam como se o tivessem. Não o têm assim como não têm o monopólio dos padrões éticos de conduta requeridos para, entre outras, a construção de uma sociedade menos desigual que a nossa.

Dito isso, gostaria de mencionar aqueles que considero os quatro aspectos relevantes para a caracterização do que chamei de infra-estrutura social de um país:

Primeiro, o grau de consciência social do passado, no sentido de que ser membro de uma comunidade humana é se situar em relação a seu passado – ainda que apenas para rejeitá-lo –, conhecendo-o, agregaria Hobsbawm.⁴ É esse autor que nota, acertadamente, que o passado é uma dimensão permanente da consciência humana, um componente inevitavelmente presente em instituições, em valores e em padrões de uma sociedade. Ali onde não existe qualquer sentido de passado raramente existe sentido de futuro. Uma nação digna desse nome precisa encontrar, nos elementos constitutivos de seu passado, as bases em que possa fundar sua auto-estima, seu senso de identidade cultural e a capacidade de pensar seu futuro. Em outras palavras, uma sociedade precisa saber contar sua própria história: de onde procede, onde está e para onde pensa que está indo ou poderá ir no futuro. A falta de uma memória constantemente reavivada e reorganizada pode emudecer uma coletividade, tirando-lhe a capacidade de expressar sua visão do *próprio* futuro.

O segundo aspecto definidor da infra-estrutura social de um país é representado pelas condições de vida de seus habitantes, expressão que, para mim, desdobra-se em duas dimensões: uma

⁴ Ver Eric Hobsbawm, *The Social Function of the Past, Past and Present*, nº 55, maio de 1972.

possível de mensuração, outra menos tangível. Uma diz respeito à taxa de inclusão da população no mercado de consumo e à taxa de acesso da população a serviços públicos. A outra dimensão diz respeito à amplitude do espaço para o exercício da cidadania e à taxa de inclusão que efetivamente existe, para esse exercício, para a maioria. Os dados sobre a primeira dimensão estão coletados nas estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE. A última disponível (1999) mostra que houve avanços expressivos na década de 1990. As informações sobre a segunda dimensão são mais de natureza qualitativa e, parcialmente, quantitativa, e envolvem legítimas diferenças de julgamento sobre a extensão do progresso feito. Mas que esse vem tendo lugar isso é inegável: no Brasil, nunca tantos se expressaram tanto, sobre tantos assuntos, e de forma tão livre, como nesta virada de século.

O terceiro aspecto definidor da situação de uma “infra-estrutura social” diz respeito ao grau de conhecimento empírico sobre o nível (e a qualidade e a composição) do gasto público e, particularmente, do grau de maturidade política e de racionalidade econômica do debate público sobre essas questões.

Depois de quase três décadas de inflação alta, crônica e crescente, que nos levaram à hiperinflação em 1993/1994, a obtenção de taxas civilizadas de inflação na segunda metade dos anos 1990 vem permitindo um debate público mais maduro e racional sobre essas questões relacionadas ao gasto social e a seu financiamento. Há, contudo, ainda muito que avançar para chegarmos aos termos em que esse debate é colocado – há muito – em países que foram capazes de definir um terreno comum para esta discussão: a existência de restrições orçamentárias e de necessidade de assegurar a solvência intertemporal do setor público.

No Brasil, infelizmente ainda existem, e são muito os vocais, aqueles que consideram que a preservação da estabilidade macroeconômica e o respeito à restrição orçamentária e à solvência

do setor público constituem perversos desígnios “neoliberais” que nos são impostos do exterior e, portanto, devem ser combatidos por meio do discurso político-ideológico e da mobilização popular.

Ainda não está consolidada, entre nós, a noção, corriqueira no mundo desenvolvido e em vários países em desenvolvimento, de que a preservação da inflação sob o controle e a responsabilidade fiscal, por exemplo, interessa à maioria e, portanto, constitui obrigação básica de qualquer administração minimamente responsável pela gestão da chamada coisa pública.

O reconhecimento, com todas as suas implicações práticas, permitiria, a meu ver, um debate mais efetivo sobre o gasto social do setor público, sobre as formas de seu financiamento, sobre sua qualidade e sua composição, e sobre sua progressividade – ou regressividade.

