

# **SOCIEDADE E ECONOMIA: ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO**

**ORGANIZADORES**

**JOÃO SICSÚ**

**ARMANDO CASTELAR**

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

## **Secretaria de Assuntos Estratégicos**



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretoria**

Fernando Ferreira

João Sicsú

Jorge Abrahão de Castro

Liana Maria de Frota Carleial

Márcio Wohlers de Almeida

Mário Lisboa Theodoro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Estanislau Maria de Freitas Júnior

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

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

# **SOCIEDADE E ECONOMIA: ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO**

**ORGANIZADORES  
JOÃO SICSÚ  
ARMANDO CASTELAR**

**BRASÍLIA, 2009**

**ipea**

Sociedade e economia : estratégias de crescimento e desenvolvimento / organizadores: João Sicsú, Armando Castelar. – Brasília : Ipea, 2009.

252 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN

1. Estratégia de Desenvolvimento. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Brasil. I. Sicsú, João. II. Pinheiro, Armando Castelar. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

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, ou da Secretária de Assuntos Estratégicos.

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

## SUMÁRIO

### PREFÁCIO

Marcio Pochmann 7

### CAPÍTULO 1

O BRASIL PRECISA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO? 9

Armando Castelar

### CAPÍTULO 2

A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO 19

João Sicsú

### CAPÍTULO 3

ESTRATÉGIA DE “ECONOMIA CRIATIVA” – SOB O SIGNO DA INCERTEZA 29

João Paulo dos Reis Velloso

### CAPÍTULO 4

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO 33

Antonio Delfim Netto

Akihiro Ikeda

### CAPÍTULO 5

PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO 45

Josué Gomes da Silva

### CAPÍTULO 6

UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NA TRADIÇÃO KEYNESIANA-ESTRUTURALISTA 51

Julio Lopez

Fernando Cardim

### CAPÍTULO 7

CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO – UMA VISÃO ESTRATÉGICA 59

Amir Khair

### CAPÍTULO 8

DUAS VISÕES A RESPEITO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO 71

Samuel Pessoa

### CAPÍTULO 9

DESENVOLVIMENTO É O AUMENTO PERSISTENTE DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO 83

Roberto Fendt

### CAPÍTULO 10

GLOBALIZAÇÃO, ESTADO E TRAJETÓRIAS NACIONAIS: 91

DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO E O FUTURO DO BRASIL

Eli Diniz

### CAPÍTULO 11

OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ANTIGAS QUESTÕES E NOVAS PERSPECTIVAS 99

Cláudio R. Frischtak

### CAPÍTULO 12

UMA AÇÃO VITAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 111

Luiz Guilherme Schymura

<b>CAPÍTULO 13</b> POLÍTICA MACROECONÔMICA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: UMA VISÃO CRÍTICA Franklin Serrano	121
<b>CAPÍTULO 14</b> ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E INTERVENÇÃO FISCAL DO ESTADO Denise Lobato Gentil Renaut Michel	131
<b>CAPÍTULO 15</b> CONCENTRAR NO FUNDAMENTAL Claudio L. S. Haddad	143
<b>CAPÍTULO 16</b> NOTAS PARA A RETOMADA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO Cândido Grzybowski Carlos Tautz Ciro Torres João Roberto Lopes Pinto Luciana Badin Manoela Roland	153
<b>CAPÍTULO 17</b> A SAÍDA É CONSOLIDAR O SISTEMA CAPITALISTA Mailson da Nóbrega	169
<b>CAPÍTULO 18</b> UMA PEQUENA AGENDA "NEOLIBERAL" PARA A POLÍTICA COMERCIAL Maurício Mesquita Moreira	183
<b>CAPÍTULO 19</b> UMA ESTRATÉGIA PARA EXPANDIR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL Paulo Corrêa	191
<b>CAPÍTULO 20</b> QUALIDADE DA EDUCAÇÃO Naercio Aquino Menezes Filho	201
<b>CAPÍTULO 21</b> EM BUSCA DO SETOR AUSENTE David Kupfer	211
<b>CAPÍTULO 22</b> COMUNICAÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA OUTRA AGENDA É (IM)POSSÍVEL? Marcos Dantas	223
<b>CAPÍTULO 23</b> DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ESCOLHA POLÍTICA E NÃO TÉCNICA Raphael de Almeida Magalhães	239

## PREFÁCIO

Depois de pouco mais de 17 anos de inflação controlada e quase 25 anos de semi-estagnação da renda por brasileiro, o gigante, finalmente, parece acordar convalescente de uma longa temporada febril. Atualmente, assiste-se a reconquista do maior dinamismo da economia associado à redução da pobreza e da desigualdade da renda do trabalho. Ainda que imediatamente não implique mudar a face assustadora das mazelas sociais brasileira, indica, contudo, como os passos de hoje permitem incluir novo contingente social na esfera do consumo, bem como na esperança de dias melhores.

Talvez tão importante quanto isso seja a retomada do debate sobre o futuro do Brasil. O longo prazo representa antecipar para o presente a nação que se deseja construir. Só agora, passado o tempo do regime fechado, controlada a inflação e superado o anacronismo do pensamento único, o país parece se permitir ir além e começar a sair das amarras, buscando preparar a nação para a existência de uma sociedade mais justa e um lugar digno entre os povos.

O livro que agora se apresenta nasce com esse espírito crítico, inovador e democrático, mérito inegável de seus organizadores e de todos os autores participantes. Ao longo dos seus capítulos, o leitor encontrará o conjunto de idéias principais que guiam o debate recente sobre o desenvolvimento econômico e social do país, suas oportunidades e desafios. É também uma publicação plural posto que, lado a lado, autores das mais diferentes escolas econômicas expõem seu pensamento, sem qualquer ruído ou pejo, em favor de um debate franco, aberto e visando um país melhor.

Contudo, apesar da diversidade das opiniões e teses, uma constante salta aos olhos dos leitores: em todos os textos, a problemática do Estado é muito presente e, até diria, capaz de fazer intuir sobre a linha de interpretação dos autores. Vejamos, por exemplo, que, por grossas linhas, podemos dividir o conjunto dos capítulos em dois grandes blocos: um reticente em relação ao papel a ser exercido pelo Estado no processo de desenvolvimento econômico de uma nação; e, de outro, autores que julgam impossível alcançar algo complexo como o desenvolvimento sem a forte e planejada presença do Estado na economia.

Nesse caso, o primeiro grupo, mais identificado com o pensamento econômico ortodoxo, defende um conjunto de reformas que dêem consistência e valorizem princípios privados de acumulação, empreendedorismo e sucesso de cada agente. Para eles, a ação racional e individualista dos homens, dadas as necessárias garantias e estabilidade de uma ordem verdadeiramente capitalista, ofereceria, inequivocamente, o ambiente ótimo para o progresso e o desenvolvimento. Assim, com um Estado garantindo a ordem, as instituições e a democracia, com preços relativos se posicionando corretamente e a competição livre, seriam emitidos os sinais adequados para que os investidores se sentissem atraídos, ajustando, de acordo com aquilo que a sociedade mais valoriza, a alocação de recursos e a produção.

A partir do outro ponto de vista, em meio aos autores mais próximos da tradição heterodoxa do pensamento econômico, o papel do Estado é visto como historicamente indissociável do processo de desenvolvimento e, por isso mesmo, tido como estratégico. Para estes, dada a especificidade histórica da sociedade brasileira e latino-americana, a atuação das forças primárias do mercado leva, inesoravelmente, à manutenção da ordem elitista e concentradora dos frutos do crescimento e do progresso econômico. De maneira um pouco mais forte e tomando emprestada uma observação de Celso Furtado, para eles o desenvolvimento dentro de uma sociedade periférica e dependente não é possível. Assim, segundo esses pensadores, o Estado seria o único agente social capaz de proporcionar, dentro do capitalismo, um ambiente de mudança social em favor de uma ordem mais produtiva, igual, democrática e progressista. Em outros termos: sem Estado, não há desenvolvimento nem soberania.

Todo esse debate, presente em cada capítulo do livro, só se tornou possível, no entanto, porque o Brasil parece estar ingressando em uma nova fase de sua história econômica e social. Hoje, positivamente, são alcançados simultaneamente os objetivos como crescimento econômico, melhoria na distribuição de renda do trabalho e fortalecimento institucional, em meio a um ambiente crescentemente democrático. As classes populares aprendem aos poucos a reivindicar maior participação no bolo da riqueza nacional e nem por isso se vê qualquer ameaça à legalidade. Por fim, as ações diplomáticas do país no exterior ganham relevo e diversificam em quantidade, tamanho e qualidade o número de parceiros comerciais brasileiros. Tudo isso desenha um cenário externo ainda pouco claro para o futuro, mas diferente do que já vivemos em tempos passados.

É nesse ambiente que este livro torna-se ainda mais imprescindível a todos aqueles que buscam pensar um novo país e pretendem participar dessa construção. A maior parte do trabalho ainda está por fazer e as resistências serão muitas. Todavia, nada mais gratificante e honrado do que ajudar a construir uma nação e imaginar que o futuro sorrirá através das melhores esperanças em nossas crianças.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão do Governo Federal voltado para o desenho, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, tem exatamente essa preocupação: um compromisso com o longo prazo, com o país e com o futuro das atuais e novas gerações.

Boa leitura!  
Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

## O BRASIL PRECISA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO?

Armando Castelar\*

Uma estratégia de desenvolvimento é uma “visão” de para onde se quer levar a economia. Mais ao ponto pode ser descrita como um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades explicitadas em um programa plurianual de políticas públicas, que seja percebido pela sociedade como factível, legítimo e objeto do comprometimento governamental. Se bem concebida e implementada, ela pode reduzir o risco e alongar os prazos do investimento, elevando sua eficiência, principalmente se for percebida como válida para além do ciclo eleitoral. Para o setor público, em especial, uma estratégia de desenvolvimento é fundamental para orientar e dar consistência intertemporal às suas políticas, atividades e investimentos, melhorando a qualidade da gestão e a eficiência do seu gasto.

O Brasil poderia se beneficiar da adoção de uma estratégia de desenvolvimento que desse organicidade e consistência às políticas públicas, ao mesmo tempo que alongasse seus horizontes, incluindo-se aí a definição de um plano de médio prazo para as contas públicas. A maioria das pessoas possivelmente concorda com essa afirmação. O diabo, como diz o ditado, mora nos detalhes: há na praça quase tantas propostas diferentes de estratégias quanto pessoas que concordam com a sua utilidade. Para separar o que faz do que não faz sentido é necessário, como critério mínimo, testar sua consistência com as identidades e teoria econômicas, assim como a sua aderência aos números. Também se deve avaliar sua coerência com o processo histórico de desenvolvimento do país – a forma como os avanços aconteceram e foram gerando os gargalos que hoje restringem um progresso mais célere. Discutindo esse tema, Irma Adelman lembra que o que é bom em uma fase do processo de desenvolvimento pode ser ruim na fase seguinte, que há irreversibilidades que tornam o processo dependente das escolhas feitas no passado e que, portanto, a melhor estratégia para um país em um dado momento deve ser

---

\* Armando Castelar é analista da Gávea Investimentos, professor do Instituto de Economia da UFRJ, pesquisador licenciado do Ipea, e Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley.

ancorada em um apropriado entendimento da sua situação presente, assim como de sua história. É esse o ponto de partida deste artigo.

O que se entende por desenvolvimento econômico, o alvo final das estratégias aqui discutidas? Não há uma definição oficial ou única, mas em geral ele se caracteriza por uma conjugação de crescimento rápido e auto-sustentado, transformação da estrutura econômica, avanço tecnológico, progresso institucional e melhoria dos indicadores sociais. Mais recentemente, se incorporou a essa definição a exigência de sustentabilidade ambiental. Historicamente, o desenvolvimento esteve associado ao aprofundamento e à sofisticação do processo de industrialização. Até hoje é comum referirmo-nos aos países desenvolvidos como “industrializados”. Como nos setores industriais à época mais tecnologicamente sofisticados prevaleciam processos produtivos caracterizados por indivisibilidades e escalas de produção elevadas, para o tamanho do mercado doméstico de então, e tendo em vista a existência de falhas de coordenação e a atrofia do sistema financeiro, no pós II Grande Guerra prevalecia a visão de que o desenvolvimento só ocorreria com a intervenção do Estado nas decisões de investimento e produção.

Argumentava-se que os países subdesenvolvidos eram prisioneiros de um equilíbrio de baixo nível, uma espécie de armadilha do subdesenvolvimento, da qual não escapariam por meio apenas do livre funcionamento das forças de mercado. Era necessário criar desequilíbrios para tornar atrativos certos tipos de investimento que não atraíam o setor privado em uma situação de equilíbrio, ou então realizar diretamente esses investimentos por meio de instituições ou empresas públicas. Tarifas de importação elevadas, subsídios tributários e creditícios, políticas de câmbio múltiplo são exemplos de instrumentos utilizados para distorcer preços relativos, gerar rendas monopólicas e produzir os desequilíbrios com os quais se canalizava o investimento privado para as atividades que o Estado desejava promover. Esses incentivos eram complementados por rígidos controles sobre o quê – assim como sobre quem, quanto e quando – poderia ser produzido, importado ou exportado, restringindo a competição e limitando a livre alocação de recursos, de forma a impedir movimentos de arbitragem que eliminassem essas rendas monopólicas (por exemplo, por meio de importações competitivas).

Na América Latina, a tese em favor da industrialização induzida ou feita diretamente pelo Estado foi reforçada pelo pessimismo exportador dos estruturalistas, para quem as baixas elasticidades renda e preço das exportações de países pobres levariam a uma tendência secular de declínio nos seus termos de troca com os países ricos, que condenaria os países orientados para as exportações a um estado permanente de pobreza. Dada a estrutura produtiva de países ricos (indústria) e pobres (*commodities*), enquanto naqueles o progresso técnico levaria à melhoria no padrão de vida dos trabalhadores, nestes, esse se transformaria em queda de preços

e transferência de renda ao exterior. A única saída seria a industrialização, que por falta de competitividade externa desses países teria de ser feita por intermédio da substituição de importações. E pensar que seriam as *commodities* que provocariam o grande impulso econômico da América Latina meio século depois, ou que o Brasil estaria apostando tantas fichas na globalização do uso do etanol combustível!

A União Soviética, que alcançou avanços significativos em termos de industrialização com um programa de forte intervenção estatal, era então o paradigma a ser emulado, com as devidas adaptações. Era uma época em que se traçavam estratégias de desenvolvimento com base nas soluções de problemas de programação linear, calcados em matrizes insumo-produto, que apontavam onde e em que quantidade os investimentos deveriam ser feitos. O Brasil abraçou com força essa estratégia de planejamento e controle da oferta pelo Estado, ainda que talvez seja um exagero afirmar, como fez Eugênio Gudin, em 1974, que “o capitalismo brasileiro [era] mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país, exceto naqueles sujeitos aos regimes comunistas”.

Esse tipo de estratégia de desenvolvimento, epitomado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, manteria seu prestígio no Brasil até a década de 1970, mas entraria em declínio, como em quase toda parte, a partir dos anos 1980. Vários fatores contribuíram para isso; um dos mais importantes foi o fracasso dos países subdesenvolvidos em desenvolver-se, talvez o atestado principal dos limites desse tipo de estratégia, que depois seria reforçado pelo próprio desmantelamento da União Soviética e o abandono do modelo econômico planejado pelos países ex-comunistas. Conta-se nos dedos da mão os países que passaram de subdesenvolvidos a desenvolvidos nas últimas seis décadas: Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Israel.

No Brasil, como se sabe, essa estratégia foi insuficiente para alçar o país à condição de desenvolvido, mas foi bem sucedida, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, em gerar um forte crescimento econômico, ainda que o progresso nas demais dimensões do desenvolvimento, do social ao ambiental, tenha sido comparativamente mais modesto. A década de 1980, por outro lado, foi marcada por baixo crescimento e grande instabilidade macroeconômica, em parte, fruto de choques externos, mas também do acúmulo de problemas gerados pelos “desequilíbrios estruturantes” da estratégia de desenvolvimento adotada desde meados do século, em que distorções que se pretendiam temporárias e localizadas tornaram-se permanentes e cumulativas.

Foi a incapacidade dessa estratégia em continuar gerando elevadas taxas de crescimento, junto com a crise fiscal em que mergulhou o país, que limitava a sua aplicação na prática, assim como as mudanças de prioridades resultantes da redemocratização do país que levaram ao seu abandono. Mas é importante

notar que isso refletiu tanto os fracassos quanto os sucessos dessa estratégia: também nas áreas em que se avançou era importante mudar. Como lembra Irma Adelman, “desenvolvimento significa alterar sistematicamente as metas, os mecanismos, as modalidades, os agentes e as instituições responsáveis por sua promoção. A única constante no desenvolvimento é a mudança sistemática”.

Em outras palavras, e sem entrar no mérito do que havia de bom ou ruim no modelo anterior, a estratégia que serviu para transformar o Brasil de 1950 no de 1980 não servia mais para fazê-lo dar os passos seguintes, na sua trajetória de desenvolvimento. Não que aqueles que tinham se acostumado a receber as benesses públicas, distribuídas com base no modelo anterior, estivessem dispostos a delas abrir mão sem luta. Não por outra razão, até hoje continua sendo tão difícil eliminar subsídios públicos que nada mais fazem do que redistribuir renda em favor de grandes empresas e grupos de interesse bem situados na escala social, perpetuando as desigualdades de renda.

Refletindo os avanços realizados nas décadas anteriores, os desafios então colocados para o país, em especial a crise fiscal, e a necessidade de reverter políticas que haviam perdido sua funcionalidade ou gerado novos tipos de problemas, a nova estratégia focou na estabilização de preços e na liberalização econômica. Amadureceu nessa época a percepção de que “falhas de governo” poderiam ser tão ou mais prejudiciais ao desenvolvimento econômico do que as “falhas de mercado”, tanto pela má alocação de recursos resultante da distorção de preços relativos, como pelo consumo de recursos escassos na tentativa de manter ou ampliar as rendas monopólicas recebidas do Estado. Assim, decidiu-se substituir o modelo de controle e comando do Estado pelo de mais competição, corrigindo os preços relativos domésticos, alinhando-os aos preços internacionais, e dando mais liberdade para o setor privado decidir como, onde e quando investir e produzir. Ao Estado caberia corrigir os desequilíbrios macroeconômicos acumulados nas décadas anteriores, ajustando as contas públicas e reduzindo a inflação. No mais, deveria concentrar sua energia em melhorar os indicadores sociais, notadamente na educação e na saúde; fortalecer as instituições; cuidar do meio ambiente; e concentrar seus investimentos em setores com elevados hiatos entre retorno social e retorno privado.

Em especial, abandonava-se a premissa balizadora da estratégia anterior, de que a economia funcionava de forma diferente nos países em desenvolvimento, e que por isso estes necessitavam de teorias e políticas diferentes das que faziam sentido nos países ricos. Convergiu-se então para a visão de que os fundamentos econômicos são os mesmos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, e o objetivo das políticas públicas deve ser melhorá-los. Assim, parecido com o que se fizera no imediato pós II Grande Guerra, mas agora focando mais nos fundamentos

do que nos resultados finais, se buscou uma nova estratégia de desenvolvimento, a partir da identificação dos fundamentos cujos indicadores nos países pobres estavam mais distantes dos observados nas economias desenvolvidas, ainda que nem sempre estas se apresentassem como um conjunto homogêneo.

Foi com esse pano de fundo que chegou ao Brasil o chamado Consenso de Washington, que propugnava um conjunto de reformas consistindo de disciplina fiscal, aumento dos gastos públicos em educação e saúde, reforma tributária, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, abertura comercial e ao investimento direto externo, privatização, desregulamentação e respeito aos direitos de propriedade. Na década de 1990, o “Consenso” serviu de base para uma agenda de desenvolvimento, em certo sentido implícita, tendo-se promovido nesse período amplas reformas estruturais, não apenas no Brasil como também em outros países latino-americanos.

Os resultados desse processo de reformas orientadas para o mercado foram positivos, na média, mas ficaram inicialmente aquém do que se esperava em termos de aceleração do crescimento, ainda que se tenha observado, concomitantemente, progressos relativamente significativos nas outras dimensões do desenvolvimento, em especial em relação aos indicadores sociais e à preocupação com o meio ambiente. Só em meados desta década o crescimento econômico viria se acelerar de forma mais substantiva, sugerindo a existência de uma significativa defasagem entre as reformas e o seu impacto sobre o desempenho do PIB.

A frustração com os resultados iniciais das reformas, em termos de aumento da taxa de crescimento, e a percepção de que há espaço para uma aceleração ainda mais forte levaram a três tipos de interpretações. Uma, que o crescimento não se acelerou como esperado porque as reformas não foram, de fato, implementadas na profundidade proposta. Cita-se em defesa desse argumento o fato de que os países que mais progresso fizeram na adoção das reformas – o Chile, por exemplo – são os que apresentam melhor desempenho na região, enquanto os que menos reformaram – o Paraguai, por exemplo – estão entre os com pior desempenho. Além disso, é evidente que as reformas não foram concluídas em muitos países, inclusive o Brasil.

Uma segunda visão é de que a falta de uma maior aceleração do crescimento resultou de o conjunto de reformas não ter sido suficientemente abrangente, sendo necessário completá-lo com uma segunda geração de reformas, voltada para modernizar as instituições que moldam o ambiente em que se desenrola a atividade econômica, criando ou desenvolvendo as “instituições econômicas do capitalismo”. De acordo com essa visão, cabe ao Estado estabelecer uma infra-estrutura institucional que permita ao mercado funcionar adequadamente, infra-estrutura que existe nos países desenvolvidos, mas não nos em desenvolvimento.

Essa visão pode ser resumida em três proposições. Primeiro, ter uma economia estável, com preços relativos corretos, deve ser um objetivo prioritário da política econômica. Sem eles aumenta o risco e diminui a produtividade da atividade econômica e dos investimentos. Assim, as políticas do Consenso de Washington devem ser perseguidas. Segundo, risco e preços relativos também são afetados pelo aparato institucional de um país, de forma que mesmo em uma economia estável e relativamente aberta o investimento e a produtividade podem ficar abaixo do potencial, reduzindo o crescimento. O receituário do Consenso não é suficiente para promover o crescimento e as reformas institucionais também são necessárias. Terceiro, a intervenção do Estado na economia, realizando diretamente, obrigando ou dando incentivos tributários ou creditícios para a realização de determinados investimentos e/ou atividades é um arranjo institucional que, em geral, produz resultados inferiores aos que poderiam ser obtidos com a correção das falhas institucionais que aumentam o risco e os custos de transação.

Mesmo essa versão ampliada do Consenso de Washington tem sido alvo, porém, de críticas, notadamente de autores que argumentam que não é possível promover o desenvolvimento adotando um único conjunto de políticas para todos os países em todos os momentos; cada país deve procurar uma estratégia de desenvolvimento adequada às suas características, seu grau de desenvolvimento e sua situação presente. Isso não significa, porém, ignorar as lições da teoria ou da evidência histórica e de outros países. Como adverte Dani Rodrik, há um conjunto de leis ou princípios universais que devem ser respeitados em qualquer estratégia de desenvolvimento, tais como disciplina macroeconômica; respeito à segurança jurídica; políticas públicas, inclusive regulação, de boa qualidade; e incentivos e preços corretos, por intermédio de uma economia relativamente aberta e com livre competição. O que essa terceira visão argumenta é que, apesar de existirem certas regularidades e seqüências preferíveis, uma estratégia de desenvolvimento não pode ignorar o que há de específico em cada caso particular. Respeitadas as “leis universais”, cada país deve adotar sua própria estratégia de desenvolvimento, ajustando-a às suas características individuais.

A chamada Metodologia de Diagnóstico do Crescimento, proposta por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik e Andres Velasco, instrumentaliza esta visão, com a sugestão de que estratégias de desenvolvimento sejam desenhadas a partir de um diagnóstico sistemático e abrangente, que identifique o principal obstáculo ao crescimento em cada país, em cada momento. Os autores criticam a adoção de listas uniformes de reformas, observando que estas podem levar à implementação de reformas que restrinjam, ao contrário de flexibilizar, o potencial de crescimento. Ainda que partindo de uma lista comum de potenciais gargalos, que começa pela separação entre barreiras à rentabilidade do investimento e fatores que elevam o custo de financiamento, a utilidade dessa abordagem reside na percepção de que as reformas prioritárias tenderão a variar de um caso para outro.

Qual dessas visões é mais relevante para o desenho de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil neste início de século? Todas três. O Brasil parou a meio caminho na implementação das reformas do Consenso e precisa avançar com várias delas, como a do fortalecimento dos direitos de propriedade e a da melhoria nos serviços de saúde e educação básica, para ficar nos casos mais evidentes. As reformas já adotadas tornam urgente avançar no fortalecimento e no aperfeiçoamento das instituições, das agências reguladoras às regras de abertura e fechamento de empresas. Finalmente, um país como o Brasil – distante dos grandes centros e maior, mais desigual, mais urbanizado e mais industrializado que a maior parte dos outros países em desenvolvimento – necessita pensar individualmente no seu próprio modelo de desenvolvimento, identificar seus próprios gargalos ao crescimento, ainda que, respeitando sempre, as “leis universais” a que se referiu Dani Rodrik.

Independentemente da visão que se adote, a disfuncionalidade do Estado brasileiro aparece como o principal obstáculo à aceleração do desenvolvimento do Brasil. O Estado brasileiro é disfuncional em várias dimensões. Sua política macroeconômica é ineficiente, pois pisa no acelerador com uma política fiscal expansionista, enquanto usa o freio de mão da política monetária para segurar a demanda do setor privado, provocando uma desnecessária apreciação do câmbio. Ele gasta e tributa muito, uma tributação instável e regressiva, que fomenta a informalidade e o desvio de recursos escassos para a administração e o planejamento tributários. Apesar de gastar muito, investe pouco, comprometendo a qualidade da infra-estrutura, já que também não cria condições regulatórias adequadas para que o setor privado invista um volume suficiente de recursos no setor. É um Estado ineficiente na provisão de serviços públicos, levando o país a conviver com indicadores ruins de saúde, educação e segurança públicas, a despeito do elevado gasto nessas áreas. Finalmente, mas não menos importante, falha em não prover um nível adequado de segurança jurídica, desestimulando o investimento e o crescimento da produtividade.

Segue desse diagnóstico, assim como das análises disponíveis sobre a situação econômica e social do país, que os pilares principais de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil atual deveriam ser:

- Melhorar a qualidade da política macroeconômica, o que exige reduzir o caráter expansionista e pró-cíclico da política fiscal, abrindo espaço para uma redução não-inflacionária dos juros. Numa perspectiva de médio prazo, mas com base em um plano fiscal plurianual com metas intermediárias, se deveria aumentar a poupança pública, de forma a viabilizar investimentos na infra-estrutura de saneamento e transportes, reduzir a razão dívida pública/PIB e abrir espaço para a queda da carga tributária.