Esse reconhecimento permitiria que a sociedade discutisse as implicações das legítimas demandas por maiores gastos públicos na área social (na qual o Brasil gasta 21% do seu PIB e quase dois terços do orçamento de custeio e investimento do governo central) em termos de suas implicações para a necessidade de *fontes* para essa desejada expansão, as quais são apenas duas: impostos/contribuições e aumento da dívida pública (estou supondo que não se deseja trazer de volta o imposto inflacionário como mecanismo de financiamento).

Tal reconhecimento permitiria também um debate público mais maduro e racional sobre a qualidade do gasto público na área social (ou sobre a eficiência com que são utilizados recursos públicos escassos); sobre as possibilidades de reestruturação do gasto público para privilegiar os programas mais efetivos e mais progressivos, reduzindo-se, com isso, os gastos nos programas menos eficazes e/ou mais regressivos do ponto de vista social. Essas discussões ainda engatinham no Brasil, dada a experiência anterior de se considerar todas as demandas como aditivas, de se tentar

atendê-las com programadas expansões nominais de gastos – que eram sistematicamente reduzidas em termos reais pela inflação crescente. Não existindo inflação elevada, não é mais possível simplesmente adicionar as demandas por expansão de gastos na área social e julgar possível atendê-las todas sem maiores conseqüências. Como já foi observado inúmeras vezes pelo ministro Martus Tavares, “o mérito de uma despesa não traz automaticamente consigo a sua forma de financiamento”.

O quarto e último aspecto (que gostaria de abordar nesta breve seção sobre a infra-estrutura social do país) é, sem dúvida, o mais relevante, e diz respeito à extensão da pobreza absoluta e às expressivas disparidades na distribuição da renda e da riqueza no país.

No que se refere às formas extremas de pobreza absoluta, as estimativas do Banco Mundial definem nível de indigência como o número de pessoas que vivem com uma renda igual ou inferior a um dólar norte-americano por dia. Segundo o Banco Mundial, em 1998 existiam 1 bilhão e 200 milhões de pessoas vivendo nessas condições no mundo em desenvolvimento e ex-socialista. Desse total, cerca de 90% (isto é, 1 bilhão e 90 milhões) estavam na África e na Ásia, e 6,4%, na América Latina e no Caribe (isto é, 78,2 milhões de pessoas, representando cerca de 15,6% da população total da região, dos quais 28 milhões estariam no Brasil e representariam 18,2% da população).

Embora o Brasil não tenha uma definição oficial da linha de pobreza extrema – ou da indigência –, estimativas do IPEA, baseadas em um terço do salário-mínimo como renda domiciliar *per capita*, chegam a um percentual da ordem de 20% da população em 1999, bastante próximo das estimativas do Banco Mundial.

É grave, é muito grave! Mas, e à diferença de certos países em desenvolvimento, especialmente na África, onde a tarefa de erradicação de formas extremas de pobreza assume proporções sobre-humanas, no Brasil a missão de reduzir de forma expressiva a indigência está a nosso alcance, desde que não tenhamos a ilusão

coletiva de que é possível fazê-lo em um par de anos ou em apenas um mandato presidencial.

Com efeito, os países membros da ONU assumiram formalmente o compromisso (Conferência de Copenhagen, 1995) de reduzir pelo menos à metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em condições extremas de pobreza. O Brasil tem possibilidades de atingir esse objetivo bem antes dessa data. Primeiramente porque o percentual de cerca de 20% da população indigente, em 1999, que, sem dúvida, é muito elevado, o era mais ainda em 1983 (29%). Portanto, houve melhora, e não piora, da situação nesse intervalo de quinze anos. Em segundo lugar, é muito importante notar que no estado brasileiro cujo indicador era o melhor nessa área o nível de indigência era de apenas 7,7% (em 1999), enquanto no estado em pior situação esse percentual chegava a 46,5%. Como costuma ocorrer com frequência no Brasil, a média nacional encobre tanto quanto revela. Em terceiro lugar, projeções preliminares do IPEA sugerem claramente a possibilidade de que o Brasil possa ter reduzido, em cerca de 40%, o nível de indigência, de 1999 até o fim da década – se asseguradas a continuidade e a tendência hoje observadas tanto nas políticas públicas quanto na sociedade civil.