- Universalizar a educação básica, da pré-escola ao ensino médio, melhorar sua qualidade, com forte redução da distorção idade-série e acabar com a gratuidade universal no ensino público superior, de forma a concentrar os subsídios públicos na educação básica e nos estudantes de baixa renda. Reformas semelhantes na saúde, voltadas para universalizar a adoção de procedimentos básicos de alta eficácia e baixo custo, focalizando os subsídios públicos na população de baixa renda e expandindo os sistemas de seguro privado para cobertura de riscos médios e altos, com disponibilização de menu variado de opções. Nos dois casos, se deve recorrer mais intensamente a esquemas de parceria público-privada para a gestão de unidades de saúde e ensino. Além disso, cabe focar as transferências monetárias nos domicílios mais pobres, especialmente naqueles com crianças, quiçá até redistribuindo para esses parte dos subsídios hoje transferidos por meio da Previdência Social.
- Melhorar o ambiente de negócios e investimentos no país. Para isso se deveria fortalecer a segurança jurídica; simplificar o relacionamento das empresas com a autoridade pública, aí incluídas as normas para instalação, fechamento e operação de empresas; e simplificar e tornar mais eficientes as regulações tributárias e trabalhistas, reduzindo a informalidade.
- Aprofundar o esforço de liberalização econômica, fomentando a eficiência por meio de preços e incentivos corretos, o que em geral pressupõe uma economia aberta e em que a competição prevaleça. Em especial, cabe diminuir a dispersão das tarifas de importação, reduzindo a proteção efetiva de setores como material de transporte, por exemplo, e fortalecer o Sistema de Defesa da Concorrência e as agências reguladoras, estimulando uma melhor coordenação entre elas.
- Avançar no desenvolvimento do setor financeiro, promovendo a queda do custo de capital, alongando prazos e expandindo a oferta de financiamento, tanto do crédito bancário como daquele concedido via mercado de capitais. Para isso se deve trabalhar no fortalecimento das garantias, na desoneração tributária, na melhoria das informações, e no aumento da competição. Também seria importante reduzir o volume de subsídios canalizados por meio dos bancos públicos, restringir o direcionamento do crédito e aumentar a transparência com que esses dois instrumentos são utilizados para favorecer determinados tomadores de financiamento, entre outras coisas eliminando o sigilo bancário para as operações que envolvam recursos públicos ou que sejam beneficiadas por subsídios cruzados instituídos por regulação governamental.

- Fortalecer a capacidade de o setor público formular e avaliar suas políticas, assim como corrigir ou compensar as falhas de mercado mais severas, privilegiando o uso de regulações transparentes, com objetivos e metas claras, e combatendo as intervenções com motivações essencialmente políticas. De forma geral, é preciso aumentar a transparência da atuação pública e a capacidade do cidadão monitorá-la e cobrar um melhor desempenho. Para isso contribuiria o desenvolvimento de uma cultura de metas, planejamento e avaliação nos vários ministérios, órgãos e agências estatais. O mesmo vale para as administrações subnacionais.

Antes de concluir, cabe observar que o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento não se encerra no enunciado de suas linhas mestras; é preciso detalhar as propostas, estabelecer metas etc. Além disso, é fundamental que haja um forte compromisso público com linhas de atuação claras, consistentes e aceitas por investidores e outros agentes econômicos. É a antítese do que freqüentemente se vê, em que o discurso do governante varia conforme a platéia e a ocasião.



## A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

João Sicsú\*

Uma estratégia de desenvolvimento econômico e social para o Brasil deve ser composta de duas partes. A primeira é o ponto final, ou seja, *para onde se quer levar a sociedade*. E a segunda é a *trajetória econômica* que deve facilitar a chegada ao ponto final – um país com a máxima qualidade de vida para todos. Uma estratégia de desenvolvimento para ser factível deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade, ser transformada em sonho, utopia e orgulho. Políticas públicas, instrumentos, objetivos, metas, mecanismos de avaliação devem, de forma inescapável, compor uma estratégia de desenvolvimento, mas se ela não for transformada em sonho da maioria dos cidadãos permanecerá como mais um documento na gaveta.

Indivíduos têm percepções diferenciadas da realidade presente, do passado e do futuro. Muitos aspectos podem explicar essas percepções diferenciadas: grau de formação, de informação, acesso à cultura, ao lazer, inserção social, infortúnios, histórico familiar, processos psicológicos etc. A forma mais conhecida de aglomeração de indivíduos (que são e devem continuar sendo) heterogêneos, com diferentes interpretações em torno de uma estratégia de desenvolvimento, tem sido através da criação de símbolos. Estes sintetizam sensações, emoções e idéias que são a base da adesão e da movimentação de aglomerados sociais. Símbolos são imagens, *slogans* ou coisas assemelhadas. Símbolos são sínteses de idéias, de projetos – símbolos são também necessários porque são formas de substituição de líderes únicos. Uma estratégia de desenvolvimento deve prescindir da ação de um líder (com suas idiosincrasias e desejos particulares), o que torna idéias e ideais em movimento sintetizados por símbolos em algo absolutamente imprescindível.

O *slogan* “O petróleo é nosso”, que movimentou grande parte da sociedade brasileira em defesa da criação da Petrobras, é um exemplo de símbolo que representou uma utopia que envolvia soberania e nacionalismo. A Petrobras foi criada para ser

---

\* João Sicsú é Doutor em Economia (Instituto de Economia, UFRJ). Diretor de Estudos Macroeconômicos do Ipea e professor licenciado do IE-UFRJ.

monopolista de alguma coisa que à época inexistia: era puro sonho que se tornou uma realidade. O movimento pelas “Diretas já” (em 1984) sumariou sonhos de milhões de brasileiros por um país democrático. Os estudantes “caras pintadas” que tomaram as ruas, em 1992, exigindo o *impeachment* do presidente Fernando Collor, representaram um movimento contra a corrupção e pelo aprofundamento da democracia. “O petróleo é nosso”, as “Diretas já” e os “caras pintadas” foram símbolos construídos pelo *movimento dos movimentos* da sociedade.

Há, portanto, outro elemento importante de uma estratégia de desenvolvimento: símbolos não são criados em laboratórios ou gabinetes. Quem saberia dizer quem disseminou o *slogan* “Diretas já”? Quem imaginou que “caras pintadas” poderiam representar a indignação de milhares de jovens? Símbolos resultam da mobilização em torno do debate amplo e organizado sobre a rejeição ao que seja antiquado e a construção do novo.

Portanto, uma estratégia de desenvolvimento não é um plano de governo detalhado, assim como não deve conter respostas para a lista infundável de questões que afligem a todos os cidadãos brasileiros. Uma estratégia de desenvolvimento deve ser construída no debate com a sociedade a partir de linhas gerais que descrevam: *i*) o objetivo final – um país em que questões materiais não sejam barreiras intransponíveis à felicidade; e *ii*) a trajetória – políticas públicas, procedimentos e regras para se formatar e re-formatar continuamente um novo país.

O objetivo final de uma estratégia de desenvolvimento deve ser a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal – cujas partes imprescindíveis devam ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades. O Estado de bem-estar social é o conceito que resume esse conjunto de objetivos. O Estado de bem-estar social é a maior conquista da civilização ocidental ao longo do século XX. Foi a conjugação única de fatores sociais, políticos e econômicos que conformou um ambiente institucional que valoriza a liberdade, a individualidade, o trabalho, a atividade empresarial, a gestão republicana do Estado, a justiça e o bem-estar. Sua construção teve início principalmente ao final da década de 1940 na Europa ocidental, o palco da sua realização. Hoje há um Estado de bem-estar social em diversos países europeus, com destaque para a Suécia, Noruega, Finlândia, França, entre outros.

O funcionário do governo inglês William Beveridge foi um dos mais importantes idealizadores da utopia europeia do Ocidente. Ele foi além, muito além, do chanceler Bismark, que havia construído na Alemanha, ao final do século XIX, um sistema de proteção social baseado na atividade do trabalho que relacionava

benefícios pagos pelo sistema às contribuições efetuadas. Beveridge desconstruiu o modelo de Bismark ao propor um sistema social que não estava baseado exclusivamente na atividade do trabalho, mas, sim, na existência do cidadão. Portanto, um sistema de segurança de vida de todos e para todos – que ofertaria benefícios a todos. Entretanto, o Estado de bem-estar social é muito mais que o sistema de seguridade social universal beveridgeano. As idéias de universalização do direito ao emprego, de harmonia e complementaridade entre capital e trabalho, da valorização da concorrência e de uma justa distribuição da renda e da riqueza podem ser atribuídas ao economista inglês John Maynard Keynes. O republicanismo e a democracia foram conquistas de origens diversas, mas seu símbolo maior é sem dúvida a Revolução Francesa de 1789 (e diversos fatos que a sucederam), baseada no trinômio liberdade-igualdade-fraternidade.

A implantação de um Estado de bem-estar no Brasil está longe de ser apenas a tentativa de realização de uma cópia do modelo europeu. O Estado de bem-estar social europeu deve ser visto como uma “obra aberta”, sua construção no Brasil deve ser um ato de “improvisação criadora” para utilizar os termos de Umberto Eco em seu livro *Opera Aperta*. É o equilíbrio entre a observação, a interpretação e a criação que deve balizar os limites do que está *definido* e do que está *aberto* na obra de arte social européia. Portanto, “definitude” e “abertura” de um modelo econômico e social são importantes *conceitos de limite* que devem ser considerados em um processo de construção de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Há de singular, de definido, no Estado de bem-estar social implantado na Europa um conjunto específico de pilares que não podem ser re-interpretados ou re-criados, tal como o sistema universalista beveridgeano de seguridade social. A seguridade social universal é o que garante o exercício da individualidade do cidadão sem discriminação. Re-interpretar a seguridade social universal ou recriá-la, neste caso particular, significa transformá-la, e corre-se o risco assim, por exemplo, de criação de um modelo contábil e atuarial de seguridade social que se torna “foquista” (somente atende aos que contribuíram, à lá Bismark).

Apesar de se ter clareza dos limites, ou seja, da “definitude” e também da “abertura” interpretativa e criadora do Estado de bem-estar social europeu, não é possível fora de um movimento concreto de construção de uma estratégia de desenvolvimento do país estabelecer com maior exatidão o desenho de sociedade que se deseja. Ainda numa abordagem inicial, é melhor deixar essa pergunta (que incomoda) despercebida e reproduzir as palavras daquele que soube definir a felicidade em diversas passagens de sua obra. Enfim, o que se deseja para o Brasil é um país, como disse Vinicius de Moraes, em que se tenha: “Tempo para a peteca e tempo para o soneto. Tempo para trabalhar e para dar tempo ao tempo. Tempo para envelhecer sem ficar obsoleto...”

Por mais definida que seja uma estratégia de desenvolvimento, ela estará sempre em construção, seja para aqueles que ainda estão fazendo o vestibular para entrar na rota do desenvolvimento, tal como o Brasil, seja para aqueles que já são desenvolvidos. Uma estratégia de desenvolvimento está sempre em construção, inclusive, nos países mais desenvolvidos do planeta. Verdadeiros gestores de estratégias de desenvolvimento sentem de forma permanente aquilo que Camille Claudel sentia da distância imposta por Auguste Rodin: “há sempre algo de ausente que me atormenta”.

O Estado de bem-estar social foi construído na Europa em um momento histórico muito particular e favorável. Havia uma pressão externa: a ameaça socialista que teve início com a Revolução Russa de 1917 e que se consolidava sobre parte da Europa pelas mãos do exército soviético. Havia pressão interna: as idéias socialistas avançavam na Europa ocidental, através de organizações e partidos com bases populares e operárias. E havia um estado geral de decepção com a qualidade de vida: lamentos e reclamações emanavam de todos os lares. Afinal, o sistema institucional baseado na idéia de que as forças de mercado, com Estado mínimo e/ou ausente, iriam reduzir o desemprego foi derrotado pela realidade: a Europa vivia uma crise de desemprego, desde os anos 1920. Este é um ponto muito importante: saber se existem condições históricas que favorecem a implementação de um novo modelo em um determinado país.

As políticas macroeconômicas formam o pavimento necessário, mais básico, de uma estratégia de desenvolvimento. Políticas macroeconômicas adequadas podem promover o crescimento e a industrialização (tecnologicamente sofisticada), que são os itens mais essenciais da cesta do futuro de bem-estar social. O crescimento e a industrialização estão muito longe de ser tudo, mas sem eles nada haverá. Políticas são ações conscientes e planejadas. No caso de políticas macroeconômicas, são ações planejadas por governantes de Estado, que utilizam os três caminhos clássicos disponíveis: a política cambial, a política monetária e a administração fiscal. Pode-se argumentar que a intervenção estatal foi correta apenas no passado, porque os investimentos exigiam montantes que a iniciativa privada era incapaz de mobilizar, dada a atrofia dos mercados de capitais ou ainda porque faltava informação correta para que os empresários soubessem onde investir, com maior certeza de lucratividade. Está é uma visão incorreta da relação entre Estado e mercado, tanto do ponto vista teórico quanto histórico.

A necessidade de o Estado participar ativamente da vida econômica de uma sociedade não está relacionada às especificidades de certo período histórico ou a alguma falha do sistema capitalista, que pode ser corrigida. Uma abordagem teórica simples é capaz de mostrar a necessidade do Estado ativo para que a economia possa prover um ambiente de bem-estar social e dinamismo nos mercados. O ponto central é que as ações (que são racionais) da iniciativa privada

são pró-cíclicas – tendem a agravar situações. Turbulências econômicas são da natureza do sistema, surgem no seu interior e de forma repentina, mesmo em tempos de céu de brigadeiro. E tais turbulências tendem a se transformar em crises, quando não há a intervenção anticíclica do Estado. Situações de crise ou de semi-estagnação podem permanecer por tempos indefinidos, porque não existem mecanismos de correção automática. Não se trata de ter paciência para esperar. Ainda que este fosse o caso, o custo social do tempo de espera seria alto demais.

Uma abordagem da realidade é capaz de provar esta inseparabilidade entre Estado e mercado, para que se possa promover uma vida em sociedade com felicidade. A chamada “época de ouro” do crescimento econômico e do desenvolvimento social, principalmente na Europa, foi no período de maior interação entre a sociedade organizada, os empresários e os governos – o que ocorreu no final dos anos 1940 até o final dos anos 1960. A alta inflação no Brasil permaneceu por décadas, até que houvesse um Plano de Governo antiinflacionário, no ano de 1994. Embora sujeitas a controvérsias, as intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI) são feitas por um agente externo à economia quando o Estado, através de seus governantes, já esgotou as suas forças; as intervenções do FMI são a maior prova de que sem Estado, ou quando ele é impotente, é preciso se realizar uma super-intervenção que vem de fora para recolocar preços macroeconômicos de volta em determinada posição.

É também parte constituinte de uma estratégia de desenvolvimento a idéia de que o governo deve implementar políticas macroeconômicas capazes de gerar a sensação de segurança para que empresários se sintam estimulados a empreender grandes investimentos, que sejam lucrativos e geradores de renda e empregos. O governo deve também fazer aquilo que a iniciativa privada não faz. Em essência, os preços estratégicos macroeconômicos de uma economia devem favorecer o investimento, a geração de renda e de empregos. Sob estas condições favoráveis, se as forças de mercados não realizarem os investimentos necessários, deve entrar em campo a mão visível do Estado realizando o investimento. Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada, ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem.

É mera falácia que a iniciativa privada é mais capaz por definição que o setor público para gerenciar grandes atividades econômicas. Muitos concordam com esta afirmação, afinal são inúmeros os impérios econômicos empresariais e financeiros que já ruíram, assim como existem grandes e sólidos negócios gerenciados pelo setor público, mundo afora. Mas alguns têm argumentos mais sofisticados. Argumentam que a preferência pelos negócios privados se sustenta porque quando uma empresa privada é improdutiva ou quebra quem paga a conta é o empresário. E que impropriedades no setor público são pagas pelo contribuinte. Ledo engano: sempre é o cidadão quem paga a conta. No caso do setor público,

pagam-se os “problemas” com mais impostos e, no caso do setor privado, os “problemas” são pagos com preços mais elevados.

As políticas macroeconômicas devem favorecer o investimento visando à geração de empregos, renda e à industrialização. Deve-se buscar, através de diversos mecanismos, a industrialização em segmentos densos de tecnologia. A busca incessante por um modelo de industrialização sofisticada (eletrodomésticos, automóveis etc.) possui um aspecto essencial. A especialização na produção de *commodities* e a industrialização que gera baixo valor agregado (um modelo de economia primarizada) constituem um modelo bastante propício para a consolidação de um esquema concentrador de renda e de riqueza. O modelo primarizado gera altos lucros, empregos com baixa remuneração e ocupações não formalizadas, de acordo com a legislação trabalhista. O modelo de economia industrializada gera muitos empregos, de remuneração mais elevada e favorece o estabelecimento de relações formais de trabalho. Esta é uma opção crucial: primarização ou industrialização sofisticada?

A política cambial que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela capaz de estabelecer uma taxa de câmbio competitiva para a produção e a exportação de bens manufaturados. Uma taxa cambial neste patamar, por um lado, favorece a realização de mega-*superávits* comerciais e, portanto, o acúmulo de reservas não-voláteis e, por outro, é uma proteção contra crises cambiais de desvalorização abrupta, pelo simples fato de que uma taxa desvalorizada tem uma chance menor de se desvalorizar (ainda mais) do que uma taxa valorizada. Uma política de administração cambial – de uma taxa que deve ser flutuante – em que o Banco Central compra e vende reservas, realizando um verdadeiro processo de sintonia fina, é capaz não só de manter a taxa de câmbio em patamar competitivo para as exportações de manufaturados, mas também é capaz de reduzir a sua volatilidade – reduzindo, em decorrência, a atividade especulativa no mercado de moeda estrangeira.

A defesa do equilíbrio externo requer atenção não somente com a balança comercial, mas também com a conta de investimentos financeiros internacionais. Capitais financeiros que têm por finalidade financiar o investimento e a produção são bem-vindos, sejam eles domésticos ou estrangeiros. Capitais financeiros que tem o mero objetivo de sua capitalização, sem que este processo traga benefícios à produção ou ao investimento, *não são bem-vindos*. Estes capitais somente provocam pressão valorizativa sobre o câmbio, no momento da sua entrada, e pressão desvalorizativa, no momento da sua saída: nada mais. O movimento dos capitais financeiros que busca apenas a sua capitalização através de movimentos especulativos e de arbitragem deve ser desestimulado. A primeira e principal medida neste campo é o estabelecimento de uma taxa de juros básica da economia, em patamar semelhante aos juros americanos. Uma taxa de juros muito elevada em relação à taxa de juros americana é maléfica para a economia, em pelo menos

três aspectos: *i*) atrai capitais financeiros especulativos para o país; *ii*) eleva demasiadamente o custo de carregamento de reservas por parte do Banco Central; e *iii*) desestimula o investimento produtivo. Se uma taxa de juros relativamente baixa não for capaz de evitar os males dos movimentos especulativos dos capitais, outras medidas devem ser adotadas. Por exemplo, a cobrança de impostos sobre a movimentação financeira internacional ou outras medidas administrativas a serem definidas.

A política monetária que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela que é totalmente consistente com a política cambial descrita. Não se pode determinar uma política monetária independentemente da política cambial (e vice-versa), ainda que o regime de câmbio seja flutuante, porque um regime de altas taxas de juros está necessariamente associado a um regime de câmbio valorizado. Esta é uma conhecida gangorra da macroeconomia. Uma política monetária de taxas de juros baixos é consistente, portanto, com uma política cambial de taxa competitiva. Como dito, uma política de taxas de juros elevadas determina uma taxa de câmbio valorizada e impõe custos elevadíssimos de carregamento de reservas ao setor público, que recebe a taxa de juros americana e paga a taxa de juros doméstica por cada dólar retido no Banco Central.

A taxa de juros é fundamental para manter o equilíbrio externo: transações com o exterior financiadas e blindagem contra movimentos de capitais financeiros que são maléficos. Mas é também fundamental para manter o equilíbrio interno: alto crescimento com inflação baixa. Nesse sentido, uma nova concepção deveria governar a determinação da taxa de juros. Todo poupador cujos recursos não financiam algum tipo de gasto doméstico (consumo ou investimento) é um gerador de desemprego. Quanto maior a taxa de juros maior é o estímulo para a poupança e, portanto, maior é o desemprego causado pelo poupador. Logo, a taxa de juros deveria ser pensada como um instrumento capaz de punir aqueles que não querem gastar, ou seja, como um instrumento que pune o gerador de desemprego. Portanto, a taxa de juros deveria ser sempre baixa, muito baixa.

A taxa de juros, por ser um instrumento capaz de controlar a demanda agregada, já se mostrou plenamente eficaz para o controle da inflação. Contudo, é preciso entender que sua funcionalidade depende de sua perversidade, isto é, gerar desemprego – para que haja uma redução de demanda relativamente à oferta, o que inibe o reajuste de preços. Mas como a economia de bem-estar que se deseja construir é uma economia de emprego para todos, estabelece-se aqui um *trade-off*: de um lado, um instrumento antiinflacionário *funcional* que gera desemprego; e, de outro, a obrigação estratégica permanente de gerar mais empregos. A alternativa não pode ser abandonar a taxa de juros, um instrumento antiinflacionário funcional, mas sim reduzir ao máximo possível a utilização antiinflacionária da taxa de juros, sem que o objetivo da estabilidade de preços seja relegado a um segundo plano.

Para tanto, o objetivo da estabilidade de preços deveria ser um objetivo de todos os órgãos públicos. Logo, mais instrumentos estariam disponíveis para este fim. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento do feijão ou da soja, seria o Ministério da Agricultura que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apontar soluções. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento de margem de lucro de forma excessiva por parte da indústria automobilística, seria o Ministério da Indústria e Comércio que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apresentar soluções. O Banco Central deveria ser o controlador de última instância da inflação, e não o primeiro e único órgão do Governo preocupado com um problema que é amplo, complexo e com muitas especificidades. Deixar somente o Banco Central responsável por tratar da estabilidade de preços é o mesmo que solicitar a um médico clínico geral para solucionar ora um problema do coração, ora um problema de pele, ora um problema do estômago. Manter a inflação sob controle é algo tão importante que deveria haver uma câmara formada por diversos organismos do Governo – inclusive o Banco Central – e dirigida pelo Presidente da República para deliberar sobre o assunto.

A administração fiscal que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela que busca: *i)* manter a economia em estado de *semi-boom* permanente, através de uma política de gastos rumo ao pleno emprego; *ii)* promover justiça social ao estabelecer um sistema tributário progressivo, onde a renda e o patrimônio sejam a base da arrecadação – e o consumo, a produção e o investimento sejam desonerados; *iii)* equilibrar o orçamento para que o governo tenha nas suas mãos uma política de gastos que possa ser utilizada na sua plenitude, sem restrições orçamentárias importantes; *iv)* desenvolver mecanismos democráticos de decisão de gastos, assim como desburocratizar os processos de gastos do governo para que o gasto público possa ser feito com melhor qualidade, sem desperdício e com preços menores; e *v)* desenvolver mecanismos mais simples de arrecadação e fiscalização da arrecadação – que são procedimentos necessários para que a carga tributária tenha o tamanho compatível com a sociedade de bem-estar que se pretende construir.

Essas são linhas gerais de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. São linhas que rompem com o Consenso de Washington, que já revelou o seu fracasso histórico. As evidências do fracasso são nítidas. Em primeiro lugar, os países que mais se desenvolveram nas últimas cinco décadas, entre eles Japão, Coreia do Sul e Israel, jamais adotaram políticas macroeconômicas ou reformas estruturais assemelhadas àquelas sugeridas pelos “de cima”, no Consenso de Washington. Em segundo lugar, os 10 países que mais cresceram nos últimos 20 anos sempre mantiveram a devida distância em relação às recomendações vindas dos “de cima”.

Em ordem de média de taxa crescimento, são eles: China, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, Vietnã, Malásia, Tailândia, Índia, Hong-Kong e Paquistão. São todos da Ásia, onde as idéias elaboradas em Washington nunca tiveram qualquer penetração. Em terceiro lugar, a Argentina, que foi a melhor “aluna” dos professores de Washington durante os anos 1990 – seguindo os mínimos detalhes das sugestões de políticas públicas, reformas, liberalizações e privatizações – obteve como resultado uma profunda recessão, elevadíssimas taxas de desemprego e jogou mais da metade da sua população na condição de miséria.

Por fim, o Consenso de Washington, segundo seus defensores, expressa a idéia de que existem “fundamentos” econômicos básicos que devem ser perseguidos, sejam em países desenvolvidos, sejam em países em desenvolvimento. Entretanto, os próprios países desenvolvidos para manter o seu estado de desenvolvimento avançado não seguem as recomendações que nos fazem.



## ESTRATÉGIA DE “ECONOMIA CRIATIVA” – SOB O SIGNO DA INCERTEZA

João Paulo dos Reis Velloso\*

Diante da Crise Americana – que dificilmente permanecerá apenas como Crise Americana -, a colocação preliminar a fazer é que os próximos meses (talvez anos) vão ser enfrentados sob o signo da incerteza. Por isso, teremos de estar sempre reavaliando a crise, e suas possíveis implicações para o país. Ou seja, considerando os nossos trunfos e as nossas vulnerabilidades, ou desafios a enfrentar.

Na área macroeconômica, temos, de um lado, a necessidade de redução da carga tributária, com contenção de despesas de custeio. Por que o Brasil tem uma despesa pública de cerca de 38% do PIB, enquanto nos Estados Unidos ela é de 28% do PIB? A consequência dessa anomalia brasileira é que, com os 5,4% de crescimento do PIB em 2007, a absorção, segundo Affonso Pastore, tende a ser excessiva em relação ao Produto. Excesso de demanda em relação à produção. Significando que temos de acionar a política fiscal.

E há, ainda, a agenda de reformas – principalmente Reforma da Previdência e Reforma Política; agenda que tem de ser permanente: vencida uma etapa, passa-se à etapa seguinte.

Vejamos, em seguida, um esboço de estratégia de desenvolvimento. Esboço no sentido de que a estratégia tem que ter capacidade de ajuste às circunstâncias emergentes. Nesse sentido, mister se faz aprofundar as integrações regionais, principalmente Mercosul e América do Sul, a despeito das dificuldades conhecidas. Ao mesmo tempo, aprofundar as nossas alianças estratégicas com países, principalmente os Bric's.

Nossa idéia básica de estratégia de desenvolvimento é a estratégia da “economia criativa”, baseada na economia do conhecimento. Conhecimento em todos os sentidos: educação superior, tecnologias genéricas (as TICs – Tecnologia da

---

\* João Paulo dos Reis Velloso é ex-ministro do Planejamento (1969-1979), coordenador do I e do II PND, criador e primeiro presidente do Ipea é presidente do Fórum Nacional, do Ibmec e professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV. Pós-Graduação em Economia pela Universidade de Yale (1962/1964).

Informação e das Comunicações), engenharia de produto e processo, novos métodos de *management, design*. Marca inúmeras formas de intangíveis, na sociedade e nas empresas.

As frentes estratégicas do modelo de economia que programamos para o Brasil são, principalmente, cinco.

Primeiro, a utilização das aptidões modernas da economia do conhecimento para transformar os setores intensivos em recursos naturais em áreas de médio e alto conteúdo tecnológico. Tais setores são, principalmente, o agronegócio/agroindústria e os insumos industriais básicos – siderurgia, celulose e papel, petroquímica, metais não ferrosos.

O objetivo é um novo salto tecnológico nesses setores e a criação de novos produtos, ou produtos diferenciados. Não há nada de errado em desenvolver os setores intensivos em recursos naturais, desde que a eles apliquemos ciência/tecnologia e conhecimento, em geral.

A segunda frente estratégica diz respeito a desenvolver vantagens comparativas, *seletivamente*, em setores de alta tecnologia. Exemplo: no XIX Fórum Nacional foi apresentado um projeto de conversão do Brasil em plataforma de exportação de *software*. Somos mais criativos que a Índia, nessa área, mas ela exporta 10 vezes o que exportamos. Para isso, há necessidade de uma estratégia, como a Índia fez, ao longo de 10 anos.

A terceira frente estratégica consiste no domínio de tecnologias genéricas, como as TICs (Tecnologia da Informação e das Comunicações) e suas convergências para fazer o *upgrading* (novo nível tecnológico) dos principais setores da economia, inclusive objetivando a expansão das exportações. Como quarta frente estratégica, temos a disseminação da inovação (novo patamar tecnológico), inclusive nas pequenas empresas, para criar pequenas empresas tecnológicas. Cabe avaliar os incentivos fiscais e financeiros já existentes na área do Ministério da Ciência e Tecnologia, Finep, BNDES, para concluir se eles são suficientes para universalizar, progressivamente, a inovação nas empresas, dentro da linha dos estudos que o Ipea vem fazendo sobre o assunto. Sabidamente, a inovação e a diferenciação de produtos são o melhor instrumento de competitividade das empresas e do país.

A quinta frente estratégica é manter o Brasil na vanguarda tecnológica da bioenergia e bioquímica, ou seja, energia e indústria química à base de novas formas de vida, a nível molecular. O que temos feito, nessas duas áreas, é excepcional. Mas mister se faz evitar que, como essas tecnologias irão se transferindo para outros emergentes, que fiquemos para trás – Vanguarda Tecnológica é um alvo móvel.

A sexta Frente Estratégica é transformar a Biotecnologia, com base na enorme biodiversidade brasileira, de grande potencial em geração efetiva de produtos e riqueza. No estudo apresentado ao referido XIX Fórum, o presidente da Extracta Moléculas Naturais definiu as seguintes prioridades para desenvolver a biotecnologia baseada na biodiversidade brasileira:

- “Quebrar a barreira de relacionamento e confiança entre os setores público e privado, *criando-se mecanismos automáticos de audiência e de representação equilibrada em todos os níveis*”.
- Direcionar os recursos públicos para a competitividade industrial, reconhecendo-lhe os componentes científicos, industriais e regulatórios.
- Rever as políticas, as leis e a regulamentação normativa em torno da propriedade intelectual relativas aos produtos inventivos de nosso patrimônio genético.

Ao lado dessas frentes estratégicas, existe uma alta prioridade, sem cuja consecução não teremos economia do conhecimento – transformar o Brasil em país de alto conteúdo de capital humano, interagindo com inovação/tecnologia. Isso significa, antes de tudo, educação fundamental de qualidade como base do sistema educacional (acabando com o “ídolo de pés de barro”); e universalização, em médio prazo, do ensino médio (de qualidade).

Por outro lado, é essencial estabelecer como conteúdo principal da educação os códigos da modernidade: desenvolver o raciocínio cognitivo, aprender a comunicar-se, aprender a tomar iniciativas. E a idéia de educação permanente (*Lifelong Education*).

A última palavra é no sentido de que, se queremos ver a estratégia na sua complexidade, temos que integrar desenvolvimento e democracia. Não há nenhuma relação necessária entre as duas coisas, e será preciso um esforço nacional para que o desenvolvimento seja favorável à democracia (por exemplo, se houver ampla criação de oportunidades para os pobres, através, principalmente, de educação e emprego); e a democracia seja favorável ao desenvolvimento (através, principalmente, da modernização das instituições políticas do país – Congresso e partidos).



## ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Antonio Delfim Netto\*  
Akihiro Ikeda\*\*

Adam Smith, muito antes de publicar o seu mais famoso livro, escreveu que: “Para transformar um Estado do mais baixo barbarismo ao mais alto grau de opulência são necessárias: paz, tributação leve e uma tolerável administração da justiça. Todo o resto vem pelo curso natural das coisas” (Ensaio Filosófico, 1755). E mais tarde definiu o papel da Economia Política: “A Economia Política, considerada como um ramo da ciência dos estadistas e legisladores, se propõe a dois objetivos: *i*) proporcionar ao povo um bom rendimento e uma abundante subsistência ou, melhor ainda, dar-lhe as condições para que ele mesmo a faça; e *ii*) proporcionar ao Estado recursos para que possa cobrir suas necessidades e realizar obras públicas indispensáveis. Em poucas palavras ela se propõe a enriquecer, ao mesmo tempo, o povo e o soberano”. (Riqueza das Nações, introdução do livro IV, 1776, em tradução livre).

Nos últimos 250 anos os economistas não se cansaram de complicar a explicação do fenômeno do crescimento, mas não conseguiram modificar nem as conclusões nem os objetivos da ciência de Smith. Os clássicos (com exceção de Marx) construíram sua explicação do crescimento com modelos que usavam o conceito de rendimento decrescente dos fatores de produção (principalmente na agricultura), o que levava a um estado de equilíbrio visivelmente recusado pela observação histórica.

As tentativas de quantificar empiricamente os “fatores” que produziram o crescimento usaram formas matemáticas que levaram à relativização do papel dos fatores físicos a que originalmente se dava toda a atenção: nas estimativas estatísticas, as variações do trabalho e do capital “explicavam” muito pouco as variações do PIB. Primeiro sofisticou-se a medida dos fatores, tentando incluir a sua “qualidade” em lugar da mera “quantidade”. O fator trabalho foi considerado não

---

\* Antonio Delfim Netto foi Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, tendo também ocupado as Pastas da Agricultura (1979) e do Planejamento (1979 a 1985), sendo posteriormente Embaixador do Brasil na França. Foi eleito deputado federal por cinco mandatos consecutivos.

\*\* Akihiro Ikeda é economista.

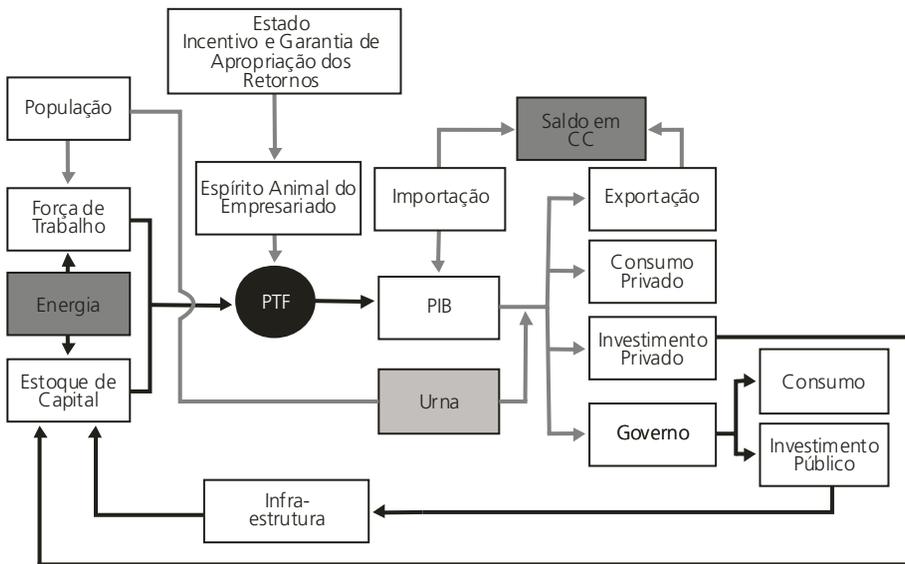
apenas na sua forma mais aparente e visível (homens/hora aplicados na produção), mas qualificado pelo nível de educação e saúde do portador da força de trabalho. Idêntica tentativa se fez com a medida do capital. Mesmo assim, o resíduo “inexplicado” entre o crescimento previsto e o verificado permanecia muito grande, sugerindo que havia outros ingredientes que influenciavam a “produtividade” dos fatores físicos, mesmo quando medidos mais cuidadosamente.

A estratégia dos economistas, como, aliás, a de todos os pesquisadores em outros ramos do conhecimento (astronomia, física, química) foi inventar uma “partícula” desconhecida para explicar os desvios entre os modelos e a realidade observável. A dificuldade é que, no caso dos economistas, os “desvios” eram enormes: de um terço à metade da “distância” entre as taxas de crescimento previstas e as estatisticamente construídas. A “partícula desconhecida” foi batizada com o misterioso nome de Produtividade Total dos Fatores (PTF). Ela é o “buraco negro” que na estrutura espacial econômica incorpora toda a ignorância que se tinha (e ainda se tem) de como se realiza o processo de desenvolvimento. Chegou-se, então, à famosa fórmula que “explicaria” o desenvolvimento econômico:

$$\text{PIB} = \left[ \begin{array}{c} \text{PTF = tudo} \\ \text{que se} \\ \text{desconhece} \end{array} \right] \times \left[ \begin{array}{c} \text{o pouco que se sabe sobre} \\ \text{os fatores físicos: trabalho e capita} \\ \text{convenientemente ponderados} \end{array} \right]$$

Depois dessa “descoberta”, aplicou-se uma transformação logarítmica à fórmula (assumida tão exata como a de Einstein que transformou o mundo,  $E = mc^2$ ) e, com a ajuda do cálculo diferencial, chegou-se à Contabilidade do Crescimento.

Abaixo se encontra um diagrama simplificado do processo de crescimento.

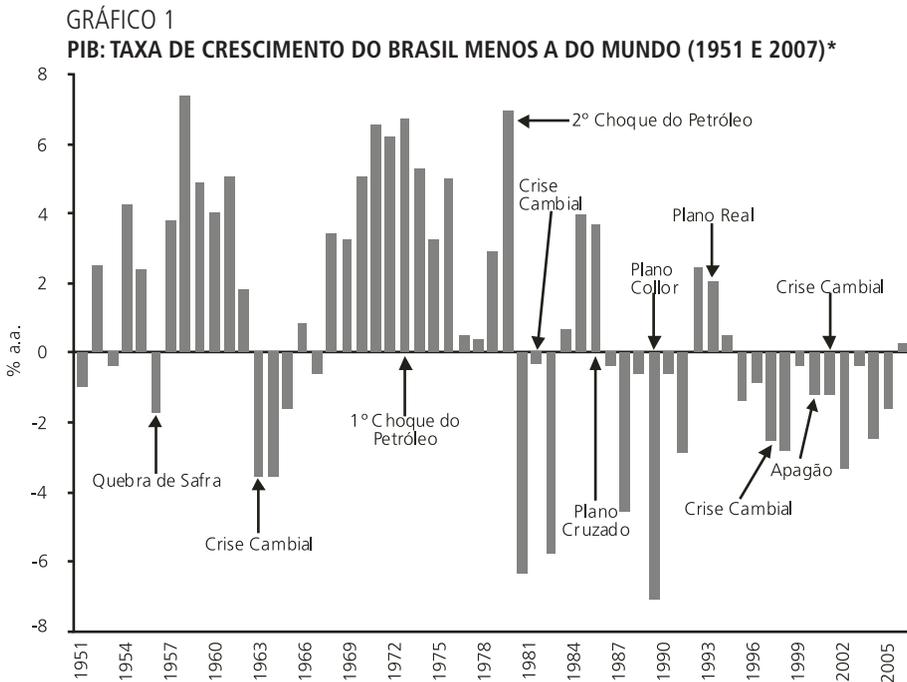


O processo de desenvolvimento econômico é uma combinação de Termodinâmica e Economia: organiza a captura da energia disponível no meio ambiente e volta a dissipá-la no processo produtivo. Ele começou no início dos tempos, quando o homem encontrava gratuitamente a sua subsistência nos produtos em que a própria natureza transformara a energia solar. E é assim até hoje! A diferença é que o “conhecimento” melhorou a eficiência da captura de energia e economizou na sua dissipação. A vinculação no longo prazo entre os dois fatos (consumo de energia e PIB) é estreita e inevitável. A trajetória das duas variáveis dentro dos países depende das diferenças na estrutura produtiva, na composição da produção, na densidade demográfica, na estrutura urbana e na tributação ou subsídio aplicado ao consumo de energia. Mas não há dúvida que o primeiro fator limitante do crescimento é a disponibilidade de energia.

Para crescer, o país que não tem a capacidade de organizar a energia necessária para alimentar sua força de trabalho e mover suas máquinas tem que encontrar formas de comprá-la no enorme *shopping*, que é o mercado internacional, onde o mais sofisticado produto pode ser trocado pela mais desprezível sandália de ramí. Para comprar (mesmo com financiamento externo), o país tem que ter a capacidade de pagar: tem que ter a “capacidade de importar”. Esta depende de duas variáveis: *i*) do volume físico da sua exportação; e *ii*) do preço relativo de sua exportação medido em termos do preço da sua importação, a chamada “relação de troca”. A importação de energia é apenas um caso particular da importação geral.

A História mostra que o segundo fator limitante do crescimento é *exatamente a “capacidade de importar”, ou seja, de fazer frente aos* dispêndios com a importação de bens e serviços que não podem ou não devem ser supridos internamente. As importações constituem um dos fatores de produção mais importantes para o crescimento econômico. Além de propiciarem o acesso a bens essenciais que não são produzidos internamente pela falta de conhecimento, de tecnologia ou de dimensão do mercado criam consumidores e abrem oportunidades de investimentos e de expansão à produção interna. Quando a escassez de divisas limita as importações, ela impede a plena utilização dos outros fatores disponíveis para o crescimento. Não é por outra razão que os países emergentes sempre lutaram ferozmente para ampliar as suas exportações, única maneira de garantir de forma contínua e duradoura o adequado suprimento de importações.

Nos últimos 57 anos, de 1950 a 2007, o crescimento econômico do Brasil foi interrompido cinco vezes pela deficiência de nossa “capacidade de importar”: 1963, 1981, 1989, 1998 e 2002. A primeira, pela política cambial apoiada na velha teoria cepalina, de que o crescimento das exportações não respondia à taxa cambial; a segunda, pela crise mundial produzida pelo rápido aumento dos preços do petróleo; a terceira, pelo desaparecimento do crédito externo depois do *default* de 1987; e, a quarta e a quinta, por desastrosa política cambial e *por falta de apoio ao setor exportador*.



O que chamamos de Desenvolvimento Econômico é apenas o codinome da relação PIB/Força de Trabalho ou PIB/População, que mede a “produtividade” do trabalho. Desenvolvimento é maior produtividade com o maior nível de emprego possível. *O mais trágico desperdício de um sociedade é não prover emprego decente para sua força de trabalho.*

Empiricamente verifica-se que existe uma relação positiva entre o capital físico por unidade de trabalhador e a produtividade do trabalho. Essa relação sugere que, para o PIB crescer, é preciso que o novo capital físico produzido a cada ano (o investimento) seja superior ao capital consumido (a depreciação do ano). A relação, entretanto, é pouco estreita e estável para que se possa admitir afirmativas apodícticas sobre a taxa de investimento “necessária” para obter tal ou qual crescimento do PIB. Primeiro, porque a própria escolha da unidade de medida do agregado a que chamamos de “capital físico” é um problema insolúvel que os macroeconomistas convenientemente ignoram. Segundo, porque o “capital físico” é o trabalho morto: só adquire vida quando fertilizado pelo “capital humano” que o utiliza. Isso significa que sua medida no processo produtivo (mesmo se existisse) não poderia ser independente dessa interação. Em particular, da ação da reduzida

(mas importantíssima e indispensável) parte da “força de trabalho” constituída pelos empresários, que movem o processo produtivo e que os macroeconomistas também teimam em desconhecer.

São essas “pequenas circunstâncias” que devem nos prevenir contra afirmações que garantem que “para o PIB crescer X% ao ano, os investimentos deveriam ser de Y% do PIB”. Isso é apenas retórica. Não têm qualquer relação com a realidade. A mesma observação deve ser feita contra o uso abusivo do metafísico conceito de “produto potencial”, que é uma necessidade no sistema de “metas inflacionárias”. Sobre ele pesam as mais embaraçosas incertezas, a menor das quais é que, de novo, nele não se encontra papel ativo para o empresário cujo “espírito animal” produz o desenvolvimento.

Se há uma relação positiva mas imprecisa entre o nível do investimento/PIB e o crescimento do próprio PIB, a questão fundamental a responder, empiricamente, é “quais são os fatores que estimulam o investimento”? Ela tem atormentado os economistas desde sempre e submetida a sucessivos escrutínios há pelo menos meio século. Os modelos teóricos indicam uma enormidade de fatores: regime de competição (se concorrencial ou oligopolístico), natureza da função de produção, natureza do mercado de trabalho, incertezas sobre a demanda etc., o que torna o labor econométrico extremamente penoso.

As pesquisas mais recentes sugerem que, em um mundo dominado por regimes oligopolistas e sujeito a choques aleatórios, o nível de incerteza sobre a evolução da demanda deve ser um fator muito importante na realização dos investimentos das empresas, principalmente quando eles são de natureza irreversível, isto é, financeiramente irre recuperáveis a não ser com grandes prejuízos. É exatamente essa hipótese que encontra reforço em trabalhos recentes. Controlados pelos fatores mais sugestivos (não linearidade da relação, racionamento de crédito e restrição de caixa), os investimentos previstos para o ano seguinte divididos pelo estoque de capital do ano presente mostram que eles respondem: *i*) ao crescimento do PIB previsto para o ano seguinte; *ii*) aos investimentos realizados no ano presente; e, *iii*) à expectativa sobre o comportamento da demanda no ano seguinte. Confirma-se fortemente o fato intuitivo: o efeito da incerteza da demanda sobre a programação dos investimentos é negativo e tende a ser mais forte quando há irreversibilidade e baixo grau de competição. Ora, estas são, justamente, as condições dos grandes investimentos privados.

A implicação preocupante de tal fato com relação ao sistema de “metas inflacionárias” é clara. Este precisa de uma estimativa do “hiato” do produto, o que, por sua vez, exige uma estimativa do “produto potencial” que incorpora erros significativos. Logo, a simples presunção de poder estimar com precisão um “produto potencial” que controla a política monetária, tende a auto-realizá-lo:

umentando a taxa de juro real para indicar que o crescimento é insustentável quebra-se a expectativa da demanda futura e inibe-se o investimento que trabalharia justamente no sentido de realizá-lo.

Por efeito de alguma virtude interna e de um extraordinário momento externo, a economia brasileira chegou ao fim de 2007 numa situação em que não se encontrava há pelo menos duas décadas. No início de 2002, a situação era desesperadora. Os dois fatores que abortam o crescimento econômico estavam à nossa espera: *i*) a formidável demonstração de incompetência, que foi o “apagão” de 2001, começou a destruir uma de nossas maiores vantagens comparativas, a energia hidráulica limpa e barata, e a substituí-la pela térmica, mais cara e mais poluente; e, *ii*) no final de 2002 nosso endividamento externo total (US\$ 211 bilhões) era 12,4 vezes as reservas livres. Nessas condições – com a insolvência do Brasil visível a olho nu – era rigorosamente impensável acelerar o medíocre crescimento “per capita” de 0,5% ao ano verificado entre 1995 e 2002.

Em 2008, ainda temos algumas dificuldades com o primeiro condicionante (a disponibilidade de energia). Há, entretanto, tempo para a recuperação, se melhorarmos a regulação do setor para garantir a oferta no longo prazo. É preciso uma ação governamental ainda mais enérgica e acelerada nas concessões de grandes e pequenas usinas hidráulicas, na autorização do uso energético do resíduo da biomassa e na expansão da produção de gás e do petróleo.

O segundo condicionante (a vulnerabilidade externa) desapareceu. Mais por efeito externo do que interno: continuamos a ter a mesma participação nas exportações mundiais que tínhamos em 1980/1984, ou seja, 1,2%. As exportações cresceram de 2002 a 2007 a pouco mais de 20% ao ano. Hoje a dívida externa total declinou de US\$ 211 (2002) para US\$ 194 (2007) bilhões, próximo ao valor de nossas reservas. Outro fator estrutural importante foi a auto-suficiência na produção de petróleo, que as novas descobertas devem consagrar por algumas décadas. É a combinação desses fatos, juntamente com um enorme diferencial de juro interno e externo, que tem gerado a “super” valorização da taxa de câmbio usada oportunisticamente para o controle da inflação. A história econômica do país já nos deveria ter ensinado que este expediente sempre termina mal no longo prazo.

Diante desse quadro não parece haver razão para supor que o Brasil não possa prosseguir com um crescimento mais robusto nos próximos anos. Quando pensamos e planejamos 25 anos à frente, a restrição mais forte de hoje (o suprimento de energia) desaparecerá com as usinas hidráulicas da Amazônia, as mini-hidrelétricas, a expansão da energia atômica, o uso da biomassa, o etanol e a auto-suficiência do petróleo. Paradoxalmente, entretanto, a restrição inexistente hoje (a vulnerabilidade externa) pode emergir e nos assombrar, quando as condições econômicas mundiais mudarem.

O que nos ensinam 250 anos de história econômica bem documentada?

Que é um grave erro: *i*) pensar que os movimentos cíclicos da economia (com amplitude e períodos variáveis) desapareceram. Eles são endógenos ao mecanismo de autocorreção dos exageros de otimismo ou de pessimismo que atacam os agentes econômicos. Estes freqüentemente subestimam ou superestimam os riscos, depois de algum tempo de tranqüilidade ou de incerteza; *ii*) esquecer que a elasticidade da demanda de bens industriais com relação ao crescimento é muito superior à demanda de produtos minerais e agrícolas; e, *iii*) não reconhecer que o comércio mundial inter-firmas e intra-firmas produzidos pela globalização acelerou-se dramaticamente. A velha noção de “vantagem comparativa”, usada com tanta desenvoltura e elegância reducionista por alguns economistas para esconder a sua ideologia, precisa do *aggiornamento* dos avanços da teoria do comércio internacional dos últimos 30 anos.

Não devemos ter ilusões. Em 2.030, seremos 240 milhões de brasileiros e teremos de dar emprego decente a 160 milhões, entre 14 e 65 anos, para que possam escolher livremente como realizar suas vidas. A tarefa básica dos economistas é ajudar o setor privado e o governo a manterem o mais alto nível de emprego possível porque o desemprego, como já dissemos, é o mais trágico de todos os desperdícios. Certamente, por muitos motivos, não faremos isso apenas exportando produtos agrícolas e minerais. Não menos importante é que o progresso tecnológico na produção e uso de energia renovável, na produção agrícola e mineral e na criação de novos materiais caminha na direção de liberar mão-de-obra e terra. São tais fatos que recomendam uma enérgica e inteligente política industrial-exportadora, capaz de garantir a capacidade de importar com um robusto crescimento e um alto nível de empregos de boa qualidade.

Recentemente, a Produtividade Total dos Fatores (PTF) perdeu parte do seu caráter mágico-mecânico e assumiu ossatura. Ela revelou-se muito mais complexa do que se supunha. Emergiu o fato esquecido, que o sistema econômico não existe em si mesmo: está inserido dentro de um corpo social mais amplo que obedece a restrições constitucionais que garantem o seu funcionamento, estabelecem suas normas de comportamento e determinam a sua eficiência produtiva. Quando existe o sufrágio universal ele é, no final, controlado pelo resultado das Urnas.

Hoje sabemos que a PTF depende de, pelo menos, quatro grandes grupos de fatores, todos eles sujeitos à organização constitucional do Estado, que é permanente, e à ênfase que lhes dá o poder incumbente passageiro:

### 1. As Instituições

- a) o reconhecimento da propriedade privada;
- b) a garantia jurídica no cumprimento dos contratos; e
- c) a proteção à propriedade intelectual.

## 2. A relação entre Estado e setor privado

- a) tributação moderada e gastos eficientes;
- b) estímulo à competição;
- c) facilidade de produzir com regulação leve;
- d) condições isonômicas: câmbio e juros; e
- e) liberação do "espírito animal" do empresário.

## 3. Quantidade e qualidade da infra-estrutura

## 4. Velocidade de incorporação de inovações e novas tecnologias

- a) qualidade do ensino, em particular de ciência e engenharia;
- b) interação entre universidade e empresa; e
- c) quantidade de recursos e qualidade da pesquisa e desenvolvimento de novas idéias.

Diante desses fatos duas perguntas são relevantes para o estabelecimento da estratégia do desenvolvimento:

1. No Brasil atual, qual a avaliação sobre a qualidade daqueles fatores?
2. Fornece a teoria econômica uma receita inequívoca e universal de política econômica capaz de produzir o desenvolvimento seguro e sustentado?

No que se refere à primeira questão, as comparações internacionais publicadas pelo *World Economic Forum (The Global Competitiveness Report, 2007-2008)* mostram que: 1º) quanto aos fatores relacionados ao setor público, encontramos muito aquém do desejado (num cotejo com os RIC – Rússia, Índia e China); e 2º) quanto aos fatores vinculados ao setor privado, estamos preparados para o desafio do crescimento.

TABELA 1  
(Ranking em 131 países)

Ranking em 131 países				
Pontos negativos associados ao setor público				
Extensão e efeito da taxação	Brasil	China	Índia	Rússia
Regulamentação governamental	131	47	29	97
Desperdício nos gastos do governo	128	35	79	118
Spread da taxa de juros	127	48	47	100
Confiança do público nos políticos	127	36	47	77
Crime organizado	126	45	83	104
Desvio de fundos públicos	125	99	68	103
Procedimentos alfandegários	124	83	64	94
Qualidade de educação primária	124	48	73	110
Práticas de contratações e demissões	123	48	88	46
<b>Média</b>	<b>121</b>	<b>41</b>	<b>102</b>	<b>15</b>
Pontos positivos associados ao setor privado				
Disponibilidade local de máquinas/equip.	24	9	17	31
Capacidade inovadora das empresas	29	34	31	54
Sofisticação do mercado financeiro	31	91	33	88
Gastos das empresas em P&D	35	32	28	50
Sofisticação do processo de produção	36	81	41	79
Solidez dos bancos	36	128	46	108
Qualidade dos fornecedores locais	40	73	33	86
Fuga de cérebros	40	38	45	49
Qualificações dos diretores das empresas	40	63	24	70
Qualidade das instituições de pesquisa	42	56	22	44
<b>Média</b>	<b>35</b>	<b>61</b>	<b>32</b>	<b>66</b>

A resposta à segunda pergunta é negativa. As recomendações da teoria são interessantes, mas as referências (tanto micro como macro) que usa para julgar as políticas econômicas são de pouca utilidade porque se referem a fatos “estilizados”, não ao mundo “real”. São, paradoxalmente, “contra-factuais” de realidade impossível. Por exemplo, a afirmação genérica que o investimento com os preços “certos” proporcionados pelo mercado produz um desenvolvimento mais eficiente é aceitável dentro do modelo. O pequeno problema é que, sem os “preços errados”, os investimentos provavelmente nunca se realizariam. Em princípio, a política econômica deve ajudar a solucionar, com o menor custo possível, os pontos mais críticos em cada caso específico. Os países que tiveram rápido desenvolvimento e os que se encontram nesse processo nem sempre implementaram ou implementam as “melhores práticas” que a ideologia contrabandeada como “ciência” recomenda. A história econômica dos países bem e mal sucedidos está igualmente repleta de proibições, controles, proteções e subsídios, condenados pela “boa teoria”.