A questão relevante, portanto, é a discussão pública sobre as políticas dos três níveis de governo, e sobre as inúmeras atividades da sociedade civil voltadas para esse que deveria ser um objetivo nacional. O centro dessa discussão deveria ser a questão do *foco*, isto é, saber se as políticas públicas na área social estão focadas, ou seja, voltadas para atingir os verdadeiramente pobres do país, e não para o atendimento relativamente preferencial aos não-pobres.

A redução da pobreza extrema haverá de contribuir para a redução dos índices agregados de concentração de renda no país. Contudo, o debate sobre desigualdade continuará – e é importante que seja assim. O debate seria mais efetivo na busca por minorar o problema se não se reduzisse a um indicador apenas,

como, por exemplo, à evolução dos coeficientes de Gini (medida agregada da concentração), mas procurasse partir das perguntas do tipo das formuladas por Amartya Sen em seu excelente “Desigualdade Reexaminada”,⁵ em particular da pergunta central: quando falamos da necessidade de igualdade, devemos não só relacioná-la à inevitável diversidade humana mas também à pergunta: de que igualdade estamos falando (renda, riqueza, liberdade, direitos, oportunidades, acesso, necessidades, capacidades, etc.)? Em outras palavras, existe uma multiplicidade de variáveis em termos das quais a idéia-força de igualdade pode e deve ser avaliada. Como conseqüência, existem variadas políticas para lidar com esses diferentes significados da palavra igualdade.

O que parece certo é que essas políticas específicas são necessárias no sentido de que a estabilidade macroeconômica, a inflação baixa e o crescimento forte e sustentado embora absolutamente indispensáveis constituem, por si só, condições necessárias mas não suficientes para a redução da pobreza com vistas na sua erradicação, e tampouco para a redução das inúmeras formas de desigualdade contra as quais o Brasil terá de continuar lutando nestas primeiras décadas do século XXI.

6.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Está claramente ao nosso alcance uma taxa de crescimento do PIB de 2,3% no biênio 2001-2002. Se essa taxa média de crescimento para o período efetivamente se materializar, nos dez anos encerrados em 2002, vale dizer, na “década” que cobre o período 1993-2002, a economia brasileira terá crescido, em termos reais, cerca de 35%. Esse não é um resultado desprezível para um país que partiu de um processo hiperinflacionário e enfrentou três cri-

⁵ Ver Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, 1992. Há edição em espanhol “*Nuevo Examen de la Desigualdad*”, Madri, Alianza Editorial, 1995. Obra indispensável para os seriamente interessados no tema.

ses internacionais no período. Vale registrar que nos dez anos anteriores (1983-1992) a economia brasileira cresceu a uma média anual de apenas 2,0% em termos reais.

Entretanto, deveríamos estar olhando bem mais adiante, para a primeira década do século XXI, pelo menos. A possibilidade de crescermos – e podemos fazê-lo – a taxas mais elevadas, *sem inflação* e com continuado e mais rápido processo de melhora das condições de vida da maioria da população – objetivo último de qualquer política econômica digna desse nome –, depende de nossa capacidade como governo e como sociedade, isto é, como nação – de avançarmos no encaminhamento duradouro das questões macroeconômicas, microeconômicas e estruturais mencionadas nas seções anteriores.

A respeito do significado da palavra “nós”, nesse contexto, gostaria de citar as observações do ex-governador Cristovam Buarque, escritas no início dos anos 1990, em meio à crise em que se debatia o país:

“O entendimento da crise exige três novos enfoques. Primeiro, analisar a sociedade brasileira como uma unidade. Ainda que dividida em classes e opiniões, quando a opinião de um grupo prevalece sobre os demais é porque o conjunto da sociedade foi incapaz de oferecer, ou de fazer prevalecer outra alternativa. Quando um grupo impõe seus interesses é porque os demais, que tentavam construir outra alternativa, não tinham a proposta para o momento, não representavam os interesses da época, não dispunham das ‘armas’ necessárias ou não tiveram competência. Em qualquer dos casos, foi a sociedade, como um todo, que ‘escolheu’ o caminho seguido”.