O que talvez se possa considerar como consensual para acelerar o crescimento e maximizar o nível de emprego é reconhecer que:

1. Cabe ao Estado prover cinco bens públicos essenciais à construção de uma sociedade razoável: a) igualdade de oportunidade para todos os cidadãos (educação e saúde); b) satisfatória estrutura de segurança e justiça; c) proteção à propriedade privada; d) garantir o funcionamento de um sistema eficiente de alocação dos recursos escassos, através do “mercado” onde se estabelecem livremente os preços; e, e) garantir a estabilidade interna do poder de compra da moeda nacional;
2. A experiência histórica mostra que uma boa definição e proteção da propriedade privada são fundamentais por garantir aos agentes a apropriação dos retornos de sua atividade. O respeito a esta instituição é fundamental porque os agentes são movidos por incentivos e devem ser moralmente responsáveis por suas ações;
3. Equilíbrio fiscal com uma carga tributária mais leve (em torno de 25% do PIB, em lugar dos atuais 38%) e um endividamento líquido mais modesto do Estado (em torno de 30% em lugar dos atuais 45%) são condições *sine qua non* para se obter taxas de juros reais razoáveis (talvez, entre 2% e 4%), que estimularão um crescimento sustentado robusto (qualquer coisa entre 5% e 7%);
4. A sociedade rejeita qualquer aumento de impostos e o sistema financeiro se recusa a financiar o aumento do endividamento. Logo, não resta outra alternativa para melhorar o equilíbrio fiscal a não ser um programa sério, capaz de estimular ao longo de alguns anos um aumento de produtividade do setor público, nos três níveis de governo;

5. Um programa dessa natureza tem que começar pela fixação rigorosa das despesas de custeio dos governos, ao seu valor real atual. Em outras palavras, elas serão corrigidas não pelo PIB nominal ou pelo nível da Receita Pública, como hoje, mas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
6. Que o estranho conceito, que em linguagem orwelliana se denomina *superávit* primário (que não é *superávit* que possa ser gasto, mas gasto que já foi feito), deve ser calculado de modo a reduzir paulatinamente a relação Dívida Líquida/PIB, importante determinante da taxa de juro real;
7. A existência de boas instituições é fundamental para garantir um funcionamento eficiente do sistema de preços (o “mercado”), como instrumento de alocação de recursos que são escassos e têm múltiplos usos;
8. O “mercado” é compatível com a liberdade individual, mas não oferece nenhuma garantia para uma relativa igualdade que é intensamente desejada e necessária para a coesão e o equilíbrio sociais, o que exige uma ação inteligente e cuidadosa do Estado;
9. A “eficiência” do mercado será percebida como socialmente injusta, se não tiver na sua retaguarda uma política que aumente, paulatinamente, a igualdade de oportunidade para todos os cidadãos, não importando sua origem, cor, religião etc. É isso que garante que a “competição no mercado” será uma corrida honesta, onde todos começarão no mesmo ponto de partida e terminarão de acordo com sua capacidade;
10. Em matéria de infra-estrutura é melhor que o Estado faça apenas aquilo que o setor privado não queira ou não tenha condições de fazer, e que o controle com bons sistemas regulatórios, através de Agências de Estado, com mandatos fixos que as tornem imunes à pressão política do poder incumbente passageiro;
11. É obrigação do governo dar aos empresários privados condições de competição (carga tributária, taxa de juro real e taxa de câmbio) isonômicas às dos seus concorrentes externos. Em princípio, essas condições podem ser proporcionadas pela combinação do sistema de “metas inflacionárias” com o sistema de “câmbio flutuante”, sustentados por uma política fiscal adequada; e
12. A execução daquelas tarefas deve ser feita por um Banco Central autônomo, com mandato fixo. Dado que a “teoria econômica” não é uma ciência exata, mas constituída por “escolas” com múltiplas visões e ideologias escondidas, a constituição dos quadros dirigentes do Banco Central deve envolver a diversidade cultural e geográfica do país, para compensar o evidente déficit democrático implicado na transferência do poder “eleito” para o poder “escolhido”.

A incorporação dessas condições em um programa de desenvolvimento nacional que alimente o entusiasmo do “espírito animal” dos empresários produzirá a continuidade do crescimento econômico tão desejado e dará, ao Estado, as condições de cumprir o seu papel na área de infra-estrutura, na geração do capital humano e no equilíbrio social. O crescimento econômico é menos uma questão de teoria econômica e mais um estado de espírito! Começa por um Governo que o entenda e respeite as condições objetivas, dentro das quais ele pode realizar-se com equilíbrio interno e externo.

Muitas decisões são de natureza política, mas têm conseqüências econômicas. As decisões finais e fundamentais de como o PIB será repartido entre o governo e o setor privado e entre o consumo e o investimento não são técnicas (como Stuart Mill já sabia, antes de Marx) e não estão sujeitas às leis da termodinâmica. Nas sociedades democráticas, cujos governos são estabelecidos pelo sufrágio universal, são decisões da própria população. Como esta escolhe, periodicamente, o governante nas Urnas é preciso conscientizá-la que existe uma contradição entre o seu desejo de crescer mais depressa (desenvolvimento econômico) e o seu desejo de consumir mais depressa (melhoria social). É este o dilema que, para o bem ou para o mal, se resolve periódica e politicamente nas Urnas.

Ao economista cabe alertar a sociedade sobre as conseqüências futuras, para o crescimento e para o nível de emprego, da escolha que ela está fazendo no presente. Como cidadão, entretanto, deve lembrar-se que é apenas um entre milhões de eleitores e que não lhe cabe impor a sua vontade, por mais esclarecida que seja a sua “ciência”. Estabelecido que todos queremos liberdade individual (que é perfeitamente compatível com a maximização do crescimento, mas não inteiramente com a redução das desigualdades), cabe à sociedade avaliar como deseja acomodar as possíveis taxas de crescimento com as possíveis reduções das desigualdades.

A preferência do economista (que se crê cientista) provavelmente daria peso de 0,99 ao crescimento e de 0,01 à redução da desigualdade (porque esta, por hipótese, cairá do céu “naturalmente” no futuro). Isso informaria uma suposta política econômica “ótima” (se ele dispusesse de um déspota esclarecido imune às Urnas!). Se, entretanto, a sociedade através da Urna revelou dar peso 0,5 ao crescimento e peso 0,5 à redução da desigualdade, a obrigação do economista é sugerir ao Governo a política “ótima” para realizar a “preferência revelada” e apontar suas possíveis conseqüências para o futuro.

Não há a menor dúvida: não existe uma teoria econômica capaz de informar uma estratégia única e universal para realizar o desenvolvimento econômico com equidade. Ele será sempre resultado da cultura e da demografia e condicionado pela geografia, pela história, pelas instituições e pelos interesses concretos que, inevitavelmente, controlam o poder incumbente que sempre se apresenta

como asséptico. O fundamental é convencer a sociedade que existe uma “troca” física entre o presente e o futuro; entre a velocidade possível do crescimento e a desejada equidade. *As duas dependem da eficiência do uso dos* limitados recursos disponíveis que podem ser utilizados alternativamente, ou pelo Estado ou pelo setor privado. As políticas de geração da equidade que não obedeçam à condição imposta por Adam Smith, em 1776 (que propicie a cada beneficiário as condições para livrar-se dela), serão puramente oportunistas e assistencialistas. Não serão sustentáveis. Prejudicarão o crescimento, sem melhorar a equidade no longo prazo, e podem produzir desastrosos resultados nas Urnas, no curto prazo.

No final, o Desenvolvimento Econômico é um estado de espírito apoiado em condições objetivas. E a Equidade, uma exigência do próprio processo civilizatório. Serão resultados da mobilização da vontade da sociedade, que só matura com firme liderança política (sem voluntarismo irresponsável), capaz de despertar o “espírito animal” dos empresários, ao mesmo tempo em que assegura uma política social que vai melhorando a igualdade de oportunidade para todos. Esta é condição necessária (ainda que não suficiente) para manter – pelas Urnas – a continuidade das políticas sociais e econômicas que geram a esperança que, um dia, todos possam atingir a plena cidadania. Essa é a eterna mensagem da Economia Política, uma ciência moral que veio de Adam Smith, passou por Marshall e se encerrou com Keynes. Resta hoje esquecida nos descaminhos de uma Ciência Econômica que coloca modelos de fatos “estilizados”, devidamente “calibrados” como substitutos do mundo real...

## PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Josué Gomes da Silva\*

O Brasil é um país riquíssimo que reúne condições excepcionais para garantir aos seus cidadãos qualidade de vida inigualável. Poucas nações do mundo possuem tais características. Nosso território, de oito e meio milhões de km<sup>2</sup>, se estende a mais de nove e meio milhões de km<sup>2</sup> se somarmos nosso mar territorial. Neste vasto território temos subsolo incomparavelmente rico em minérios que pode, em função das características de acessibilidade, ser explorado economicamente com baixo impacto ambiental. Temos pedras preciosas e semipreciosas em abundância, metais de todo o tipo, como o minério de ferro, o zinco, o níquel, o cobre, dentre muitos outros de que somos o maior produtor do mundo como, por exemplo, o nióbio.

Temos combustíveis fósseis suficientes, não apenas para nosso consumo próprio, mas, em breve também para exportarmos, particularmente devido às descobertas do pré-sal. Temos urânio em quantidade e pureza suficiente para a implementação de programa nuclear para fins pacíficos, que poderá representar grande quantidade de energia futura sem a emissão de gases de efeito estufa. No campo energético podemos considerar o Brasil um país abençoado. Somos, dentre as grandes nações, aquela com o maior percentual de energia renovável em sua matriz energética. Nossos biocombustíveis estão ensinando ao mundo que podemos reduzir a dependência dos combustíveis fósseis, minimizando as emissões de gases que produzem o efeito estufa e ao mesmo tempo evitando a redução de áreas plantadas para alimentos.

Na produção de alimentos somos potência mundial. Temos terras agriculturáveis e ainda não exploradas em grande quantidade, sem que seja preciso desmatar a nossa Floresta Amazônica que nos orgulha por ser o pulmão da Terra. Temos água doce em abundância e grande parte de nossos campos são irrigados pela própria natureza, sem a necessidade de dispendiosos sistemas de irrigação artificial. Temos sol durante todo o ano, produzindo a fotossíntese que faz crescer

---

\* Josué Gomes da Silva é presidente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI.

nossas culturas muito mais rapidamente, permitindo em grande parte de nosso território duas safras por ano. Como disse Pero Vaz de Caminha, há 500 anos, nosso território é tão rico que “em se plantando tudo dá”.

Mas não é apenas o riquíssimo território que nos torna uma nação com potencial inigualável. É antes de tudo nossa população. O brasileiro é generoso, solidário, inteligente, versátil, tolerante, alegre e trabalhador, herança das virtudes de cada uma das origens étnicas que se miscigenaram em nosso território. E deve ser o destinatário e ao mesmo tempo agente do processo de desenvolvimento que pugnamos para nosso país. O fim deve ser sempre o bem comum, o bem-estar social, o desenvolvimento significando crescimento com inclusão social, com melhor distribuição de renda e igualdade de oportunidades a todos os que trabalham pela construção de uma grande nação. Não há nada que assegure maior igualdade de oportunidades do que educação e saúde a todos os compatriotas. É este tipo de desenvolvimento que defendemos e, para que o alcancemos, não basta apenas vontade. É indispensável que um conjunto de condições sejam asseguradas; é indispensável que exista uma estratégia para o desenvolvimento e é deste conjunto que trataremos.

As experiências dos últimos 50 anos permitem afirmar que o procedimento mais correto em uma estratégia de desenvolvimento, nesse início de século, reside em rejeitar os excessos e ficar apenas com o que há de melhor em dois extremos de concepção de desenvolvimento que prevaleceram nesse período: de um lado, as políticas liberais, segundo as quais nada além de certas regras básicas de disciplina fiscal e monetária, acompanhadas de liberalização dos mercados e privatização, é necessário para o desenvolvimento; de outro, as políticas muito intervencionistas que em certos períodos foram aplicadas, onde o Estado foi não só o grande indutor, como o principal ator do processo de desenvolvimento. A primeira, peca por considerar suficientes certas regras gerais que os países devem atingir em termos orçamentários, de estabilidade monetária e de preponderância do sistema de preços na orientação da economia. A segunda, vê limitados seus objetivos de desenvolvimento, por deixar de lado a noção fundamental de que a promoção deste é eminentemente de condução privada e por subestimar a relevância da estabilidade de preços e da solidez fiscal como fatores de promoção do desenvolvimento.

A virtude está no meio, como dizia Santo Thomaz de Aquino, e é não somente fundamental que a correta orientação das políticas para a preservação da estabilidade e sustentação fiscal tenha flexibilidade, como não se pode abdicar da função complementar do setor público em ações de intervenção onde sua presença, se não é insubstituível, é absolutamente fundamental, como em certos segmentos da infra-estrutura e em políticas de educação, ciência e tecnologia, além de seu papel na indução do desenvolvimento. Todos os países que conseguiram transpor a barreira do subdesenvolvimento e ingressaram no seleto clube dos países desenvolvidos, não o fizeram sem a utilização de políticas

especificamente voltadas para esse fim, formuladas e executadas por governos comprometidos, capazes e com liderança para mobilizar a sociedade em prol de uma meta de longo prazo, como chama a atenção um relatório internacional recente, patrocinado pelo Banco Mundial e os governos da Austrália, Holanda, Suécia e Reino Unido (Michel Spence, coordenador, *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*).

Essas metas podem implicar em aceitar sacrifícios no presente em troca de um padrão de vida mais elevado no futuro. O Brasil está apenas começando a reunir novamente as condições que já o levaram, no passado, a executar estratégias de longo prazo que foram benéficas para o país. Voltar a adotar esse procedimento nos parece uma condição indispensável para alcançar o desenvolvimento.

Se não há uma única receita para o desenvolvimento, isso em grande parte é decorrência de estágios distintos de desenvolvimento econômico, social e político em que se encontram os países, do avanço prévio que obtiveram na urbanização e na industrialização, da dimensão de sua economia e de seu mercado interno, de sua riqueza natural e do potencial energético que é capaz de mobilizar. Como já dito a propósito desses temas, o Brasil conta com vantagens que o distinguem e que devem ser levadas em consideração em uma estratégia desenvolvimentista.

Um país com essas características, com dimensão e população continentais e, ademais, tendo avançado em processos irreversíveis de urbanização e de industrialização, não pode trilhar o caminho da especialização em *commodities*. A estratégia de desenvolvimento do Brasil deve necessariamente contemplar a diversidade social e econômica de um país complexo e com amplas potencialidades em todos os setores, do primário ao terciário, passando pelo setor industrial, este sendo, como qualquer experiência bem sucedida de desenvolvimento mostra, o setor fundamental para o impulso na direção do crescimento sustentado. O crescimento econômico apoiado na especialização em *commodities* ou na atividade extrativa, ainda que esses setores detenham grande produtividade e atualidade tecnológica, fica excessivamente dependente do que ocorre no resto do mundo.

Entendemos ser equivocado rotular como negativas as políticas de desenvolvimento adotadas pelo país no passado, como as políticas de substituição de importações e os programas de investimento em transportes e energia, insumos básicos e bens de capital. Delas resultaram avanços significativos da economia como um todo, da infra-estrutura e da estrutura industrial, cujos traços fundamentais se fazem presentes até os dias de hoje e ainda definem uma parcela importante de nossa capacidade produtiva e da nossa inserção na economia mundial, sobretudo no que diz respeito aos produtos manufaturados. Foi muito melhor para o país e para a sociedade que elas tenham sido executadas.

Contudo, um ponto crítico a respeito das políticas do passado nos parece importante salientar: a despeito de uma economia mundial que se tornava crescentemente aberta e mais integrada, a estratégia de crescimento adotada no passado priorizou o crescimento para dentro, o que acabou ditando limites ao modelo de desenvolvimento e precipitou sua crise. Já para outros países que desenvolveram capacitações e vantagens comparativas em bens manufaturados, o crescimento de suas exportações, aproveitando-se de uma demanda global crescente, ampliou seu potencial de crescimento econômico.

Presentemente, o Brasil padece de uma reinserção na economia mundial para produtos manufaturados; já em bens da agropecuária e de certos segmentos de mineração – setores em que é destacada a sua competitividade e que vivenciaram recordes de preços, na última fase da conjuntura da economia mundial – nossas exportações batem recordes. Reposicionar as políticas de maneira a favorecer a reinserção dos bens manufaturados na economia mundial deve ser tema merecedor de total prioridade em uma nova estratégia de desenvolvimento, pois atende a dois objetivos: um deles é o da preservação do equilíbrio em transações correntes, que o Brasil está prestes a perder devido aos *déficits* comerciais que vêm se avolumando no setor manufatureiro; o outro é o da ampliação de seu crescimento econômico, associando ao mercado interno um mercado exportador também dinâmico.

Uma nova estratégia de desenvolvimento brasileira, que é possível e muito necessária neste momento, não se traduz em um retorno ao passado. As políticas de desenvolvimento devem ser adaptadas a cada momento e de acordo com as situações e devem ser predominantemente horizontais, ou seja, com abrangência geral, envolvendo todos os setores econômicos, mas sem deixar de prescindir de políticas especificamente direcionadas a determinados segmentos, especialmente os que podem ser considerados nascentes ou cuja competitividade encontra-se em formação.

Alguns relevantes acontecimentos e eventos recentes tornam mais oportuna e aumentam as chances de êxito de uma estratégia de desenvolvimento. Primeiramente, estamos assistindo a uma recuperação da capacidade de planejamento e de investimentos por parte do setor público, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isto pode ser considerado um avanço, na medida em que o governo vem sendo levado a estabelecer prioridades na área das inversões públicas na infra-estrutura, algo que há muito tempo fazia falta no país. Em que pese este avanço qualitativo, o volume de investimentos previstos no PAC é ainda muito pequeno, sem considerar as empresas estatais; mas só o investimento que consta do Orçamento da União, este já chegou, no passado, a patamar próximo a 4% do PIB. Com o PAC, o investimento atingirá cerca de 1% do PIB. Isso significa dizer que teremos que ampliar ainda mais o investimento do setor público e desenvolver os canais de parceria com o setor privado na área de infra-estrutura.

Em segundo lugar, está em curso uma mudança extremamente importante no meio empresarial, que já coloca em novos termos a participação das grandes empresas nacionais no processo de desenvolvimento. As empresas nacionais, no confronto com as empresas estrangeiras e as empresas estatais, eram, inclusive, chamadas de “a pata fraca do tripé” no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Não é mais assim. Hoje as empresas nacionais são fortes e globalizadas, com boa governança, investem intensamente no Brasil e no exterior, têm acesso aos mercados de capitais interno e externo e encontram-se plenamente capacitadas para liderar uma retomada do desenvolvimento nacional.

Entre os novos trunfos de que o Brasil dispõe para o seu desenvolvimento, as recentes descobertas de petróleo e gás irão pesar decididamente. Naturalmente, temos que estruturar devidamente os mecanismos para salvaguarda da economia, evitando sucumbirmos à ameaça da doença holandesa. O governo deve estudar medidas para assegurar o controle da sociedade sobre essa nova riqueza que, afinal, pertence à geração presente e às gerações futuras de brasileiros. Conceber sistemas eficazes de exploração e de tributação da nova riqueza e garantir a aplicação adequada dos recursos auferidos, para o benefício presente e futuro da sociedade brasileira, são pontos absolutamente decisivos e que também definirão limites e possibilidades para o desenvolvimento futuro do país.

Como convém observar, por maior que possa ser, trata-se de uma riqueza finita, devendo por isso ser investida no desenvolvimento econômico e social como outros países fazem. São os investimentos em infra-estrutura, em fontes alternativas de energia, nos campos da previdência e do desenvolvimento social, em novas fronteiras industriais, do conhecimento e em inovações tecnológicas que perpetuarão essa riqueza, transformando-a em fonte de maior e mais rápido desenvolvimento.

A política de desenvolvimento produtivo anunciada em maio pode ser considerada como uma contribuição para a estratégia brasileira de desenvolvimento. Tendo por objetivos elevar a taxa de investimento, ampliar as inversões privadas em tecnologia e inovação e aumentar a participação brasileira nas exportações mundiais; pode ser considerada como uma nova edição de uma política que foi tradição na promoção do processo de industrialização brasileira, qual seja, a política industrial. É merecedora dessa denominação porque aciona diversificados instrumentos de ação (poder de compra do setor público, crédito de longo prazo, incentivos fiscais, ampliação de recursos para programas de exportação e de desenvolvimento tecnológico), contempla um amplo conjunto de setores de atividade (25), cada um deles com objetivos determinados, e define um sistema de acompanhamento e gestão do programa.

Quanto ao bloco de medidas da nova política industrial relacionado ao objetivo de exportação, este não está no nível dos demais, em termos de impacto positivo esperado. Em parte, porque o principal entrave para a exportação de manufaturados

não é propriamente da alçada de uma política industrial. O câmbio apreciado, como se sabe, já determina um retrocesso nas vendas externas de bens industrializados. Por outro lado, o principal encarecimento fiscal da atividade exportadora – a retenção do ICMS dos exportadores – tampouco foi uma questão tratada no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo, por corresponder a uma esfera atinente aos governos estaduais. Essas considerações reforçam a necessidade de um maior equilíbrio entre as políticas macroeconômicas, de forma a preservar a competitividade do produto nacional, e que deve compor a estratégia de desenvolvimento. Sugerem também que uma ação de liderança deva ser exercida pelo governo federal, para promover uma solução definitiva para o problema do ICMS dos exportadores retidos pelos estados. Ambas as ações são importantes pré-requisitos de uma eficaz política de exportação de manufaturados.

Enfim, estamos diante de um desafio extraordinário de coordenação de ações e políticas, algo que, se for bem feito, merecerá a denominação de uma estratégia de desenvolvimento de que o Brasil se faz merecedor. Em torno da capacidade de planejamento e de investimento do setor público, das parcerias público-privadas na infra-estrutura, do progresso de nossa empresa, da aplicação correta dos recursos provenientes da nova riqueza descoberta no setor de energia e da correta orientação da nova política industrial, é possível articular uma decisiva política em prol de um reposicionamento do Brasil no cenário internacional e de um crescimento sustentado. Uma readequação das políticas macroeconômicas, propiciando a continuidade da estabilidade, a melhora das condições fiscais e uma menor valorização da taxa de câmbio, o reforço das políticas de pesquisa e desenvolvimento de inovações tecnológicas, de educação, saúde e de desenvolvimento social, além da reforma tributária concorrem para o mesmo objetivo.

## UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NA TRADIÇÃO KEYNESIANA-ESTRUTURALISTA\*

Julio Lopez\*\*  
Fernando Cardim\*\*\*

Ao contrário do que freqüentemente se afirma, a macroeconomia criada por Keynes na década de 1930 não tinha seu espaço de validade limitado a economias desenvolvidas. Na verdade, Keynes formulou uma teoria a respeito da operação do que chamou de economias empresariais, ou monetárias. Estas economias são caracterizadas pela propriedade privada, pelo papel preponderante do mercado na alocação de recursos, pelo estabelecimento de relações contratuais entre os grupos envolvidos no processo produtivo e pelo papel especial que a moeda desempenha na sua dinâmica. Nessas economias, as decisões de produção e investimento tomadas por empresários orientadas por suas expectativas de lucro e pela disponibilidade de recursos financeiros são estratégicas, determinando o nível e a taxa de crescimento da renda agregada e do emprego.

A adequação desses princípios para explicar o funcionamento de economias como as latino-americanas foi logo percebida pelos criadores da visão *estruturalista*, articulada principalmente na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), das Nações Unidas, por economistas como Raúl Prebisch e Celso Furtado.<sup>1</sup> Eles partiram da visão proposta por Keynes e seus seguidores da operação de economias empresariais, para identificar os principais bloqueios que estruturas sociais características do subdesenvolvimento colocavam ao crescimento da renda e do emprego, bem como das transformações sociais que acompanharam, historicamente, processos sustentados de crescimento.

---

\* Este capítulo é uma versão bastante resumida do artigo de: G., Julio Lopez; CARVALHO, Fernando Cardim. **Resuming growth in Latin America: short and long term policies.** *Revista de Economia Política*, v. 28 (3), julho 2008, onde os argumentos são examinados em maior profundidade e referências à literatura são identificadas.

\*\* Julio Lopez G. é professor de economia na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM).

\*\*\* Fernando Cardim de Carvalho é professor do Instituto de Economia da UFRJ.

1. O termo *estruturalista*, mais recentemente, passou a ser utilizado por outras correntes de pensamento, sem conexões mais profundas com a escola cepalina. Neste capítulo, vamos utilizá-lo, porém, no seu sentido original.

O ponto de partida é o mesmo: em uma economia empresarial, o crescimento resulta principalmente da decisão de investimentos por parte das empresas. Se essas decisões não eram tomadas na dimensão necessária para sustentar o crescimento, seria porque nessas economias não se conseguia gerar os incentivos adequados ou porque os meios financeiros e materiais para a sua concretização não estavam disponíveis no volume necessário. Na verdade, Keynes mostrou que mesmo em economias desenvolvidas esses incentivos e meios poderiam ser inadequados, resultando no desemprego de trabalhadores e no surgimento de capacidade ociosa na economia. A incapacidade do mercado em manter os incentivos apropriados à decisão de investir abria espaço para a intervenção do Estado. A função primordial do Estado, nesse contexto, seria precisamente o de emitir aos empresários sinais que os estimulassem a investir, dinamizando a economia. Esses princípios eram fundamentais nas teorias de demanda efetiva, como as propostas por Keynes e também por Kalecki, e permaneceram fundamentais na escola estruturalista.

A decisão de investir compromete o empresário com o futuro. Bens de capital são geralmente duráveis, significando que, para que a decisão de aquisição desses bens se justifique, o empresário deve ter a expectativa não apenas de obtenção de lucros no futuro imediato, mas também em períodos mais afastados no tempo. No entanto, a segurança com que se pode formar expectativas sobre o futuro tende a diminuir, quanto mais distante este futuro for. É essa incerteza que cerca os investimentos em bens duráveis de produção que, segundo Keynes, poderia assustar os empresários e levá-los a preferir outras formas, mais seguras, de acumulação de riqueza. Se os empresários não alimentarem expectativas firmes de que a demanda por seus produtos – não apenas no futuro imediato, mas também no futuro mais distante – permitirá que obtenham os lucros desejados, é possível que eles prefiram outras formas de riqueza (títulos financeiros, imóveis, aplicações no exterior etc.). Essas outras formas de riqueza poderão satisfazer sua demanda por meios de acumulação, mas isso exercerá um impacto deletério sobre a economia, reduzindo sua capacidade de produção, ou fazendo-a crescer menos do que seria possível.