Continua o ex-governador:

“Segundo, não há como encontrar um novo caminho para a sociedade sem uma consciência de globalidade para o País. A divisão nas classes tradicionais não reflete a divisão que ocorre na sociedade e, por isso, não serve como instrumento

metodológico para entender e formular alternativa para o futuro. Há trabalhadores que estão em situação privilegiada, e certos capitalistas estariam melhor com uma proposta social alternativa. Com a aparação construída no Brasil, os interesses dos trabalhadores do setor moderno não são os mesmos que tem a população excluída e pobre.”

Terceiro, e último, escreve o ex-governador:

“A análise das decisões que levaram ao desastre socioeconômico brasileiro não pode limitar-se ao setor econômico. E a conceituação do ‘nós’ abrange não apenas toda a sociedade atual, mas também a perspectiva histórica, incorporando as gerações. Os ‘nossos erros’ englobam aqueles cometidos em gerações anteriores”.⁶

Já notei⁷ que cada geração relê, reescreve e reinterpreta o passado à luz das exigências do sempre fugidivo momento presente e de seus sonhos e esperanças para o futuro. Esses sonhos e esperanças, quer se materializem, quer não, constituem, na bela expressão de Jorge Luiz Borges, a “memória do futuro”.

Vale lembrar aqui trecho de admirável discurso de um brasileiro ilustre, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, pro-

⁶ Ver Cristovam Buarque, *A Revolução nas Prioridades*, São Paulo, Paz e Terra, 1994, p. 18-19. A respeito da última frase da extensa citação do ex-governador, vale registrar a observação daquele que é hoje considerado um dos maiores historiadores brasileiros, Evaldo Cabral de Melo, que, em palestra no Itamaraty, teria notado que enquanto no resto do mundo se critica um governo por aquilo que fez ou deixou de fazer durante a vigência de seu mandato, no Brasil há uma tendência a responsabilizar uma administração por tudo o que aconteceu no país nos últimos quinhentos anos.

⁷ Fórum do Instituto Nacional de Altos Estudos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social de 1998.

nunciado em outubro de 1963.⁸ Nessa quadra difícil da vida nacional, San Tiago afirmava e explicava por que o Brasil precisava de um novo sonho (sonho que tivesse novo centro de gravidade e equilíbrio) e, simultaneamente, de uma nova aliança (aliança que teria de ser mais inclusiva do ponto de vista social).

Mas é importante notar, dizia San Tiago corretamente, que sem o sonho (isto é, sem a visão do futuro) alianças podem “não passar de conluios, conspirações, agitações estéreis e sem sentido, cujo oportunismo se esgota com o tempo”. Sem as forças da aliança que o sustentem, porém, o sonho pode ser apenas “devaneio, ilusão, aspiração efêmera e vaga, condenada a dissipar-se como bruma à luz do sol, sem ter adquirido consistência na realidade”.

O sonho, pelo menos o que anima muitos de minha geração, e de gerações seguintes que conosco interagem, é um sonho uno, indivisível, embora a aliança que lhe dê sustentação possa alterar-se. É indivisível no sentido de que sem a estabilidade macroeconômica não teremos condições mínimas para crescer de forma sustentada, a médio e a longo prazo, para consolidar definitivamente nossas instituições democráticas e muito menos para avançar de forma consistente, duradoura e efetiva, isto é, de forma não demagógica e não charlatã contra a injustiça social que ainda nos humilha e envergonha perante o resto do mundo, a qual deveria humilhar e envergonhar parte de nossas ditas elites diante delas mesmas.

Obviamente, o desafio de realizar esse sonho é monumental para qualquer país, em particular para um país como o nosso, que traz como herança pesada e sombria três séculos e meio de escravidão, quase tanto de submissão à Coroa portuguesa, décadas de regimes centralizadores e autoritários, décadas de cultura inflacionária,

⁸ Ver Francisco Clementino de San Tiago Dantas, discurso de 1963, reproduzido na revista *Parcerias Estratégicas*, junho/1997, v. 11, nº 03, Centro de Estudos Estratégicos, p. 75-84.

décadas, para não dizer séculos, de escassa atenção com a educação básica de seu povo, com a sua incorporação à cidadania, e com o mercado.

Mas o fato é que na década de 1990 o Brasil mudou, o Brasil está mudando e o Brasil continuará a mudar apesar e, paradoxalmente, por causa de nossos inúmeros e inegáveis problemas, já que não temos alternativas senão tentar equacioná-los.

Contudo, existem no Brasil inúmeras visões e interpretações distintas sobre a identificação dos problemas relevantes, sobre suas inter-relações e, principalmente, sobre as formas mais apropriadas, desejáveis ou efetivas de com eles lidar. Essas legítimas diferenças de opinião com frequência se expressam de modo conflitivo como parte de um processo muito mais amplo que a tradicional visão de política como competição pelo poder, com ênfase nos processos eleitorais.

Na verdade, os conflitos em uma sociedade de massas, que procura organizar-se como uma efetiva democracia pluralista em um país marcado por profunda heterogeneidade estrutural e por disparidades sociais e regionais, podem ser vistos de duas maneiras básicas: a primeira, negativa, é a de lhes conferir capacidade de gerar um tal nível de instabilidade política que possa chegar a comprometer o desenvolvimento econômico e social do país. Essa é uma possibilidade, mas prefiro acreditar, e trabalhar, para a *segunda* maneira básica de ver os inúmeros conflitos que se desdobram continuamente entre nós: como algo que pode, eventualmente, contribuir para a progressiva *consolidação* de nossa democracia antes que para o seu enfraquecimento.

A base para essa esperança foi apresentada com clareza por meu amigo e mestre Albert Hirschman:

“O conflito é, de fato, uma característica da sociedade de mercado pluralista que se evidencia com notável persistência. Ele é a contrapartida natural do progresso técnico e da conseqüente criação de nova riqueza, atributos estes que conferem justa fama à sociedade de mercado. Os conflitos

derivam de desigualdades e declínios setoriais ou regionais recém-surgidos; essas desigualdades e declínios são precisamente a contrapartida de vários desenvolvimentos dinâmicos em outras partes da economia. Em sociedades com liberdade de expressão e associação, as preocupações com esses assuntos tendem a mobilizar as pessoas que são imediatamente atingidas e também cidadãos suscetíveis a sentimentos de justiça social compartilhados de modo mais ou menos geral. Esses dois grupos fazem reivindicações por ações e reformas corretivas, engajam-se em discussões e negociações baseadas tanto no interesse próprio como na legítima preocupação com o bem comum. O segredo da vitalidade da sociedade de mercado pluralista e de sua capacidade de renovação pode estar nessa conjunção e na sucessiva erupção de problemas e crises. A sociedade, assim, produz uma dieta regular de conflitos que precisam ser resolvidos e que ela aprende a administrar. Correspondentemente, a razão fundamental para a deterioração e perda de vitalidade de certas sociedades pode residir no êxito que tiveram na supressão do conflito social declarado”.⁹

Como esses conflitos ocorrem com considerável freqüência, assumem grande variedade de formas, são predominantemente do tipo divisível e, portanto, prestam-se a soluções conciliatórias e à arte de negociação, sem jamais representar soluções definitivas, nota Hirschman que uma sociedade que conta com uma prática significativa de lidar com esses conflitos, adquirida ao longo de um período prolongado, pode, por meio desse processo, ir consolidando suas instituições democráticas, ampliando liberdades, aumentando a eficiência e reduzindo desigualdades.

Não é nada fácil. Nunca o foi e nunca o será. Mas não deixa de ser um belo e esperançoso sonho para o século que se inicia.

⁹ Ver Albert O. Hirschman em *Auto Subversão*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996, p. 271-272.

COMPOSTO EM
AGARAMOND 11,5/14,5 (TEXTO)
FRUTIGER 47 LIGHT (TABELAS)
IMPRESSO EM PAPEL
TOP PRINT 90G/M² (MIOLO)
CARTÃO SUPREMO 250G/M² (CAPA)
BRÁSÍLIA, 2002