Na abordagem keynesiana, o principal papel do Estado na economia, comum a qualquer nível de desenvolvimento, é apoiar a decisão empresarial de produção e investimento. A principal diferença entre a ação estatal em economias desenvolvidas e em desenvolvimento está na extensão desse apoio. Em ambos os casos, o Estado deve agir para garantir que o nível adequado de demanda agregada será mantido, de forma a assegurar a realização de lucros suficientes na economia para compensar a produção e o investimento. Não cabe ao Estado, em princípio, escolher o que será produzido, nem muito menos empreender o esforço produtivo ao invés do empresariado privado.

É possível que a criação de empresas estatais se justifique em casos específicos, mas a organização do processo produtivo deve permanecer essencialmente em mãos privadas, em contextos definidos de direitos e obrigações legais.

Economias em desenvolvimento, por sua vez, diferenciam-se de economias desenvolvidas, entre outras características, pela existência de lacunas importantes em sua estrutura produtiva. Nelas, vários setores importantes para a determinação das possibilidades de crescimento estão ausentes, ou existem em extensão insuficiente para garantir o crescimento sustentado. Além disso, economias em desenvolvimento exibem fontes de fragilidade em escala muito mais ampla que economias desenvolvidas, particularmente no *front* externo, isto é, em seu balanço de pagamentos. Nessas economias, também as instituições tendem a ser mais fracas, muitas vezes com legitimidade limitada. Por todas essas razões, a responsabilidade do Estado tende a ser maior nas economias em desenvolvimento, o que se reflete, por exemplo, na implementação de políticas industriais mais ativas e na liderança na implementação de processos modernizantes, seja das instituições, seja do próprio equipamento produtivo da economia.

Naturalmente, a seleção de estratégias específicas de desenvolvimento, nesse contexto teórico, não pode se dar a partir da mera definição de princípios abstratos, devendo partir, ao contrário, de diagnósticos razoavelmente acurados da situação do país ou região de que se trate. Os objetivos mais gerais, por outro lado, são relativamente de enumeração simples: crescimento econômico, manutenção do pleno emprego, introdução de inovações tecnológicas que permitam o aumento constante da produtividade dos fatores, redistribuição de renda e riqueza e redução das vulnerabilidades que ameacem a operação apropriada da economia. Esses objetivos gerais, por sua vez, devem ser transformados em metas mais precisas para sua operacionalização.

No que se segue, enumeraremos uma lista específica de políticas que deveriam compor, do ponto de vista introduzido aqui, uma estratégia de desenvolvimento aplicável aos países mais avançados da América Latina neste início de milênio. Esta estratégia inclui políticas de curto e de longo termos, em conformidade com o discutido acima.

A variável de maior importância estratégica na determinação do comportamento de uma economia empresarial são os *lucros agregados*. Os lucros são importantes por três razões: primeiro, porque é a expectativa de lucros *futuros* que move os empresários na sua decisão de produzir e de investir; segundo, porque a existência de lucros *presentes* facilita o financiamento de suas atividades sem apelar demasiadamente ao endividamento; e, finalmente, porque os lucros acumulados no *passado* protegem as empresas contra desapontamentos de expectativas, permitindo o cumprimento de compromissos assumidos sem ameaçar a solvência da empresa.

Assim, uma estratégia de crescimento deve, primordialmente, ter como meta o alcance e a sustentação de uma massa de lucros suficiente para induzir as empresas a produzir e a investir, ao mesmo tempo em que lhes dá capacidade de financiamento sem expô-las a riscos excessivos.<sup>2</sup>

No curto termo, a ampliação da massa de lucros passa pelo aproveitamento da capacidade ociosa da economia que, exceto nos períodos de auge cíclico, tende a ser mais significativa do que normalmente se aprecia. Isto significa que as políticas macroeconômicas, ou seja, as políticas de administração da demanda agregada devem ser calibradas para manter a economia o mais próximo possível da plena utilização de capacidade e do pleno emprego. Como Keynes sugeriu, trata-se de manter a economia em situação de quase-auge, administrando um nível de demanda agregada crescente para que se justifique, aos olhos dos empresários, não apenas a manutenção de graus elevados de utilização da capacidade e da mão-de-obra, mas também a ampliação dessa capacidade através da realização de investimentos.

Várias combinações de instrumentos de política macroeconômica podem ser adotadas, dependendo da situação específica de cada país. Em princípio, políticas monetárias devem manter taxas de juros reduzidas, compatíveis com o retorno de projetos de investimentos. Dada a histórica fragilidade externa dos países da América Latina, é razoável assumir que políticas cambiais devam ter como meta a sustentação de contas correntes equilibradas, de modo a minimizar a necessidade de absorção de poupança externa e os problemas de endividamento que dela se seguem. Contudo, a administração do balanço de pagamentos dificilmente poderá ser eficiente apenas com apelo à política cambial. Controles de capitais, que coíbam entradas excessivas, bem como fugas de capitais, complementam e viabilizam políticas cambiais ativas.

A política fiscal deve ser tratada de forma mais específica. O gasto público é um instrumento importante de geração de lucros agregados e não há qualquer razão para que não seja ativado com esse fim. Por sua vez, a política fiscal ativa implica a administração adequada de gastos, mas não depende necessariamente da geração de *déficits* públicos. Estes tendem a emergir em situações mais extremas, quando a demanda privada entra em colapso, mas não se constitui em um instrumento *normal* de administração da demanda. A desejabilidade ou não de apelo à expansão de gastos públicos e as circunstâncias em que se justifica (ou se torna inevitável) a realização de *déficits* fiscais devem ser estabelecidas em cada caso concreto, levando-se em conta variáveis como o estoque de dívida pública já existente, curvas de rendimentos, dimensão dos mercados domésticos de capitais etc.

---

2. Não se deve perder de vista, porém, que ter a massa de lucros como meta estratégica não implica, de nenhum modo, desconsiderar metas distributivas, de renda e/ou de riqueza.

Como já argumentado, a simples obtenção de uma massa de lucros significativa pode não ser suficiente para sustentar o crescimento de uma economia em desenvolvimento. O processo de crescimento econômico exige a expansão contínua da capacidade produtiva da economia. A contribuição *estruturalista* à reflexão em torno das estratégias de crescimento constituiu-se, principalmente, da identificação de gargalos produtivos e das políticas adequadas de superação desses gargalos.

Dois conjuntos de políticas são ressaltados aqui: as políticas voltadas para a administração dos riscos provindos do setor externo e as políticas industriais.

Historicamente, as economias da América Latina sempre sofreram ameaças significativas à sua operação, vindas do exterior. Dado o seu padrão de dependência de mercados externos, seja de compradores externos para sua produção, seja de fornecedores de bens de capital e matérias primas, as flutuações cíclicas das economias desenvolvidas tendiam a se refletir de forma quase imediata, e muitas vezes mais profunda, na região. O processo de industrialização alterou significativamente as formas de inserção comercial da América Latina na economia internacional, mas o desmantelamento dos controles de capitais abriu novas frentes de vulnerabilidade externa, como testemunhou de maneira particularmente clara a economia brasileira, entre a liberalização da conta de capitais promovida especialmente em meados dos anos 1990 e o início do novo milênio.

Políticas cambiais ativas, mantendo-se moedas nacionais relativamente desvalorizadas para que as exportações líquidas possam se expandir continuamente, devem ser elemento permanente de uma estratégia de crescimento para a região, e não apenas no curto termo. Saldos em transações correntes não apenas significam uma adição líquida da demanda externa pela produção doméstica, mas representam também um seguro contra flutuações inesperadas e incontroláveis de capitais, no caso de impossibilidade de reinstalação dos controles de capitais desmantelados durante as administrações liberais que dominaram a Argentina, Brasil, México, dentre outros países da região.

A desvalorização cambial, contudo, tende a deteriorar o valor real das remunerações contratuais domésticas, especialmente os salários. Uma estratégia de desenvolvimento, e não apenas de crescimento, deve evitar influências concentradoras em países já notáveis pelo grau de concentração de renda que exibem. Assim, uma política cambial ativa voltada para a expansão das exportações líquidas deve ter seus efeitos domésticos, especialmente sobre salários, compensados de modo a evitar degradação adicional do perfil distributivo. Essa compensação pode ser buscada através de subsídios a assalariados ou a bens de consumo popular ou através de outros meios, dependendo dos instrumentos à disposição de cada governo.

Em termos de política industrial, dada a complexidade dos instrumentos e processos disponíveis, é preciso estabelecer-se previamente, com certa precisão,

as suas metas específicas. Certamente, uma meta de política industrial deve ser contribuir para a expansão das exportações líquidas, como já discutido. Uma demanda mais ampla permite o aproveitamento de economias de escala, por exemplo, que aumenta a eficiência dos fatores de produção e a competitividade dessa economia.

Dependendo da dimensão do país, outra meta importante da política industrial é concluir a instalação de setores manufatureiros, fechando as “lacunas” características da estrutura produtiva de países em desenvolvimento. A adoção de uma política industrial ativa é, especialmente, importante, no caso de indústrias cuja operação gere importantes economias externas para empresas de outros setores. Economias externas, ou externalidades positivas, definem um caso de falhas de mercado especialmente importante no caso de países em desenvolvimento, onde as estruturas produtivas apresentam as já mencionadas lacunas. Economias externas, por não poderem ser apropriadas privadamente pelo agente que deve iniciar o investimento, não são levadas em consideração quando da decisão de investir. Em outras palavras, na presença de externalidades positivas, os ganhos privados resultantes de uma dada iniciativa são inferiores aos ganhos sociais por ela gerados. Nesse caso, a intervenção do Estado é essencial para a viabilização de projetos de investimento com essa característica, seja criando os incentivos que o mercado por si é incapaz de gerar, por exemplo, sob a forma de oferecimento de crédito subsidiado, seja, em casos extremos, substituindo a própria iniciativa privada na implementação do projeto.

Finalmente, a terceira perna de uma estratégia de crescimento no longo termo é a provisão de meios de financiamento acessíveis ao setor privado, a custos compatíveis com a defesa de sua competitividade. O crédito a projetos de investimento pode ser oferecido por instituições financeiras públicas, como bancos de desenvolvimento, criadas para este fim. Outra alternativa é a promoção de reformas que tornem o sistema financeiro privado funcional para o financiamento dos investimentos. Seja qual for o caminho escolhido, a necessidade de crédito deve ser avaliada estrategicamente, em função do crescimento desejado para a economia.

Os instrumentos aqui citados de modo extremamente sumário, dadas as limitações de publicações desta natureza, não esgotam, nem de longe, as possibilidades e as necessidades de intervenção ativa do Estado em economias em desenvolvimento. Ao contrário do que se insistiu no período de hegemonia do pensamento liberal, a simples liberação das forças de mercado não levou, em lugar algum, aos resultados apregoados. Economias liberalizadas cresceram a taxas medíocres e se expuseram periodicamente a choques adversos e crises, geradas seja domesticamente, seja na economia internacional.

A intervenção do Estado continua central à adequada operação de economias empresariais. No caso de economias em desenvolvimento, essa intervenção

é ainda mais obviamente necessária e o que se ofereceu, neste capítulo, foram as linhas mais gerais de uma estratégia de intervenção inspirada por autores como Keynes e Kalecki, mas também pela mais original escola de pensamento gerada na América Latina, o estruturalismo cepalino.



## CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO – UMA VISÃO ESTRATÉGICA

Amir Khair\*

O desenvolvimento não deve se confundir com o crescimento econômico. Ele deve considerar nosso patrimônio ecológico e cultural, as dimensões sociais, políticas e ambientais envolvendo a interação desses aspectos com foco no desenvolvimento da dimensão humana das atuais e futuras gerações.

Dada a amplitude e complexidade dessa discussão, este artigo aborda uma de suas dimensões: a macroeconômica, com especial ênfase na vertente fiscal e no que pode estar nela contido de solidariedade social. Antes, porém, vale destacar que o crescimento econômico, isoladamente, não é capaz de gerar automaticamente o desenvolvimento, caso não se enfrentem as profundas desigualdades que caracterizam historicamente este país.

Até recentemente pouco se fez nessa direção, embora seja imenso o potencial humano e material que este país possui. Continua em cena uma classe econômica e política pouco compromissada com as aspirações básicas da população, uma política econômica aprisionada pela ênfase no monetarismo, uma política social de pequena amplitude e baixa qualidade, uma política ambiental incipiente e sempre em rota de colisão com os interesses econômicos, sem falar no agravamento da violência e do avanço do narcotráfico, inserido no panorama do crime organizado internacionalmente e que vitimiza, especialmente, as novas gerações.

Transformar esta realidade não é fácil e pressupõe que ocorra o aprofundamento da democracia social e política e o real engajamento e crescimento de forças voltadas para a defesa dos interesses da maioria da população. Assim, o principal condicionante do processo de desenvolvimento é antes de tudo político e social.

Teoricamente, uma estratégia de desenvolvimento passa necessariamente pela consideração do estágio em que se encontra o país em seus múltiplos aspectos (o estado da arte), o reconhecimento do potencial humano e material existente,

---

\* Amir Khair é formado em Engenharia pelo ITA. Mestre em Finanças Públicas pela FGV e consultor.

o conjunto de práticas de transformação (as políticas) para atingir o maior desenvolvimento humano, social, ambiental, político e econômico (os objetivos).

São mudanças a serem construídas de forma dinâmica e que remetem a um projeto estratégico e articulado entre as várias políticas de Estado e a sociedade. Não existe um modelo pronto e acabado para alcançar os fins almejados, mas um processo suportado pela realidade política e social em mutação.

É comum experiências do passado serem tomadas como determinantes para projetar o futuro. Além disso, algumas análises buscam incorporar modelos ou políticas adotadas em outros países. Embora tais elementos sejam fundamentais na construção de projetos estratégicos, são, contudo, insuficientes. As transformações nos métodos e formas de produção, a substituição de insumos, produtos e serviços adquirem uma velocidade crescente com o passar do tempo. Premissas, metas e objetivos têm que ser revistos constantemente em qualquer plano de desenvolvimento.

Partindo-se do princípio que o sistema de poder existente possa se deslocar na busca do desenvolvimento com equidade social, é possível vislumbrar um futuro promissor para o país, que além de vir ao encontro das necessidades sociais, econômicas e ambientais de sua população, o colocará como um dos principais países na geopolítica mundial.

A justificativa desta perspectiva favorável reside principalmente na vantagem estratégica que o país possui em relação aos demais países, nos insumos de produção: alimentos, minérios e energia, que serão escassos e com valor importante durante algumas décadas. Além disso, o Brasil pouco ainda explorou essa vantagem estratégica podendo adicionar valor aos produtos, ofertando-os a custos competitivos internacionalmente e, especialmente, ao mercado interno.

No *front* externo, além de uma posição confortável nas reservas internacionais, a distribuição geográfica da destinação dos nossos produtos seguiu a estratégia de dar preferência aos mercados emergentes, que crescem em ritmo três vezes superior aos dos países desenvolvidos, os quais deverão enfrentar sérios problemas de desenvolvimento devido aos elevados custos de sua mão-de-obra e carência em *commodities* e energia. Pode-se inclusive agregar valor aos produtos exportados, aspecto ainda pouco explorado, melhorando a qualidade e os resultados de nossas exportações.

Ao lado dessas vantagens, existe uma mão-de-obra capacitada para poder acompanhar o desenvolvimento desta posição estratégica dos insumos.

Nos últimos cinco anos houve um redirecionamento da política econômica e social, visando ampliar a participação das classes média e de menor renda na economia, sendo esse o ponto forte que dá sustentação política ao governo.

Uma das restrições ao desenvolvimento do país está na política monetária, que há décadas nos dá o vexaminoso título de campeões mundiais de taxas

de juros, que inibem os investimentos privados e públicos, mantêm elevada a carga tributária, causando inflação e concentração de renda. Isso poderá mudar gradualmente, o que estimulará os investimentos, melhorará a distribuição de renda e permitirá o saneamento fiscal.

De 1900 a 1980, o Brasil cresceu a taxas geométricas médias de 5,7% ao ano. A partir daí até 2003 o nível foi rebaixado para 2%. Nos últimos quatro anos mudou o patamar para 4,5%, devendo 2008 fechar um pouco acima disso. Um plano de desenvolvimento de longo prazo deve objetivar taxas superiores a 5%, para recuperar o atraso ocorrido nos últimos 25 anos e desfrutar do potencial humano e material que o país possui.

Para garantir um crescimento sustentado é necessário estimular a produção, os investimentos e o consumo. *O carro chefe é o consumo.* A expansão do consumo atrai a produção e os investimentos, aumenta a arrecadação pública, que permite ampliar os investimentos em políticas sociais e de infra-estrutura.

Tal expansão se faz ao incorporar a população de baixa renda no mercado de consumo e ampliar o poder aquisitivo da classe média. A inflação baixa é um dos condicionantes para isso, mas não só. Contribuem decisivamente políticas de ampliação da oferta de crédito a juros mais baixos, redistribuição de renda via aumentos reais de salário mínimo, programas de complementação de renda familiar das classes de menor renda, como o Programa *Bolsa Família* e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a redução da regressividade tributária e da sua carga.

São falsas as teorias de que existe um Produto Interno Bruto (PIB) potencial, acima do qual ocorre a inflação e que os efeitos da política monetária levam de seis a nove meses para produzir seus efeitos. Inexistem comprovações teóricas ou práticas dessas afirmações que, de tanto serem repetidas, se transformam em dogmas irrefutáveis.

Em mercados abertos a elevação da demanda acima da oferta é suprida pela importação e o Brasil ainda importa pouco, na comparação internacional. Quanto ao tempo necessário para fazer efeito uma alteração nos juros básicos da economia (Selic), em seis a nove meses surgem tantos outros fatores influenciando os preços que se torna impossível isolar o efeito da política monetária. Pode ser que o efeito de uma elevação da taxa de juros desestimele mais a oferta do que a procura, levando conseqüentemente a pressões inflacionárias. Além disso, inexistente correlação estatística significativa entre alteração nas taxas de juros e alteração na inflação nos períodos citados.

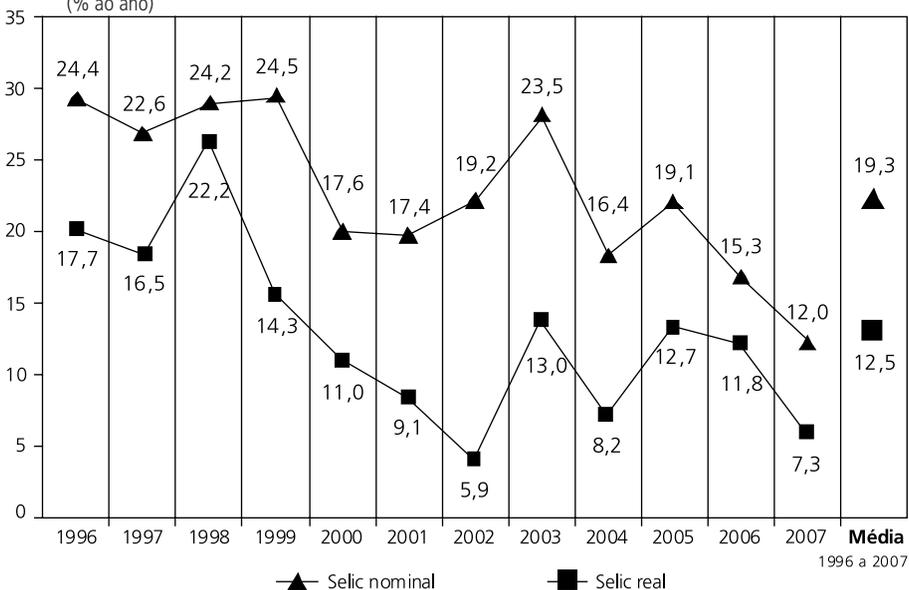
Com o avanço da globalização, os preços são definidos mais por fatores externos do que internos a um país. Até cerca de um ano atrás os países asiáticos e, especialmente a China, contribuíam para a redução da inflação mundial.

Com a crise do petróleo, alimentos e minérios, a inflação passou a atingir todos os países, evidenciando a maior importância do comércio internacional e da especulação financeira nos mercados futuros para a fixação dos preços, do que as variações das taxas de juros conduzidas pelos bancos centrais.

A globalização reduziu a eficácia das políticas monetárias. É ela que dita o nível da inflação mundial. Com o choque de preços do petróleo, alimentos e minérios a inflação, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), passou de 3,5% em 2006 para 4,2% em 2007 e, em maio de 2008, atingiu 5,5%.

Na contramão dessa realidade, o Banco Central do Brasil pratica há mais de uma década uma política antidesenvolvimentista. Nos últimos 12 anos a Selic nominal foi, em média, de 19,3% ao ano e a Selic real, descontada a inflação pelo IPCA, foi de 12,5%, como ilustrado no gráfico seguinte. Isso desestimula o investimento na economia real, propicia ganhos de arbitragem aos capitais financeiros internacionais e, especialmente, impede o saneamento fiscal do país. No médio prazo, as aplicações especulativas propiciadas pelas arbitragens são bombas de sucção de divisas pelos altos ganhos propiciados pelas taxas de juros e apreciações cambiais do real. Assim, acabam contribuindo para a depreciação do real.

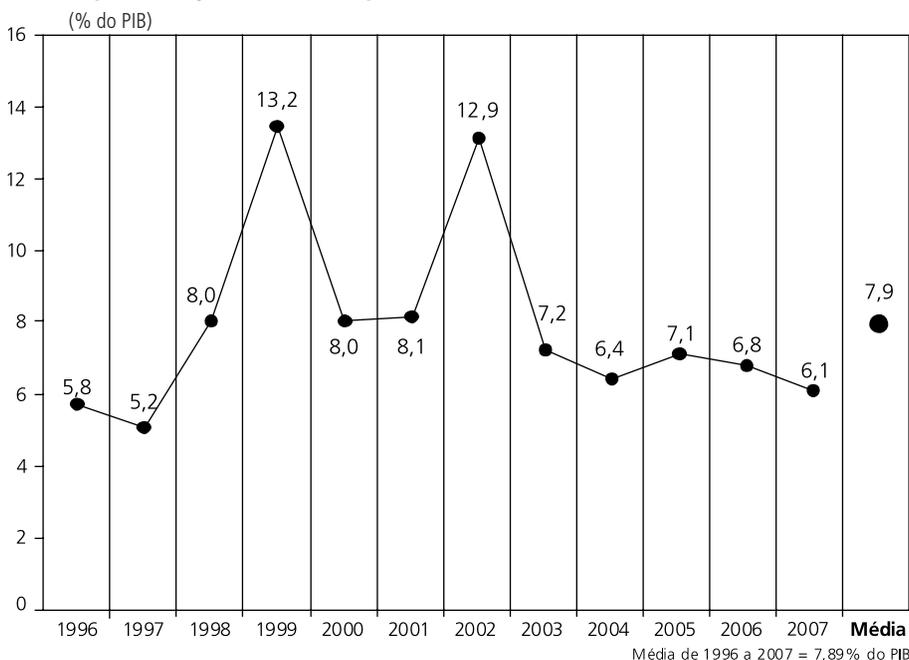
GRÁFICO 1  
Taxa Selic nominal e real  
(% ao ano)



Os países emergentes praticaram em média taxas básicas de juros reais entre um e três por cento, evidenciando o total desalinhamento da política monetária brasileira em relação à realidade internacional. Em junho de 2008 nossa taxa de juros real média foi de 6,9%, com a Selic em 12,25%. Segundo a consultoria *UP Trend* pesquisando 40 países, o Brasil lidera seguido pela Austrália com 5,5% e Turquia 5,3%. A taxa real média desses 40 países foi de 0,2% ao ano.

O rombo causado por essas taxas Selic nas contas públicas, impactando as despesas com juros, foi em média nesse período de 7,9% do PIB, conforme ilustrado no gráfico seguinte.

GRÁFICO 2  
Impacto dos juros nas contas públicas



Fonte: Banco Central.  
Elaboração do autor.

Somente em 1996, 1997 e a partir de 2003 o impacto dos juros nas contas públicas foi inferior à média de 7,9% do PIB, mas assim mesmo em níveis superiores a 5%.

O monetarismo excessivo de longa data vem impedindo o saneamento das contas públicas, obrigando a prática de carga tributária bruta elevada, da qual o setor público só pode usufruir a parcela dos recursos livres das despesas com juros. Nestes últimos 12 anos, a carga tributária bruta foi em média de 30,9% do PIB, segundo a Receita Federal do Brasil. Descontando 7,9% de juros médios

deste período sobrou como carga tributária útil 23% (30,9% menos 7,9%). Neste período, os 28 países de economia avançada da Europa, Japão e Estados Unidos, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tiveram uma carga tributária bruta de 38,4% do Produto Nacional Bruto (PNB) e útil de 36,1% segundo *OECD Economic Outlook*.

No Brasil, esta carga tributária útil de 23% foi insuficiente para o setor público baixar a relação dívida líquida sobre o PIB que, de 28% no início de 1996, subiu para 42,7%, no final de 2007. Em 2007 nossa carga tributária útil estava em 29,8%, o que permitiu um maior volume de realizações e de abatimento da dívida pública. Nos países da OCDE estava em 37,2%.

No caminho para o desenvolvimento deve-se reduzir o componente juros das contas públicas para níveis semelhantes aos países da OCDE, que é de 1,7%, segundo *OECD Economic Outlook*. A pior situação ocorreu na Itália, com 4,2%, e 74% dos países estão abaixo de 2%.

Com a redução anual de um ponto percentual da Selic a partir de 2010, para a média dos países emergentes de 2% real, se poderá diminuir a despesa com juros para 1,7% do PIB, obtendo-se uma economia anual de 4,5% do PIB, tomando como base o ano de 2007. Nessa hipótese, se o PIB crescesse 5% ao ano a dívida líquida do setor público passaria de 42,7% do PIB, no final de 2007, para 19,2% ao final de 2015, menos da metade da que existe nos países da OCDE, que em 2007 foi de 42,6%, segundo *OECD Economic Outlook*. Em níveis superiores ao nosso atual estavam: Itália (90,6%), Japão (88,1%), Grécia (74,4%), Bélgica (71,8%), Hungria (54,1%), Alemanha (46,7%), Estados Unidos (44,2%) e Portugal (43,7%). Isso evidencia a perspectiva favorável para as contas públicas do país.

Além da economia com as despesas com juros, outra fonte de recursos para o setor público pode ser obtida através de gestão. Existem desvios, irracionalidades e falta de priorizações que podem ser conservadoramente estimadas em 10% do total de despesas primárias do setor público. Essas despesas são de cerca de 33% do PIB. Assim, 3,3% do PIB poderão ser disponibilizados gradualmente com melhorias de gestão.

Finalmente, outra fonte potencialmente expressiva de recursos virá da produção de petróleo através de *royalties* e participações especiais cobradas nos campos mais rentáveis. O pagamento sobre participações especiais é pouco expressivo no Brasil, sendo adotado em um em cada 10 campos em exploração.

O governo federal já tomou a decisão de criar um fundo com recursos da exploração dos megacampo de petróleo da camada do pré-sal, a ser usado nas áreas de educação, saúde e ciência e tecnologia, algo semelhante ao que já ocorre em alguns países líderes na exportação de petróleo.

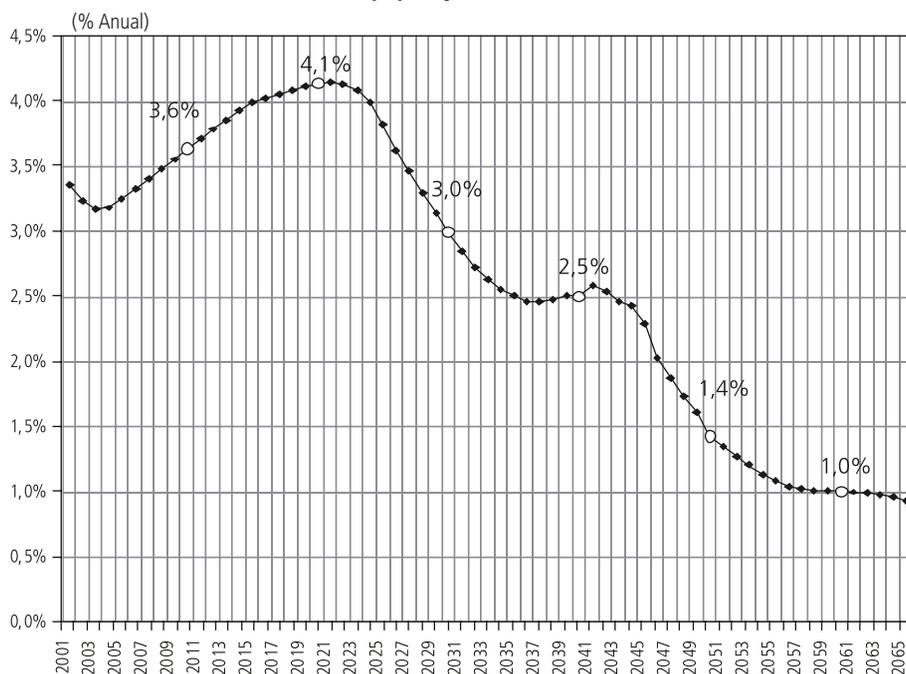
Uma proposta que parece interessar ao governo é a adoção de um modelo de partilha de produção. Nele, o governo contrataria uma empresa para exploração e boa parte da produção ficaria com a União. Pela regra atual, a legislação prevê contrato de concessão onde a empresa vencedora do leilão ganha o direito de explorar determinado bloco e paga ao governo por meio de *royalties* ou pela participação especial.

Para se ter uma idéia do potencial desses recursos, só o campo de Tupi pode gerar *royalties* de US\$ 5 bilhões ao ano, considerando a produção prevista de 500 mil barris, com o petróleo a US\$ 100.

Os aspectos abordados poderão contribuir para uma redução gradual da nossa carga tributária, tornando-a menos regressiva pela desoneração preferencial sobre o consumo e a eliminação da tributação sobre os investimentos.

O principal condicionante das despesas da Previdência Social é o número de beneficiários com mais de 60 anos. A evolução dessa despesa está vinculada diretamente à taxa de crescimento dessa população com o tempo, ilustrada no gráfico seguinte.

GRÁFICO 3

**Taxa de crescimento anual da população com mais de 60 anos**

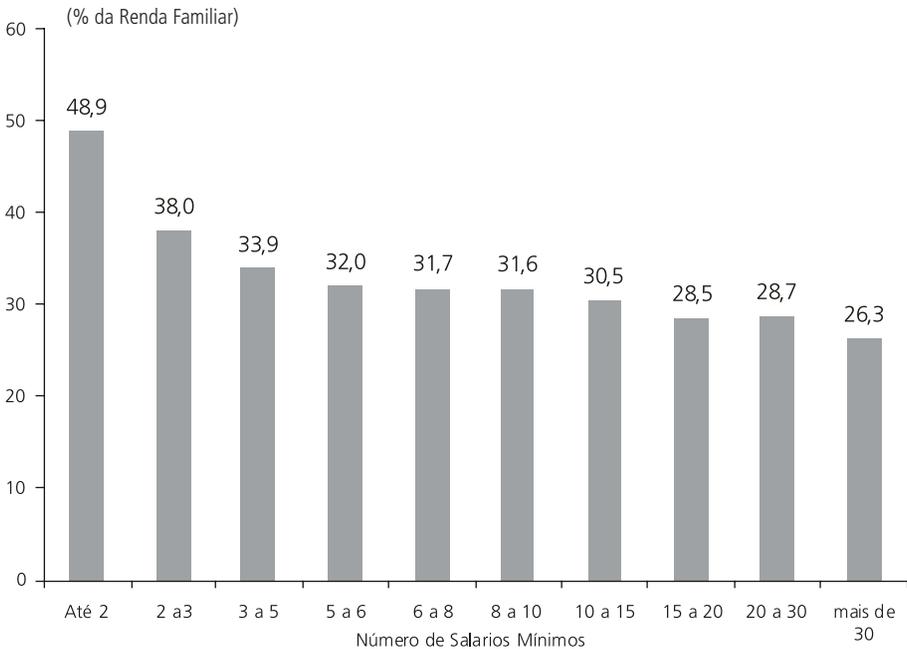
Obs.: São destacadas as taxas para 2010, 2020, 2030, 2050 e 2060.

Fonte: IBGE.

Há um crescimento anual até 2021, quando atinge 4,1%. A partir de 2030 fica abaixo de 3%, prosseguindo em queda até ficar abaixo de 1%, a partir de 2060. Basta o PIB crescer acima dessas taxas que a relação entre as despesas e o PIB será cadente. Assim, a evolução demográfica é favorável à Previdência Social. Dessa forma, a principal política de Seguridade Social do país tem sustentação fiscal confortável.

O caminho para o desenvolvimento passa por uma alteração radical no sistema tributário, que é altamente regressivo. Quem ganha até dois salários mínimos paga 49% dos seus rendimentos em tributos, mas quem ganha acima de 30, paga apenas 26%. Isso ocorre porque na comparação internacional se tributa em excesso o consumo e o contrário para o patrimônio e a renda.

GRÁFICO 4  
Carga Tributária X Renda Familiar – 2004



Fontes: POF/IBGE; Viana *et. al*(2000).

A má distribuição tributária e de renda restringe o potencial econômico e social do país. Cabe ao Estado induzir a política distributiva, ao fazer quem ganha mais pagar proporcionalmente mais do que quem ganha menos, e ao destinar maior parcela do orçamento para as necessidades básicas da população.

A justiça tributária ocorre com a redução da carga tributária, da regressividade dos tributos e a eliminação deles para a cesta básica. A redução da carga tributária

permite maior competitividade às nossas empresas, geração de empregos, redução da inflação e indução do crescimento econômico. A regressividade ocorre pela predominância dos tributos indiretos, que pesam mais para a população de menor renda.

A diminuição da regressividade se faz pela redução do ICMS, PIS e COFINS, que majoram em média 38% os preços no consumo final. O ICMS responde por 70% dessa elevação. Com a redução da carga tributária sobre o consumo, todos ganham. A população de média e baixa renda pela melhora no seu poder aquisitivo. A de maior renda pelo desenvolvimento econômico e social, quando são gerados ganhos econômicos e financeiros, novas oportunidades e expansão da oferta de empregos.

O desenvolvimento econômico amplia a arrecadação pública, proporcionando maiores recursos para investimentos em políticas sociais e em infra-estrutura, e cria maior atratividade para os investimentos nas empresas como decorrência do maior poder aquisitivo da população.

Por outro lado, a substituição dos tributos indiretos que atingem o fluxo econômico por tributos que incidem sobre o estoque da riqueza, tem o mérito de criar maior desenvolvimento econômico, pois gera mais consumo, produção e lucros que compensam a tributação sobre a riqueza. É o caso dos tributos sobre os bens, especialmente o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

O IGF, previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 como de competência da União, demanda lei complementar para a sua regulamentação. Poderia ser cobrado de forma progressiva, com um nível mínimo de isenção, e alíquota reduzida sobre o valor do patrimônio declarado no imposto de renda do final do exercício de pessoas físicas e jurídicas, que exceder o valor da isenção.

Segundo o *Global Stability Report* do FMI, a riqueza mundial atingiu, em agosto de 2007, US\$ 190 trilhões e o PIB, US\$ 48 trilhões. Ou seja, a riqueza é de quatro vezes o PIB. Como o Brasil apresenta há décadas uma das piores distribuições de renda do mundo – é provável que essa relação seja superior. Assim, uma alíquota média de 1% aplicada sobre o valor dos bens atualizados poderá, após os aperfeiçoamentos necessários de controle, permitir uma arrecadação superior a 4% do PIB. Esse valor supera o conjunto de tributos indiretos: IPI, PIS, ISS, Cide e Imposto de Importação e equivale à Cofins.

É necessário autorizar a progressividade para qualquer tributo na Constituição Federal. Ela estabelece no § 1º do artigo 145 que:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitadas os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Embora esse texto seja claro, decisões legislativas e judiciais têm impedido a sua aplicação. É necessário deixar isso ainda mais explícito, acrescentando ao artigo 145 um parágrafo: “Os tributos poderão sempre, em qualquer caso, serem progressivos nos termos da lei que os criar ou alterar.”

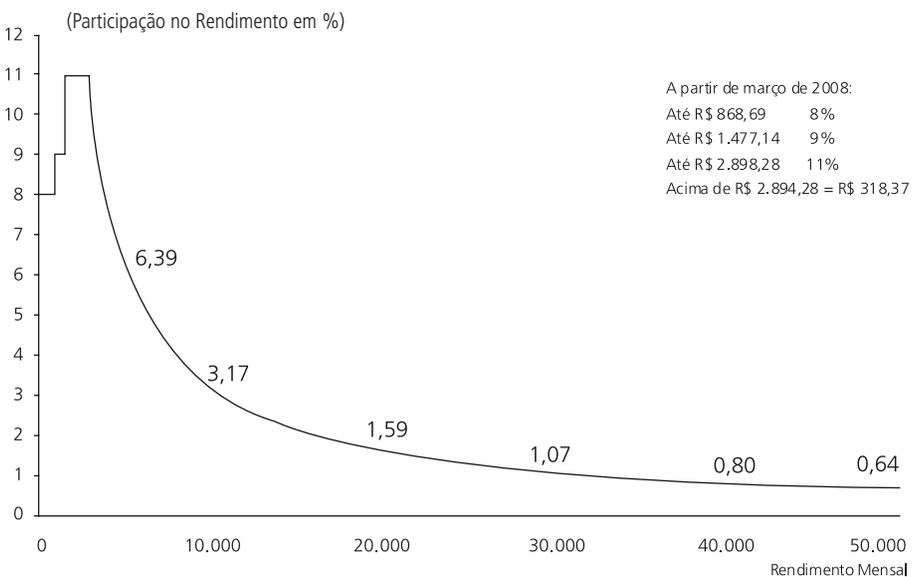
A Herança é tributada com alíquota de 4%. Esse nível é baixo na comparação internacional. Assim, conjugando progressividade com elevação de alíquota será possível ampliar sua arrecadação contribuindo para reduzir a regressividade.

O Imposto de Renda Retido na Fonte da Pessoa Física (IRPF) tinha 13 faixas, de 1983 a 1985, com alíquotas que variavam de 0% a 60%, com intervalo de 5%. A partir de 1998, só duas, de 15% e 27,5%. A média internacional é de cinco faixas de incidência, que teriam como extremos 13% e 42%. Assim, poderia se propor uma isenção no pagamento do IR de R\$ 2 mil (base abril de 2008), valor próximo ao salário mínimo do Dieese, com as faixas variando de 10% a 42%, com intervalos de 8%. O valor das faixas deveria ser calibrado de forma a permitir uma arrecadação superior à atual de 3,6% do PIB, considerando inclusive o total arrecadado na fonte.

Comparativamente ao padrão internacional, o imposto total sobre a renda e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) atingiram seu nível máximo em 2007, com 7,6% do PIB, enquanto na média dos países da OCDE são 13,6% do PIB.

Existe forte regressividade no pagamento do INSS, para os que ganham acima do teto de contribuição. Na média, os que ganham até o teto contribuem com uma alíquota de 8,9% sobre o seu rendimento. Acima do teto essa média cai para 5,2%. Rendimentos de R\$ 10 mil pagam 3,2% e de R\$ 20 mil pagam 1,6%.

**GRÁFICO 5**  
**Alíquotas efetivas sobre os rendimentos**



O sistema previdenciário é pelo regime de repartição e supõe solidariedade entre participantes. Isso ocorre abaixo do teto. Acima dele a solidariedade se inverte. A proposta é eliminar o teto como limite de contribuição, mas não de benefício, tornando o sistema mais solidário. Isso permitirá uma maior arrecadação que compensaria a desoneração das empresas. Apenas 5,8% dos trabalhadores ganhavam acima do teto, mas detinham 33,2% dos rendimentos. Caso passassem a contribuir com 11% dos vencimentos, seria possível desonerar em 2,3 pontos percentuais na alíquota das empresas. Essa desoneração contribuiria para reduzir a informalidade, gerando maior número de contribuintes de empresas e de assalariados. Isso permitiria ampliar um pouco mais essa desoneração.

O horizonte da justiça fiscal encontrará sem dúvidas barreiras e interesses divergentes, tais como o conflito federativo pela disputa de receitas. No entanto, a reforma do sistema tributário deve avançar, para reparar a injustiça fiscal e permitir um maior desenvolvimento econômico e social ao país.

Historicamente, o país foi financiado por recursos externos. Entre 1947 e 2007, com 61 anos de registros, em apenas 12 anos ocorreu *superávit* nas transações correntes, sendo que cinco anos de 2003 a 2007. Até 2002, o passivo externo acumulado nas transações correntes foi de US\$ 291,7 bilhões, dos quais US\$ 186,2 bilhões (63,8%) no período 1995 a 2002.

Nesse período, o país teve que recorrer duas vezes ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para poder honrar seus compromissos externos. De 2003 a 2007 as transações correntes foram “superavitárias” em US\$ 44,9 bilhões e, em 2008, poderá registrar um *déficit* de US\$ 20 bilhões, devido à forte elevação das importações necessárias para atender a expansão econômica em curso.

As importações crescem principalmente devido aos bens intermediários, que servem para a redução dos custos de produção. Representam 58% do total importado. Em seguida vêm os combustíveis com 17%, bens de capital com 14% e, por último, os bens de consumo, com 11%.

Essa situação não é desconfortável devido à modernização do parque fabril e da redução de custos das matérias-primas, que tornam nossos produtos mais baratos e competitivos interna e externamente. Além disso, vem ocorrendo forte ingresso de investimentos diretos de estrangeiros (IDE), seguindo o crescimento do consumo e suas perspectivas. Desde 2007 o ingresso de IDE está em cerca de US\$ 35 bilhões, por ano. Outras posições confortáveis estão nas reservas internacionais de US\$ 200 bilhões e no fato de que somos credores líquidos com o resto do mundo.

Os *superávits* das transações correntes deverão ser retomados, com a redução do ritmo de crescimento das importações e elevação das exportações devido à forte posição do Brasil na produção de minérios, alimentos e futuramente em petróleo.

A ampliação das exportações deverá continuar na direção assumida há alguns anos, de priorizar mercados emergentes, que deverão continuar com taxas de crescimento bem superiores às dos países desenvolvidos. Existem amplas possibilidades de exportação de produtos com maior valor agregado, aproveitando insumos nacionais que apresentam preços competitivos internacionalmente, com destaque para alimentos, minérios e energia.

O Brasil reúne condições para experimentar um crescimento sustentado devido à sua posição estratégica como um dos maiores produtores do mundo de alimentos, de minérios e com abundância de energia e água, que serão demandados de forma crescente pelo mercado internacional. A agricultura poderá se constituir em base importante para uma estrutura industrial baseada na energia e nos alimentos.

As perspectivas macroeconômicas são favoráveis, com tendência de queda da dívida líquida do setor público em relação ao PIB e exportações que permitem posição favorável para as contas externas, devido à força dos alimentos, minérios e petróleo.

Para assegurar estas vantagens comparativas é necessário preservar o fortalecimento do consumo interno, através de ampliação de políticas de distribuição de renda e de inclusão social. Para atender a essa expansão do consumo é fundamental continuar estimulando a produção através de desoneração tributária, expansão do financiamento a taxas de juros atrativas e desenvolvimento do mercado acionário.

O país deve alterar radicalmente sua política monetária, alinhando sua taxa de juros ao nível internacional, e modificar seu sistema tributário, reduzindo a carga tributária sobre o consumo e ampliando-a sobre a renda e o patrimônio, de forma a tributar mais proporcionalmente quem ganha mais.

Tais transformações, no entanto, exigem um crescente processo de avanço político, que contemple os interesses da maioria da população.

## DUAS VISÕES A RESPEITO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Samuel Pessoa\*

Muitas vezes é difícil acompanhar o debate dos economistas brasileiros sobre estratégias de desenvolvimento. Esta dificuldade ocorre, pois os economistas têm visões de mundo distintas a respeito do processo de desenvolvimento econômico. No meio do debate essas diferenças de pressupostos (ou de visão de mundo ou ainda de ideologia) não ficam explícitas. O observador do debate acaba não conseguindo entender exatamente quais são os pressupostos de cada debatedor nem acompanhar sua argumentação. O objetivo desta nota é explicitar estas divergências de pressupostos e simultaneamente me posicionar no debate.

Antes da apresentação da forma como enxergo o debate, gostaria de esclarecer o que entendo por ideologia ou visão de mundo. O fato social é muito complexo. Muito mais complexo do que a capacidade da evidência empírica associada à estatística, tem de dirimir dúvidas e selecionar entre teorias distintas. Isto é, por mais que acumulemos dados e evidências e por mais que desenvolvamos técnicas econométricas com grau crescente de sofisticação, sempre haverá questões que não são possíveis de serem decididas por meio da análise da evidência empírica. Assim, o pesquisador, o cidadão e, principalmente, os políticos e executores de políticas públicas em geral, ao tomarem decisões ou formularem diagnósticos precisam com frequência recorrer a outros instrumentos para completar os inúmeros vazios na evidência empírica e na formulação teórica mais rigorosa, de forma a delinear um quadro do fenômeno e implementar, por exemplo, uma política pública. Para completar os vazios deixados pela insuficiência da evidência empírica, em um quadro de grande riqueza e complexidade do fenômeno social, o indivíduo utiliza-se de certos pressupostos que, em função de sua história de vida, tem a respeito do funcionamento da sociedade. A estes pressupostos eu chamo de ideologia ou visão de mundo.

---

\* Samuel Pessoa, formado em Física pela USP. É professor de Economia da EPGE e pesquisador do Ibre.

Evidentemente, não afirmo que o debate ocorre somente em função das ideologias. Penso que o acúmulo de evidências e a melhora da capacidade analítica e teórica têm estreitado o espaço para dúvidas e discordâncias de natureza puramente ideológicas. Não é por outro motivo que há uma sensação de que vivemos sob a égide do modelo único. Por outro lado, mesmo que fosse possível que a evidência empírica associada aos avanços da econometria solucionasse todas as dúvidas e pendências sempre haverá escolhas distintas de natureza normativa. Isto é, escolhas distintas associadas a desejos da pessoa em viver em uma sociedade com essa ou aquela característica. Duas pessoas, mesmo que concordem com relação aos motivos causadores da inflação ou do subdesenvolvimento podem discordar com relação a qual deve ser o tamanho do setor público na economia, por exemplo. Mesmo que haja concordância com relação à teoria positiva, isto é, com relação à natureza do fenômeno social, pode haver discordância de natureza normativa.

Outra observação pertinente é que o emprego que faço do termo ideologia não tem o sentido pejorativo do emprego usual. Normalmente ideologia é empregada no sentido de alguém utilizar um argumento para tentar demonstrar uma proposição que não é verdadeira. Na tradição marxista, por exemplo, supõe-se que exista uma verdade objetiva, científica, e que a ideologia seria o instrumento da classe dominante para convencer os trabalhadores da correção e perfeição das instituições do modo de produção capitalista, encobrendo a verdade objetiva. Do ponto de vista desta nota, recorrer à ideologia é inerente ao processo de tomada de decisão e de busca de explicação do fenômeno social devido à insuficiência da evidência empírica disponível. Há honestidade intelectual se ao longo do discurso ficar claro quais afirmações seguem de evidência empírica robusta (e, evidentemente, explicitar o grau de robustez da evidência), quais não seguem de evidência empírica robusta, e quais são as hipóteses e em que condições são utilizadas para preencher os vazios. Feito este esclarecimento, passo à exposição de como vejo as diferentes ideologias para pensar o problema do desenvolvimento econômico.

A primeira visão do processo de desenvolvimento econômico o enxerga como resultado natural de boas políticas. Assim, um governo parcimonioso, que não tribute demais, evitando desestimular o investimento produtivo, que garanta um bom funcionamento da justiça, defesa nacional, um padrão monetário estável, educação pública universal de qualidade, um sistema eficiente de regulação dos serviços de utilidade pública e defesa da concorrência etc. resultará em longo prazo numa sociedade desenvolvida, com elevado nível de consumo e bem-estar. Nessas condições e em qualquer sociedade é simples questão de tempo para que o subdesenvolvimento seja superado.

Para esta visão, que chamo de smithiana, o desenvolvimento é essencialmente resultado da qualidade das políticas internas que cada sociedade adota. Ao adotarem-se as políticas corretas, qualquer sociedade terá acesso ao desenvolvimento.

Não há, na visão smithiana, a noção de conflito entre as diversas economias. O desenvolvimento de uma não coloca limites ao desenvolvimento de outra e, geralmente, a interação entre as economias apresenta mais pontos de cooperação e áreas de interesses comuns do que de disputa. O subdesenvolvimento é essencialmente um fenômeno interno a cada sociedade. Por outro lado, o desenvolvimento é resultado natural de boas políticas e incentivos corretos. Invertendo o sinal da equação tradicional, o desenvolvimento econômico é o estado natural das sociedades. Este somente não é alcançado quando as instituições impedem o seu pleno desenvolvimento.

Uma característica adicional da visão smithiana do processo de desenvolvimento econômico é que a baixa produtividade do trabalho é principalmente função de características intrínsecas ao trabalhador, entre elas, e talvez a mais importante, ausência de educação formal de qualidade. Assim, o que exatamente é produzido não é essencial para sabermos o grau de desenvolvimento de uma sociedade. Do ponto de vista individual, a produtividade de um trabalhador – e, portanto, sua remuneração – não depende da sua ocupação, mas sim de sua qualificação.

A visão alternativa, cuja formulação mais acabada é a de List, assevera que há principalmente conflito entre os Estados nações. O desenvolvimento de um pode colocar limites ao desenvolvimento de outro e vice-versa. Adicionalmente, o desenvolvimento está associado ao domínio pela sociedade de um conjunto de técnicas com grau crescente de sofisticação. Assim, o que exatamente a economia produz é mais importante para determinar o grau de desenvolvimento de uma sociedade do que as características intrínsecas dos trabalhadores, por exemplo. Devido à centralidade da tecnologia e do padrão de especialização produtiva na determinação do nível de desenvolvimento de uma sociedade, aquelas sociedades que atingiram elevado nível de desenvolvimento muitas vezes praticam políticas com o objetivo de impedir ou limitarem o acesso das nações menos desenvolvidas ao domínio dessas técnicas e conhecimentos. Na conhecida expressão de List, após atingirem o estágio de elevado desenvolvimento elas “chutam a escada” criando mecanismos para impedir que os demais Estados nações subam os degraus do desenvolvimento.

Essencialmente, a visão smithiana trata cada sociedade isoladamente e conclui que o grau de desenvolvimento da sociedade em estudo depende das condições internas, enquanto que a visão alternativa enfatiza como unidade de análise a economia global ou sistema global. Na visão alternativa, o desempenho das unidades que compõem o sistema global depende menos das características internas da economia e mais do papel que a unidade em questão desempenha na economia global.

Assim, por exemplo, a visão smithiana enfatizará a importância da universalização da educação básica para o desenvolvimento econômico, enquanto a visão

global (ou sistêmica) priorizará políticas que alterem o conjunto de bens e serviços produzidos na economia, isto é, que alterem o padrão de especialização da economia. Analogamente, a visão smithiana dá grande peso à estabilidade macroeconômica, enquanto, em geral, a visão alternativa está disposta a aceitar algum nível de inflação, por exemplo, se for necessário para alavancar o desenvolvimento e mudar o perfil tecnológico da economia. Para a visão smithiana, o desenvolvimento é resultado natural de boas políticas e, dessa forma, está sempre ao alcance das sociedades, enquanto na visão global o desenvolvimento depende do que ocorre na economia global, de sorte que há janelas de oportunidade que se não forem aproveitadas condenam o país a mais algumas décadas de atraso.

Evidentemente não há necessariamente antagonismo entre essas duas visões de mundo (ou entre essas duas ideologias). É possível que o desenvolvimento dependa das boas políticas, mas também sofra forte limitação das ações das demais economias, por exemplo. Também é possível cada um dos dois modelos se ajustarem melhor a um diferente período. Isto é, é possível que durante uma etapa do desenvolvimento do capitalismo tenha havido limites ao desenvolvimento das economias subdesenvolvidas dados pelas demais e em outra etapa que esses limites tenham inexistido, de sorte que nesse segundo caso as características internas fossem as essenciais para explicar o subdesenvolvimento.

Em que pesem as diferenças ideológicas, a maior dificuldade com o debate a cerca do desenho correto de políticas para estimular o desenvolvimento econômico deve-se à limitação de dados. Até o início dos anos 1980 era praticamente impossível testar qualquer hipótese a respeito da natureza do processo de desenvolvimento econômico. De sorte que a evidência disponível ajudava muito pouco a que o debate avançasse além do puro reconhecimento das diferentes visões de mundo que cada participante mantinha. Este quadro tem se alterado fortemente com a construção de banco de dados com informação de diversas variáveis para muitos países e muitos anos.

O melhor laboratório para entender o processo de desenvolvimento no século XX e início do século XXI é dado pelas experiências de crescimento de diversas economias do leste asiático, que fizeram ou estão no caminho de fazer a transição para estágios superiores do desenvolvimento. Refiro-me ao Japão, Coreia e Taiwan. Mais recentemente parece que irão se juntar a este clube a China e Cingapura. Ao estudarmos esses casos também fica claro o tipo de divergência associado às duas visões de mundo possíveis do processo de desenvolvimento.

Essas economias praticaram (ou praticam) ativamente políticas de indução estatal ao desenvolvimento. Entre outras, estas políticas abrangem: forte controle sobre o setor financeiro, com elevadíssima presença estatal, controles quantitativos da taxa de juros e direcionamento do crédito (fenômeno conhecido como

repressão financeira); apesar de forte estímulo à exportação e do elevado grau de abertura dessas economias, havia (ou ainda há) controles às importações, incluindo tarifas elevadas e controles quantitativos; políticas de desenvolvimento industrial, isto é, escolha de setores a serem priorizados e, conseqüentemente, terem acesso a recursos fiscais, algumas vezes a fundo perdido, e mais comumente em condições de financiamento extremamente favoráveis.

Segundo a visão sistêmica, essas políticas foram essenciais para que se alterasse o padrão de especialização produtiva dessas economias e fossem, portanto, criadas as condições para o crescimento da renda e do bem-estar. Já a visão smithiana acredita que essas medidas, na melhor das hipóteses, tiveram efeito de segunda ordem sobre o crescimento, podendo, inclusive, terem tido efeito líquido negativo. Argumenta-se que os trabalhos empíricos microeconômicos que tentaram medir o impacto dessas políticas sobre a produtividade dos diversos setores não obtiveram efeitos apreciáveis.

Ademais, há, segundo a visão smithiana, um forte problema de viés de seleção. As políticas de indução governamental do desenvolvimento econômico foram aplicadas por inúmeros países, além das economias do leste asiático. Várias economias latino-americanas, africanas, do Oriente Médio e sul da Ásia empregaram essencialmente o mesmo pacote de medidas. Obtiveram resultados bem distintos. Por outro lado, outras economias que atingiram expressivo grau de desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, da Irlanda, Espanha e, em menor escala, do Chile, não lançaram mão do receituário desenvolvimentista.

A resposta dos estudiosos que defendem a visão de mundo sistêmica seria que:

- Em inúmeros países houve claro problema de implementação das políticas de indução ao desenvolvimento, com claros sinais de cooptação do setor público pelos agentes privados. Nos países do leste asiático ocorreu um processo de blindagem da burocracia governamental que permitiu que as políticas de indução fossem bem aplicadas, gerando, conseqüentemente, resultados distintos dos obtidos nas outras economias nas quais as políticas de indução foram empregadas;
- Espanha e Irlanda devem seu desenvolvimento essencialmente ao processo de integração na comunidade européia (CE), que garantiu mercados e, principalmente, financiou a fundo perdido uma série de obras de infra-estrutura;
- O Chile é uma pequena economia e consegue, portanto, sustentar elevado nível de renda mesmo especializando-se em produtos primários. A oferta do Chile no mercado internacional dos bens que o país exporta é pequena o suficiente, para que o crescimento da economia chilena não abarrote o mercado internacional desses bens e, portanto, não produza a temida redução dos termos de troca (que, no limite, impede a continuidade do crescimento).

As pessoas que sustentam a visão smithiana afirmam que há alguns ingredientes comuns nas experiências bem sucedidas, quer seja dos países que optaram por um modelo com maior intervenção estatal, como é o caso dos tigres asiáticos, quer daqueles que apresentam um modelo de desenvolvimento mais liberal, no sentido europeu do termo, com os casos mencionados da Irlanda, Espanha e Chile. Os ingredientes comuns a todas essas economias são:

- Política macroeconômica estável, com forte controle da inflação;
- Um sistema educacional acima da média, principalmente no que se refere à qualidade; e,
- Mercados organizados de forma aberta e relativamente eficiente.

Adicionalmente, argumentam que os países do leste asiático apresentam um componente adicional que estimula o crescimento: a elevadíssima taxa de poupança. A elevada taxa de poupança barateia o custo dos investimentos e facilita a absorção de tecnologia por meio de investimento direto.

Neste ponto, deparamo-nos com outra divergência de pensamento entre as duas formas de enxergar o processo de desenvolvimento. A divergência se refere à análise da conjuntura macroeconômica e sua relação com o crescimento de longo prazo. Normalmente, as pessoas que defendem uma visão sistêmica tomam como ponto de partida que as economias estão geralmente operando abaixo do pleno emprego. Típica hipótese keynesiana. Assim, qualquer pressão de demanda produz elevação do produto – devido à ocupação de capacidade ociosa – gerando, por conseqüência, elevação de renda. Se a pressão de demanda for causada por uma elevação autônoma do investimento – por exemplo, uma elevação do investimento público – o produto se eleva e a poupança também. Portanto, para essa visão não há problemas de consistência macroeconômica no processo de financiamento do investimento. Devido à hipótese de funcionamento abaixo da plena capacidade, uma elevação do investimento sempre é potencialmente capaz de gerar sua própria poupança. Portanto, para esta visão a poupança é uma variável endógena.

Desta forma, para a visão sistêmica, em função do diagnóstico de desemprego de fatores e capacidade ociosa crônica, a desvalorização do câmbio nominal eleva a demanda por bens produzidos na economia, gerando crescimento e renda. A elevação do emprego e da renda é acompanhada de elevação da rentabilidade das empresas que decidem elevar o investimento. O crescimento se acelera e a ocupação da capacidade ociosa produz os recursos que financiam o investimento, de sorte que a poupança se eleva. Tudo se passa como se a economia pudesse ter dois equilíbrios. Um equilíbrio com baixo emprego e baixo crescimento e, adicionalmente, juros elevados e câmbio valorizado; e outro, com baixo desemprego e elevado crescimento e, adicionalmente, juros baixos e câmbio desvalorizado.

Com relação à leitura macroeconômica da visão smithiana, diferentemente da visão keynesiana, acredita-se que a economia tende a trabalhar a pleno emprego. Os períodos tais como a Grande Depressão, ou mesmo a crise da Argentina há alguns anos, são exceções e não a regra. Em uma economia a pleno emprego não há o equilíbrio duplo, que aparece para os proponentes da visão sistêmica. A pleno emprego a economia encontra-se sob o difícil *trade off* da escassez: se tivermos que elevar o investimento para elevar o crescimento teremos que reduzir o consumo de alguém. Neste caso o crescimento assume sua dimensão intertemporal e, conseqüentemente, aparece como uma escolha da sociedade. As economias que crescem são aquelas que conseguiram internamente distribuir, de forma não inflacionária, entre os agentes econômicos, o custo do financiamento do investimento. Por outro lado, devido à hipótese de pleno emprego, qualquer estímulo à demanda pode reacender a espiral inflacionária.

Creio que se observarmos a economia brasileira, desde 1985, notaremos uma tendência permanente à aceleração da inflação em conseqüência a choques de demanda. Mais recentemente, 2004 e 2007 são sinais desta limitação de capacidade de nossa economia. Além da evidência empírica, penso que a descrição macroeconômica da vertente smithiana faz mais sentido, pois ela está ancorada no princípio da escassez. O equilíbrio macroeconômico a pleno emprego recupera no nível macroeconômico o princípio fundador da ciência econômica, de que os desejos são ilimitados e os recursos finitos. Um mundo eternamente abaixo do pleno emprego é um mundo sem escassez. O setor público sempre pode imprimir papel e pagar seus gastos sem maiores conseqüências.

Para a visão smithiana, no longo prazo as diferenças de desenvolvimento entre as economias se devem essencialmente às características internas de cada sociedade, tendo pouco ou nada a ver com a ligação que a economia em questão estabelece com o resto do mundo. Do ponto de vista do equilíbrio macroeconômico de curto prazo, acredita que geralmente as economias operam a pleno emprego, de sorte que o processo de aceleração do crescimento requer uma negociação social que distribua entre os agentes da sociedade os custos de financiamento do crescimento.

Penso que a visão smithiana do processo de desenvolvimento ajusta-se melhor à evidência empírica. Além da maior aderência à evidência empírica, creio que a visão smithiana faz mais sentido do ponto de vista conceitual. Como afirmi acima, ela está ancorada no princípio da escassez. A maior dificuldade em se promover o crescimento econômico é a negociação entre as classes sociais ou entre os diversos grupos que formam uma sociedade para decidir como distribuir os custos associados à opção do crescimento. Sociedades que crescem, mesmo que por longos períodos, sem equacionar a distribuição dos custos do investimento, com foi o caso do Brasil de 1950 até 1980, produzem um crescimento com pés de barro. Acumulam-se enormes desigualdades e desequilíbrios que acabam inviabilizando a continuidade do processo.

A visão sistêmica tem dificuldades em explicar o motivo do crescimento não ser universal. Acaba-se sempre em algum tipo de conspiração, em que alguns países manipulam outros (ou manipulam as elites dos outros países) de forma a impedir o crescimento. Muitas vezes esta leitura conspiratória da história não é explicitada, mas segue como consequência lógica. Por exemplo, para os críticos da atual política macroeconômica, que pensam que a economia está abaixo da capacidade, como entender que os formuladores de política econômica não mudem o regime de política macroeconômica? Se é possível elevar o emprego e o crescimento econômico e, simultaneamente, reduzir os juros e desvalorizar o câmbio (e, ainda segundo alguns, elevar o gasto público) sem que a inflação cresça, por que motivo os gestores da política econômica não escolhem esse curso de política? A única resposta que tenho visto é que o Banco Central é cooptado pelo setor financeiro e não pode alterar o padrão de política econômica, pois caso contrário a rentabilidade dos bancos cairá. Além de esta explicação ser muito pouco convincente – os banqueiros não têm este grau de importância e poder sobre a política econômica – não me parece ser verdade que os bancos ganhem mais quando os juros se elevam. Temos visto exatamente o contrário. Os ganhos dos bancos têm crescido *pari passu* com a elevação da intermediação financeira, consequência da queda dos juros e da continuidade da estabilidade macro. Por outro lado, não é verdade que os bancos ganham com as elevadas taxas de juros na rolagem da dívida pública. Hoje, somente 15% da dívida pública estão na tesouraria dos bancos comerciais privados.

Além de parecer-me conceitualmente mais razoável – pois é fundada no princípio da escassez e no *trade off* que há entre o presente e o futuro – a visão smithiana parece-me também mais compatível com a evidência empírica. Há forte evidência de que o rápido crescimento está associado não somente a elevados valores da taxa de investimento, como também a altos valores da taxa de poupança. Em média, as economias de maior crescimento nos últimos 20 anos – China, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, Vietnã, Malásia, Tailândia, Índia, Hong-Kong e Paquistão – poupam na casa de 30% do PIB, 11% a mais do que a taxa de poupança para a média das economias na base de dados do Banco Mundial. Este é um sinal de que estas economias souberam equacionar internamente o problema do financiamento do desenvolvimento. Analogamente, há ampla evidência empírica de que o crescimento está associado à qualidade da educação. Isto é, não é suficiente colocar as crianças nas escolas, é necessário também nos certificarmos de que as crianças, de fato, aprendem. Os trabalhos recentes têm encontrado um impacto extremamente forte da qualidade da educação, medida por meio de testes internacionais, como o PISA, por exemplo, sobre o crescimento.

Acredito, portanto, que o acúmulo recente de evidências empíricas tem sido favorável à visão smithiana, ao menos no que se refere às experiências das economias

que lograram elevar significativamente sua renda relativa, em comparação aos países desenvolvidos. Trata-se de economias em que se trabalha muito, poupa-se muito, estuda-se muito, investe-se muito e as famílias têm poucos filhos. Olhando estas experiências, é evidente que o desenvolvimento econômico envolve uma escolha intertemporal e, assim, é que a expressão modelo de desenvolvimento faz sentido. Modelo de desenvolvimento é um acordo da sociedade, em que se negocia a distribuição entre os diversos agentes dos custos do desenvolvimento. Este acordo pode, inclusive, considerar que uma parte da poupança para financiar o crescimento seja externa. Neste caso, a sociedade terá que estar disposta a aceitar um padrão de desenvolvimento institucional e garantias sobre a propriedade, compatível com aquele existente nas economias ricas. Não me parece que exista evidência contundente de que o desenvolvimento dos países de crescimento rápido do leste da Ásia deve-se às políticas de planejamento e indução estatal. Como afirmei no início deste artigo, os trabalhos que tentaram medir este fenômeno não obtiveram efeitos significativos de tais políticas. Diferentemente, é muito fácil descrever a trajetória de crescimento dos tigres asiáticos, a partir do esforço de poupança e investimento em educação, por exemplo.

Os economistas que defendem a visão sistêmica ao analisar a experiência de crescimento da economia brasileira, na segunda metade do século XX, enfatizam as diversas formas assumidas pela nossa dependência com relação às economias centrais. Inicialmente, éramos uma economia agrária, exportadora de bens primários, principalmente café. O crescimento da economia elevava a produção de café a uma velocidade superior à que crescia a demanda mundial, levando no longo prazo à redução do preço do café no mercado internacional, fenômeno conhecido com tendência declinante dos termos de troca. Em seguida, iniciou-se um processo de industrialização fortemente calcado no investimento de empresas transnacionais. Desta forma, toda a lógica do investimento ficou dependente das decisões das matrizes que não refletiam, necessariamente, o interesse nacional. Adicionalmente, este padrão de desenvolvimento relegava para segundo plano o setor mais dinâmico do capitalismo no período, o setor de inovação tecnológica. A remessa de lucro e o pagamento de *royalties* deprimiam a capacidade de investimento. Na década de 1980, nossa dependência apareceu na forma de um grande endividamento externo e, atualmente, o endividamento interno e a subordinação da política econômica aos interesses dos bancos impedem uma retomada mais forte do crescimento. Em comum, nos diagnósticos acima há uma leitura, segundo o meu entender, maniqueísta do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento está sempre próximo, virando a esquina. No entanto, alguns entraves, muitas vezes simples – como o peso da dívida externa que poderia ser renegociada ou o poder dos banqueiros em pautar a política econômica – nos impedem de alcançar o tão desejado desenvolvimento econômico. Para esta visão, a política econômica do casal Kirchner, em nosso vizinho ao sul, está corretíssima.

Para os adeptos da visão smithiana, nossos problemas, a partir da década de 1980, estiveram fortemente associados a um desenvolvimento que não equacionou bem a questão do financiamento, gerando um problema crônico de inflação elevada (desequilíbrio interno) e elevado endividamento externo. Associado a um manejo macroeconômico que não atacava o problema do financiamento, não se optou por universalizar a educação, em um momento em que a taxa de crescimento populacional estabilizava-se no nível elevadíssimo de 3% ao ano. Isto é, no momento que mais crianças nasciam, a sociedade escolheu não escolarizar essas crianças. Esta opção, além de condenar gerações de brasileiros a baixo nível de produtividade, criou enormes dificuldades. Hoje se sabe que boa parte da qualidade do ensino se deve ao ambiente doméstico. Assim, nossa decisão de não universalizar a educação comprometeu a qualidade futura da educação, bem como contribuiu para que o crescimento populacional fosse quase o dobro do que teria sido se a decisão tivesse sido outra. Este forte crescimento populacional, associado à migração, gerou os problemas de favelização e criminalidade que começamos a vivenciar na década de 1990. Para os defensores desta visão, a mobilização da sociedade na década de 1950, em torno da bandeira “o petróleo é nosso” foi um grande erro; teria sido muito melhor para o crescimento de longo prazo e, principalmente, para o bem-estar, que a sociedade naquela época tivesse se mobilizado em torno da bandeira “ensino fundamental público e gratuito de qualidade para todos”. Para esta análise, não há atalhos ao desenvolvimento e não há um ator – quer seja a dívida externa ou os banqueiros – que possa ser responsabilizado pela nossa miséria. Serão necessárias décadas de políticas consistentes na educação e de manutenção de um regime estável de política econômica para que atinjamos o tão sonhado elevado nível de desenvolvimento econômico. A boa notícia, segundo os defensores desta visão, é que o desenvolvimento econômico está sempre ao nosso alcance; depende somente de nossas escolhas.

A conclusão é que o leitor tem à sua disposição duas visões de mundo a respeito do processo de desenvolvimento. A visão sistêmica acredita que o crescimento está fortemente associado à relação que a economia estabelece com as demais e, em particular, com o tipo de bem que é produzido na economia. Assim, o grau de desenvolvimento de uma economia depende essencialmente do tipo de domínio técnico que a economia apresenta. Uma economia para se desenvolver tem que produzir bens de alto conteúdo tecnológico e tem que dominar o processo de desenvolvimento e pesquisa. O que e como se produz é essencial para gerar o desenvolvimento econômico. A visão smithiana acredita que o desenvolvimento segue essencialmente de boas instituições, de um ambiente macroeconômico estável, o que implica, inclusive, formas não inflacionárias de financiar o esforço do investimento. É essencial para esta corrente as características intrínsecas do homem, em particular, o grau e a qualidade

média da educação. Para a visão sistêmica, as ocupações são mais importantes do que a qualificação. Se não houver postos de trabalho qualificado, não adianta qualificar a população.

Este é um debate quase sem fim, e de difícil solução puramente empírica. Como afirmei no início do texto, envolve fenômenos por demais complexos, que demandariam uma quantidade de dados inexistentes para que houvesse uma solução definitiva. Adicionalmente, o fato social muda com o tempo, de sorte que não necessariamente a evidência em um ponto no tempo aplica-se a outro. Com algumas nuances, pode-se afirmar que as visões de mundo dividem-se nas duas que procurei alinhar. Resta ao leitor, ao ler as páginas desta publicação, pensar a respeito e construir o seu juízo.



## DESENVOLVIMENTO É O AUMENTO PERSISTENTE DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

Roberto Fendt\*

“Se alguém fosse chamado a determinar um período na história do mundo”, escreveu Edward Gibbon na sua monumental *História do Declínio e Queda do Império Romano*, “durante o qual a condição da espécie humana foi mais feliz e próspera, iria apontar sem hesitação o período entre a morte de Domiciano e a ascensão de Cômodo”.

O período a que se referia Gibbon se estendeu entre 96 a.C. e 180 d.C., uma era conhecida na história romana como a Era dos Bons Imperadores, isto é, o período de quase um século de imperadores capazes e responsáveis que usaram os poderes do governo “sob a direção da virtude e da sabedoria”. Para os romanos, principalmente um período de paz; e, naqueles tempos, não havia período de paz quando ocorriam conturbações econômicas.

Que diretrizes teriam adotado esses Bons Imperadores na condução da política econômica do império? Quem sabe, as regras enunciadas em 55 a.C., ainda na República, por Marcus Tullius Cícero: “O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas. A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública”.

De enorme atualidade como regras de boa governança pública, serviriam também como condições *necessárias* para uma estratégia de desenvolvimento? Estou inclinado a acreditar que sim. O receituário começa com o orçamento público e termina com a despesa pública. No meio do caminho, recomenda a redução da dívida pública, que consome parte expressiva da receita de tributos,

---

\* Roberto Fendt é economista. É membro de Conselhos de várias empresas e organizações. Foi anteriormente Secretário de Política Aduaneira do Ministério da Fazenda e Diretor do Banco do Brasil (CACEX) e professor de economia da UFRJ, USP e EPGE-FGV. É autor e/ou co-autor de diversos livros, publicados no Brasil e no exterior.

em Roma como hoje aqui. E sugere que a autoridade do poder muitas vezes vem junto com a arrogância de quem o detém, recomendando moderação aos eventuais detentores dele.

Por que “as pessoas deveriam novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública”? Uma primeira resposta indicaria que a frase deveria ser invertida: as pessoas deixaram de trabalhar quando passaram a viver por conta pública. Se não vivessem por conta pública, certamente aprenderiam novamente a trabalhar. Porque somente o trabalho cria riqueza, o objetivo último do desenvolvimento.

E também é certo que, caso se desejasse sumariar em uma única expressão o significado de desenvolvimento, se diria que o processo de desenvolvimento consiste no aumento continuado da produtividade do trabalho. É através do aumento do produto por trabalhador, propiciada pelo aumento da produtividade do trabalho, que se geram os recursos necessários que tornam possível atingir as demais dimensões do desenvolvimento. Sem o crescimento, não há desenvolvimento, embora às vezes o crescimento não propicie o desenvolvimento em suas demais dimensões – redução contínua da pobreza, melhoria da saúde e educação da população e aumento da expectativa de vida, entre tantas outras.

Certamente não há escassez de estratégias de desenvolvimento, disponíveis para quem delas quiser tomar conhecimento. Lembrou-nos recentemente mestre Delfim Netto que Adam Smith, na *Riqueza das Nações* (1776), sumariava o seu receituário para o crescimento (a “riqueza das nações”) em poucas e simples proposições. Primeiro, que a carga tributária deve ser leve. Segundo, que com os recursos tributários arrecadados deve-se assegurar a paz interna, já que cabe ao Estado o monopólio do uso da força para fazer valer o Estado de Direito; que fazer valer o Estado de Direito significa garantir o direito à propriedade privada, garantir a aplicação da justiça e construir e manter a infra-estrutura de uso comum; e estimular a competição entre os agentes econômicos, salvaguardando os mercados livres e punindo os monopólios. No dizer de Delfim, “quando isso se realiza, o crescimento econômico acontece quase *por gravidade*: será o resultado da ação dos empresários em busca do lucro e do comportamento dos consumidores na busca de melhor e maior satisfação de suas necessidades. Elas se harmonizam pela liberdade de escolha de cada um através do sistema de preços dos fatores de produção e dos bens de consumo”.

Essas mesmas idéias simples eram moeda corrente em nosso país pela época da Independência. A primeira tradução da *Riqueza das Nações* surgiu na Espanha em 1794 e a obra de José da Silva Lisboa, o futuro Visconde Cairu, foi significativamente influenciada por Smith, especialmente os seus *Princípios de Economia Política* (1804). Mas também sofreram a mesma influência a *Memória dos Benefícios Políticos do Governo de El-Rei Nosso Senhor D. João VI* (1818) e, particularmente,

os seus *Estudos sobre o Bem Comum* (1819-1820). Com as idéias simples smithianas, Cairu, ao proclamar o “deixai fazer, deixai passar, deixai vender” de Gournay, legou-nos a abertura dos portos, a liberdade da indústria e a fundação de nosso primeiro banco. Não pouca coisa.

Influenciados também pelas idéias do Iluminismo Escocês foram Hipólito da Costa (1774-1823), o editor do *Correio Braziliense*, jornal publicado em Londres entre 1808 e 1821. Também influenciado foi Rodrigo de Souza Coutinho, o Conde de Linhares, iniciador do primeiro Banco do Brasil. A esse grupo se deveria juntar, por justiça, o Patriarca da Independência, José Bonifácio.

A experiência brasileira no século 20 trilhou a direção oposta. Estratégias de desenvolvimento calcadas na substituição de importações para o mercado interno fecharam os portos e tornaram a indústria brasileira não competitiva no mercado externo. O crescimento do Estado tornou o orçamento nacional progressivamente desequilibrado. A dívida pública explodiu, como proporção do PIB. A arrogância das autoridades expandiu-se descontroladamente. Os pagamentos a governos estrangeiros lançaram-nos em uma crise de balanço de pagamentos, que nos custou mais de uma década para superar. As distorções no mercado de trabalho impediram as pessoas, como ainda as impedem, de buscar trabalho no mercado formal, em condições mutuamente satisfatórias para as partes. Muitos vivem hoje “por conta pública”.

A carga tributária, que deveria ser “leve”, vem crescendo continuamente ao longo das últimas décadas. Entre os países em estágio similar de desenvolvimento, temos a maior das cargas tributárias. A eficiência dos gastos é tão deplorável como opressiva é a carga tributária.

Não há paz interna e tampouco funciona bem a justiça. Ao tempo da redação deste capítulo, bandos de traficantes justiciam publicamente no Rio de Janeiro, assumindo a jurisdição que a Constituição garante ser função indelegável do Estado. Os indicadores internacionais – como o *Index of Economic Freedom*, do Heritage Foundation, ou o *Economic Freedom of the World*, do Fraser Institute – nos situam na rabeira dos países com relação à segurança pessoal e da propriedade, e da administração da justiça.

A mesma ausência do Estado relativizou, primeiro, o direito de propriedade na teoria, e o MST e seus associados se encarregaram de suprimi-lo, na prática. A infraestrutura está abandonada, aguardando o PAC, a qualidade da saúde e da educação dispensa comentários, a despeito do volume de recursos gastos com essas finalidades.

Ao mesmo tempo em que tudo isso ocorria em nosso país, outras nações – algumas próximas e de cultura semelhante, outras longínquas e com culturas distintas – optaram por uma estratégia mais smithiana de desenvolvimento. Um país de pequena dimensão econômica, como o Chile, abriu sua economia

à competição externa, equilibrou as contas públicas, promoveu o investimento em infra-estrutura – inclusive e principalmente em capital humano (saúde e educação) – e reformou seu sistema previdenciário, notória fonte de desequilíbrio fiscal. Tornou-se com o passar dos anos uma economia sólida, crescendo a taxas muito superiores às dos demais países latino-americanos. O desenvolvimento trouxe de volta a liberdade e a democracia, sendo mantidas as reformas a despeito das mudanças nos partidos políticos que governam o país.

Do outro lado do mundo, um país de grande expressão econômica, a China, abriu-se ao comércio e aos investimentos externos, com as cautelas necessárias que o tamanho de sua população e as condições iniciais de miséria exigiam. Tendo crescido a taxas superiores a 10% ao ano nos últimos 15 anos, em decorrência de uma estratégia smithiana de crescimento, passou a contribuir de forma significativa para a redução da pobreza em escala mundial.

Em razão desses fatos e do notório fracasso das estratégias introvertidas de desenvolvimento seguida em nosso país, é relevante perguntar quais deveriam ser os requisitos necessários para uma estratégia alternativa, que supere o ciclo de “vãos de galinha” – períodos de aceleração do crescimento seguidos de períodos de rápida desaceleração – e permitam acelerar o nosso crescimento econômico de maneira sustentada.

Temos nos beneficiado de uma fase excepcionalmente favorável de crescimento da economia mundial. Beneficiamo-nos recentemente das poucas reformas que conseguimos implementar – ainda que parcialmente – na década de 1990. Mas não juntamos todas as condições necessárias para nos assegurar de um processo de desenvolvimento sustentado, que garanta o crescimento com pequena vulnerabilidade externa e baixa taxa de inflação.

O primeiro requisito de uma estratégia de desenvolvimento é torná-lo *sustentável*. Para tal, há por sua vez requisitos internos e externos. Do ponto de vista interno, a sustentabilidade do desenvolvimento requer que a inflação se mantenha baixa e, em decorrência, razoavelmente previsível. Do ponto de vista externo, a sustentabilidade do desenvolvimento requer que o balanço de pagamentos mantenha razoável equilíbrio, o que implica déficits pequenos o suficiente a ponto de serem facilmente financiáveis, mesmo nos *momentos difíceis* do cenário externo.

A manutenção da inflação baixa é essencial por várias razões. A mais óbvia é o fato de que a inflação é um imposto sobre os encaixes monetários dos cidadãos, especialmente dos cidadãos de mais baixa renda, que nessa forma retêm parcela significativa de seus ativos. Menos óbvio é o fato de que a inflação destrói o sistema de preços relativos e elimina o meio até hoje de menor custo para orientar empresas e consumidores, a respeito da escassez relativa de produtos, serviços e insumos produtivos. Em um regime de inflação alta, torna-se uma loteria estimar

a rentabilidade dos investimentos. Em decorrência, investe-se menos em atividades produtivas do que em outras circunstâncias, nas quais essa estimativa pudesse ser feita de forma mais correta. Perdem também os consumidores, já que a imprevisibilidade do curso dos preços torna arriscada a decisão de compra de ativos fixos, como a residência da família.

A redução da vulnerabilidade externa também é requisito essencial de uma estratégia consistente de desenvolvimento sustentado. O Brasil hoje é uma economia altamente inserida na economia global, importando essencialmente matérias-primas e bens de capital necessários à produção industrial e do agronegócio. E tanto do lado dos produtos manufaturados como dos bens primários, as exportações constituem parcela não negligenciável da demanda por produtos brasileiros. Em razão disso, crises no balanço de pagamentos provocam restrições às importações e limitam a capacidade de financiamento externo de nossas exportações, reduzindo nossas possibilidades de crescimento.

Em vista da imperfectibilidade humana, especialmente no que diz respeito à capacidade de se conhecer todas as conseqüências da ação humana, é desejável que a estratégia se apóie mais em *regras* impessoais do que na *discricionariedade* da autoridade de plantão. Isso indicaria a conveniência de ter a ação dos agentes do Estado – seres humanos semelhantes em sua imperfectibilidade a todos os demais cidadãos do país – limitada àquelas a que se fez menção anteriormente: manutenção do Estado de Direito, com a concomitante manutenção da ordem interna e defesa contra a agressão externa, prestação da justiça, investimento limitado em infra-estrutura, particularmente em capital humano.

A história nos mostra, com exemplos trágicos, a substituição de regras impessoais pela discricionariedade dos agentes do governo. Um exemplo ainda atual, ocorrido fora de nossas fronteiras, é ilustrativo. Sabe-se, pela monumental *História Monetária dos Estados Unidos*, de Milton Friedman e Anna Schwartz, que a grande recessão resultou de um grave erro de avaliação do Federal Reserve (Fed), no final da década de 1920 – o que precipitou e acentuou o que veio depois a ser chamado de Grande Depressão. Essa análise foi recentemente reiterada em depoimento do atual *chairman* do Fed, Ben Bernanke, que chamou a si a responsabilidade de não mais permitir, durante sua gestão, que erros da mesma natureza lançassem os EUA em depressão. Em razão disso, vem adotando crescentemente medidas de “salvamento” de instituições financeiras com recursos dos contribuintes, pondo em risco a estabilidade de preços obtida provisoriamente pelos juros baixos da gestão do “mago” Greenspan. A história dirá se Bernanke agiu adequadamente no exercício de suas funções, ou se teria sido melhor que regras impessoais – ou a ausência de garantias de “salvamento” de instituições que tomassem riscos exagerados – tivessem limitado a exposição ao risco das instituições financeiras.

A desordem orçamentária em nossa própria casa e o crescimento endêmico da carga tributária, poderiam ter sido evitados caso tivéssemos implementado uma regra de crescimento da *despesa* pública, limitando sua taxa de crescimento e impedindo a geração de déficits financiados pela expansão da dívida pública.

Diversos outros exemplos poderiam ser oferecidos em favor da limitação da discricionariedade em matéria de políticas públicas. O que importa ressaltar é a importância de regras permanentes e previsíveis, de forma a permitir que ações descentralizadas do setor privado possam executar parcela expressiva das ações que levem à consecução do objetivo estratégico do desenvolvimento – o crescimento sustentado da economia. A razão dessa preferência não tem caráter ideológico; decorre, antes, da incapacidade dos “planejadores” estatais em lidar com a miríade de informações específicas de tempo e lugar, dispersas entre os agentes econômicos e necessárias para o “planejamento” da economia.

Deixar crescentemente ao mercado a execução das ações consistentes com o objetivo de acelerar o crescimento, sob regras gerais definidas, estáveis e de conhecimento de todos, é a opção mais adequada e de menor custo para a promoção do desenvolvimento. As experiências de países tão díspares como o Chile e a China mostram a justeza dessa proposição. Talvez, a tarefa mais importante de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil contemporâneo tenha caráter negativo: remover tantos obstáculos ao crescimento da produtividade do trabalho quanto se possa executar. No mercado de trabalho, por exemplo, mais da metade da força de trabalho no mercado informal, sem carteira assinada. Seria factível aumentar de forma significativa a formalização, caso se promovesse uma ampla revisão da legislação de cunho fascista que rege as relações de trabalho no mercado. Precisamos de mais negociação e de menos legislação, como vem apontando seguidamente José Pastore.

Temos pouca competição no mercado interno, a despeito da abertura econômica já efetivada nos últimos 15 anos. Persiste elevada a proteção ao valor adicionado em muitos setores, penalizando o consumidor final com preços mais altos e a eficiência da economia, pela má alocação dos investimentos. Seria de todo desejável reduzir mais a dispersão das alíquotas do imposto de importação e, ajustadas as novas alíquotas, baixar a média. A despeito da expressiva redução nas margens de proteção, continuamos protecionistas quando nos comparamos com outros emergentes, bem sucedidos na formulação de estratégias de desenvolvimento mais abertas.

É louvável o esforço pela redução da dívida externa, mas é preciso reconhecer que essa redução se deu, pelo menos em parte, pelo aumento da dívida interna. Simplesmente para impedir o crescimento explosivo do endividamento, é necessário manter um saldo fiscal primário de mais de 4% do PIB.

Em razão desse último fato e do crescimento persistente nas despesas correntes do governo, persiste muito elevada, como já se observou, a carga tributária brasileira. Não há impostos cujos efeitos sejam neutros, da mesma forma que não existem remédios sem efeitos colaterais. Todos os tributos distorcem os sinais emitidos pelo sistema de preços, impedindo a mais eficiente alocação dos escassos recursos para o investimento e desestimulando parte dele. Menores investimentos implicam em menor crescimento na produtividade do trabalho.

Os gastos primários do governo central, excluindo as transferências, passaram de 11,1% do PIB, em 1991, para 17,8% do PIB, em 2007 – um aumento de 0,4% do PIB, em média, por ano, nos últimos 16 anos. Dos quase 7% do PIB de aumento nos gastos nos últimos 16 anos, 3,9% correspondem às despesas da Previdência Social (INSS); 1,3% do PIB ao incremento das despesas decorrentes das aposentadorias dos servidores federais; 0,6% do PIB com a assistência social; e 0,5% do PIB com Bolsa Família. Uma estratégia de desenvolvimento consistente com o aumento da produtividade do trabalho não pode ignorar que o crescimento das despesas com o sistema previdenciário, eventualmente esgotarão a capacidade do governo de atender os outros objetivos de qualquer estratégia de desenvolvimento.

Fizemos enorme progresso nos aspectos macroeconômicos da estratégia de desenvolvimento. O tripé metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante minimizaram o desequilíbrio interno, os efeitos do endividamento público e de um eventual desequilíbrio nas contas externas. Há que manter essa parte da estratégia que já mostrou seu valor na criação de um arcabouço mínimo de equilíbrio macroeconômico.

O que falta ainda muito por fazer diz respeito aos aspectos microeconômicos do desenvolvimento.

A tradição patrimonialista que herdamos da Península Ibérica nos impõe pesada regulamentação no mercado de trabalho e em outros mercados, incompatível com o paradigma da globalização sob o qual, queiramos ou não, vivemos. São transformações que vão da queda do Muro de Berlim e passam pelo colapso do sistema de planejamento central do socialismo real; pela rápida adoção das tecnologias de computação e informação; pela globalização dos mercados de bens, serviços e financeiros; e pela emergência de novos atores, como a China e a Índia. Essas transformações aumentam a interdependência entre as nações, impondo como exigência, para participarmos do mundo globalizado, um aumento persistente na produtividade, de forma a nos mantermos competitivos no mercado.

O desenvolvimento consiste no aumento sustentado da produtividade do trabalho. Na estratégia de desenvolvimento que viermos a adotar, explícita ou implicitamente, podemos optar por mais uma vez inventar a roda, com todos os tropeços que essa “engenharia” já nos propiciou; ou podemos nos basear na experiência de sucesso, aqui e alhures, de uma economia aberta e competitiva, com fundamentos macroeconômicos sólidos, progressivamente desregulada, onde prevaleçam os pressupostos do Estado de Direito e da economia de mercado. O desenvolvimento dependerá apenas da opção que tomarmos.

## GLOBALIZAÇÃO, ESTADO E TRAJETÓRIAS NACIONAIS: DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO E O FUTURO DO BRASIL

Eli Diniz\*

Em contraposição aos anos 1990, última década do século passado, cuja tônica foi a convivência com certezas inabaláveis acerca da eficácia do mercado na alocação dos recursos e na promoção do bem-estar, a entrada do Brasil no novo milênio se realiza num momento particularmente propício a um fecundo processo de revisão de paradigmas para pensar os desafios contemporâneos dos países latino-americanos em geral e de nosso país, em particular.

Mais especificamente, tanto no plano externo, quanto interno vivemos sob novas circunstâncias históricas, que abriram oportunidades inigualáveis para a retomada de um debate mais profícuo em torno da formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento. De forma similar, criaram-se condições favoráveis para se repensar o papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado, acompanhado de uma distribuição mais equitativa da riqueza nacional de forma a alcançarmos, finalmente, a meta de construirmos uma sociedade mais justa, além de mais democrática. E, mais ainda, nesse novo contexto, tais objetivos não mais são percebidos como incompatíveis, senão que se interpenetram e se reforçam mutuamente.

Em outros termos, os sinais do tempo sugerem que não somos necessariamente um país condenado ao atraso, perspectiva segundo a qual estaríamos irremediavelmente presos à armadilha de um passado oligárquico. Este, no melhor dos casos, nos permitiria, de tempos em tempos, sob a liderança de elites conservadoras, realizarmos mudanças em benefício da preservação dos privilégios dos eventuais donos do poder, revivendo a síndrome do *Il Gattopardo*, expressa na

---

\* Eli Diniz é Doutora em Ciência Política pela USP, professora titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora associada do IUPERJ e Coordenadora do Programa Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (IE/UFRJ).

fórmula “tudo tem que mudar, para que tudo permaneça como está”.<sup>1</sup> Teria sido assim com Vargas, segundo essa visão. Seguiria sendo assim com Lula, ambos percebidos, enquanto lideranças populistas, como instrumentos de elites interessadas antes de tudo na manutenção do *status quo*.

Ao contrário do que sugerem tais estereótipos, se observarmos o Brasil, ao longo dos últimos 25 anos, não é o imobilismo que sobressai. O que chama a atenção é a rapidez das mudanças, a despeito do alto grau de continuidade de alguns problemas estruturais, entre os quais, os altos índices de concentração da renda, de exclusão social e violência urbana. Estes, sim, devem ser considerados desafios permanentes.

Desta forma, gostaria de destacar os pontos de inflexão na trajetória recente da sociedade brasileira.

Em primeiro lugar, vale ressaltar as mutações relativas às interpretações do processo de globalização. Até fins da década de 1990, o que predominou foi a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. Desse ponto de vista, a globalização teria, entre seus traços definidores, um complexo de fatores econômicos. Entre eles, particularmente enfatizados seriam a mobilidade e velocidade das transações financeiras, a expansão das atividades produtivas de dimensões transnacionais, o aprofundamento da dinâmica da integração das economias nacionais no mercado mundial, os efeitos da terceira revolução tecnológica da era da informática, a relevância crescente das empresas globais e o imperativo de alcançar níveis de desempenho cada vez mais competitivos.

A despeito da importância de tais aspectos, o equívoco consiste em ver a globalização sob a ótica estritamente econômica, ignorando seu teor multidimensional, vale dizer, seus componentes políticos, ideológicos e culturais. Se, por um lado, o processo de globalização expressa uma lógica econômica, obedece, por outro lado, a decisões de natureza política que, por sua vez, estão influenciadas pela complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional. Tais condicionamentos são, assim, mediatizados pelas instituições e pelas elites responsáveis pelos governos domésticos. Portanto, a política não pode ser eliminada do esquema analítico, sob pena de se obscurecer a percepção do fenômeno que se quer explicar.

A perspectiva globalista, em sua versão radical ou moderada, tinha uma idéia-força: a interdependência econômica entre os países no mercado internacional, aspecto inexorável da globalização, seria o fator determinante da perda de centralidade dos Estados nacionais, já que a lógica subjacente seria a da diluição das fronteiras nacionais. Assim, quanto maior o aprofundamento do processo de

---

1. LAMPEDUSA, Tomasi di. **O Leopardo**. Porto Alegre: LPM editores. 2ª edição. 1983: 35.

globalização, menor o poder dos Estados domésticos, chegando-se no limite à previsão do fim dos Estados-nação. Em contraposição a essa visão, cabe salientar que a própria interdependência não obedece ao automatismo cego do mercado globalizado, mas requer a capacidade dos Estados nacionais no sentido de administrar a inserção de suas economias na ordem internacional em função de interesses próprios. Sob essa ótica, a interdependência econômica inerente à globalização aumentaria, ao invés de reduzir, a relevância do Estado.

Ademais, ganhou vulto a idéia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização. Esta nova ordem e a prevalência do receituário de mercado teriam tornado obsoletos os demais arranjos institucionais e econômicos e teriam levado à convergência, em relação a uma nova agenda pública sintetizada pelo chamado Consenso de Washington, implicando um conjunto de prioridades, tais como: estabilização econômica, disciplina fiscal, controle do gasto público, com redução do escopo dos programas sociais, liberalização comercial e financeira, crescente abertura da economia (comercial e financeira), privatização das empresas estatais e desregulamentação. Uma vez alcançadas estas metas, afirmava-se, criar-se-iam as condições necessárias e suficientes para o país entrar na rota do desenvolvimento.

Do ponto de vista político, a conseqüência foi a primazia da idéia da ineficiência do Estado, crescentemente percebido como fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem. Paralelamente, o burocrata típico passaria a ser identificado como ator oportunista, movido pela lógica individualista, traduzida pela motivação de “busca de rendas”, isto é, orientado pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio. Mais uma vez, a receita para a ineficiência da burocracia seria o enxugamento do Estado.

Os primeiros anos do terceiro milênio representam um novo momento histórico, crescentemente identificado como o Pós-Consenso de Washington, cujo cerne foi a reinterpretção do processo de globalização, observando-se uma forte inflexão no debate internacional. Rompe-se o consenso, que vigorou na década de 1990 do século passado, em torno da supremacia e da validade universal da agenda neoliberal. Ganhou destaque a constatação de que o que se observou não foi a convergência e, sim, a diversidade dos resultados da execução das reformas orientadas para o mercado. Em alguns casos, como ocorreu no Brasil, obteve-se êxito no controle da inflação e no processo de reestruturação produtiva, ou ainda quanto ao aumento da competitividade de alguns setores industriais. Entretanto, o receituário liberal revelou-se ineficaz no que diz respeito à promessa de gerar desenvolvimento. O que se verificou foi um longo período de estagnação, entremeado por pequenos surtos de crescimento, sem

condições de sustentabilidade. No Brasil, a vitória de Lula nas eleições de 2002 expressou, por parte da maioria dos eleitores, a recusa da estratégia neoliberal do governo anterior e a aspiração por mudanças no modelo econômico.

O ponto central a ser destacado refere-se ao refinamento do debate intelectual na esfera internacional, o que propiciou o acirramento do clima de controvérsia e o conflito de paradigmas. E eis que o dissenso sobrepõe-se à platitude de idéias e convicções da década anterior. Economistas de projeção mundial, como Joseph Stiglitz, Ha-Joon Chang, Dani Rodrik, José Antonio Ocampo, entre outros, assumem uma postura de questionamento da ortodoxia sustentada pelos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, cujas prescrições chegaram a asfixiar, ao invés de estimular o desenvolvimento. Nesse contexto, sobressai o pensamento crítico e abre-se espaço para novas reflexões e formulações. Torna-se possível vislumbrar a perspectiva de mudança sem ruptura, respeitando-se as regras do jogo político.

Tal perspectiva baseia-se no reconhecimento de que na ordem globalizada existem, sim, graus de liberdade de ação, cabendo aos governos a escolha de aproveitar ou não esses graus de liberdade em benefício de interesses nacionais estratégicos. Estados atuando com autonomia, utilizando de forma consistente suas vantagens materiais e institucionais comparativas, com base na legitimidade conferida por coalizões de sustentação política identificadas com uma agenda alternativa, que contemple as novas prioridades nascidas da interlocução entre os principais atores sociais, podem ter êxito na conquista de um novo patamar e de maior poder de barganha na ordem internacional. A célebre frase de Margaret Thatcher de que não haveria alternativa à ordem neoliberal contrapõe-se, portanto, a atual defesa do argumento que valoriza a utilização das margens de escolha existentes como a chave do sucesso.

Este recrudescimento do debate apresenta cinco aspectos que gostaria de ressaltar: a crítica do receituário único; a crítica do pressuposto da convergência e da uniformização; a crítica da negação do Estado; a rejeição da postura passiva; a crítica do caminho único: não existe o caminho, mas, sim, vários caminhos. Em conseqüência, reacende-se a discussão em torno de estratégias nacionais alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global. Tal contenda readquire, enfim, a legitimidade perdida. De forma similar, readquire legitimidade a própria idéia de política industrial.

Do ponto de vista político, aguça-se a crítica à incapacidade de discernir as fronteiras entre regime político e natureza do Estado. Tal incapacidade havia levado à conclusão equivocada de que quanto mais sólida a democracia, maiores seriam a capacidade e o vigor do Estado. Refinando o instrumental analítico, pode-se perceber, em muitos países latino-americanos, o descompasso entre, de um lado, o robustecimento da democracia e, de outro, a debilidade e desaparelhamento do Estado como instituição pública.

Em outros termos, observou-se o hiato entre o aumento do poder do Estado de tomar decisões e introduzir reformas, por um lado, e o enfraquecimento do seu poder infra-estrutural, por outro. Tal lacuna manifestou-se principalmente na incapacidade do Estado em garantir o acesso universal das diferentes camadas da população, sobretudo das faixas mais carentes, aos serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, bem como a eficácia de seus ordenamentos legais. Deste ponto de vista, ganha realce a baixa efetividade da lei. Esta se estende de forma bastante irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre os diferentes segmentos da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado. Aqui, o que há é omissão do poder público. Regiões inteiras escapam ao controle do Estado, situando-se fora de seu raio de ação, gerando-se de fato uma situação de *hobbesianismo social*. Sob esse aspecto, conclui-se, não há excesso de Estado, senão que uma grande lacuna a ser preenchida.

Segue, portanto, tendo atualidade a discussão sobre o papel do Estado. Porém, esse debate para ser proveitoso deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado, senão que no tipo e qualidade da intervenção. Tal perspectiva se contrapõe à primeira e à segunda geração de interpretações sobre a globalização, que a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada, o retraimento do Estado e a adesão incondicional à dinâmica do capital financeiro internacional como o caminho mais favorável para o êxito dos países em desenvolvimento. Abandonou-se a ortodoxia e o pensamento crítico ascendeu ao primeiro plano.

E aqui chegamos a um segundo ponto de inflexão: as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador e indutor do Estado. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparecem, assim, em primeiro plano na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado, admitindo-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais. No caso dos países em desenvolvimento, este é um ponto ainda mais relevante, pois tais economias não podem prescindir de um Estado ativo em todas as esferas, particularmente na ordem econômica. O Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, uma visão de longo prazo, que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados.

Tais considerações remetem-nos a um terceiro ponto de inflexão no debate internacional, cabendo ressaltar, nesse contexto, a contribuição de Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de economia de 1998, que, em dois de seus mais conhecidos livros – *On Ethics & Economics* (1987) e *Development as Freedom* (1999) – propõe uma ruptura com uma visão unidimensional da economia.

Sen desloca o foco para as dimensões ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a visão de que a economia deve ser avaliada apenas sob o ângulo da eficiência, já que envolve também questões de moralidade e justiça. Ao lado de outros economistas, questiona também a concepção convencional de desenvolvimento.

As visões economicistas de desenvolvimento – como crescimento do PIB, aprofundamento da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica e assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Segundo o autor, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país. Como tal, requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência de oferta de serviços públicos essenciais e a insegurança econômica, política e social. O crescimento econômico é, sem dúvida, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a Seguridade Social e a intervenção governamental ativa. Nestes termos, a contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999, cap.2).

Os desafios éticos, inclusive aqueles ligados à equidade, passaram, portanto, para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Este tipo de concepção abrangente do desenvolvimento refletiu-se na adoção pela ONU do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o grau de avanço alcançado pelos diferentes países do mundo.<sup>2</sup> Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra de cada país, o IDH leva também em conta a expectativa de vida ao nascer e a educação, esta última avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Hoje já se fala não apenas na universalização, mas na qualidade da educação oferecida pelo Estado.

Finalmente, esta visão ressalta ainda a relevância de uma concepção de justiça distributiva apropriada às sociedades democráticas contemporâneas, num contexto internacional globalizado, em que a riqueza e a opulência convivem com graus extremamente elevados de privação e destituição social. Este conceito de desenvolvimento é um contraponto necessário à realidade do mundo capitalista contemporâneo, marcado por profundas assimetrias entre as nações, mundo em que afinal prevalece a descrença quanto à viabilidade de projetos igualitários.

---

2. Como é sabido, o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, algumas questões se colocam. Em primeiro lugar, cabe a pergunta sobre a existência ou não de um consenso no Brasil acerca de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. É possível identificarmos um núcleo de idéias, que se anteponha à ortodoxia convencional, dotado de um grau similar de convergência de seus princípios norteadores?

Este ponto é importante, porque a rede em que se articula o pensamento ortodoxo não se desestruturou e apresenta alta coesão interna, alta convergência, grau substancial de integração entre seus pares, fortes vinculações com a comunidade epistêmica internacional, fortes laços com os centros mundiais de produção do conhecimento, em suma sua elite intelectual possui ainda amplo respaldo internacional. Muitos dos intérpretes desta corrente insistem no argumento de que se o desenvolvimento não foi alcançado é porque as reformas não foram bem feitas ou porque falta-nos fazer a segunda e a terceira gerações de reformas.

No que se refere à reforma da Previdência, para ficarmos num dos principais temas da agenda, alguns seguem nos impondo o dilema que se traduz numa versão intelectualizada da *Escolha de Sofia*. Como num jogo de soma zero, ou escolhermos proteger nossos filhos e condenamos nossos pais ao desamparo, ou vice-versa, o que nos aprisiona num terrível impasse ético. Um exemplo não menos citado tem a ver com a insistência no primado absoluto da política macroeconômica como receita para o enfrentamento dos problemas contemporâneos do capitalismo globalizado. Sem dúvida, as restrições macroeconômicas existem e são relevantes. Entretanto, o problema é que o debate necessita ir além deste nível. Questões ligadas à estagnação econômica, baixa competitividade, desemprego, destituição social, remoção das barreiras ao desenvolvimento são problemas estruturais e não cíclicos. Quer dizer, o desafio do desenvolvimento é dotado de alta complexidade e não implica apenas administrar os aspectos cíclicos da dinâmica capitalista.

Assim, retomando a pergunta anterior: pode-se falar na constituição de uma rede articulada em torno de uma perspectiva desenvolvimentista, alternativa à visão neoclássica dominante até o fim do século passado, que tenha por base um corpo integrado de preceitos teóricos, um corpo capaz de fornecer os fundamentos para um programa de políticas públicas internamente consistentes? É possível identificarmos a formação de uma coalizão desenvolvimentista que lhe forneça o suporte político necessário? Teriam os empresários a necessária visão de longo prazo para integrar-se a essa coalizão, ao lado de trabalhadores, técnicos do governo e intelectuais, assumindo os custos necessários em nome de metas de mais longo prazo?

No caso do Brasil, creio que ainda não se chegou a esse grau de coesão. E isso fica mais evidente se pensarmos na formulação de um diagnóstico consensual acerca de nossos presentes desafios, apontando um rumo. Diagnóstico esse que se possa traduzir na formação de um novo marco regulatório e na execução de

um pacote de políticas públicas capazes de compatibilizar as metas de estabilização com a implantação de uma estratégia de desenvolvimento sustentado e a instauração de uma ordem social mais igualitária. Não se chegou ainda a uma síntese programática capaz de equacionar tais dilemas. Mas, certamente, a ruptura com o pensamento dogmático do passado recente, o questionamento dos paradigmas dominantes nas chamadas décadas neoliberais representam um passo decisivo nesta direção. Tal ruptura abre o caminho para a produção, no campo da prática política, de algumas convergências básicas em torno de metas com grande potencial transformador.

Este é o caso da definição de uma política energética comum, de forma a maximizar as potencialidades do etanol e as descobertas de reservas de petróleo que poderão nos situar em um novo patamar entre os *global players*. De forma similar, já é possível falar abertamente em política industrial, estimulando o desenvolvimento de cadeias produtivas e as exportações, gerando emprego e aumento da renda, melhorando a quantidade e qualidade da infra-estrutura, bem como a capacidade de incorporação de inovações e novas tecnologias. A defesa da integridade da Amazônia como parte que é do território nacional, imprescindível a um projeto brasileiro de desenvolvimento sustentável. Finalmente, recuperar o papel indutor e coordenador do Estado e aperfeiçoar as instituições e o aparelho estatal são outros aspectos de um caminho para o futuro, em torno dos quais é possível gerar consenso e mobilizar o apoio de uma coalizão identificada com a defesa dos interesses nacionais.

## OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ANTIGAS QUESTÕES E NOVAS PERSPECTIVAS

Cláudio R. Frischtak\*

Algo inusitado aconteceu nos últimos anos – uma transformação que poucos anteciparam, e numa escala e rapidez que dificulta uma análise sóbria: um grupo de países de renda baixa e média assumiu um protagonismo inédito na economia mundial. Importa menos que sua participação – medida a preços de mercado principalmente – ainda que seja limitada.<sup>1</sup> Seu dinamismo e a percepção de que algo fundamental mudou na relação de forças econômicas está levando a um realinhamento mental, no sentido de que o futuro pertence às economias emergentes, principalmente aquelas de dimensão continental, em que o aumento da renda e o deslocamento maciço das famílias na direção da classe média apontam para a consolidação dessas nações como novo pólo de poder.

Como saber se essas mudanças são duradouras? Por quantos anos ainda irá perdurar um excesso de demanda de *commodities* capaz de sustentar um choque positivo de termos de troca para o Brasil, Rússia, África do Sul e outras economias emergentes? Não há com responder a esta questão sem desvendar o “enigma chinês”: o fato de que nos últimos 30 anos (1977-2007) a economia chinesa cresceu a uma taxa média de 9,5% a.a. é algo possivelmente sem precedentes; a continuidade desta trajetória nos próximos anos – principalmente, se acompanhada por outras economias emergentes continentais, inclusive a brasileira – aponta para uma transformação radical da economia mundial.

---

\* Cláudio R. Frischtak foi economista do Banco Mundial (1984-1991) e professor adjunto na Universidade de Georgetown (1987-1990), tendo pós-graduação na Universidade de Campinas (1976-1978) e na Stanford University (1980-1984). É atualmente presidente da Inter.B - Consultoria Internacional de Negócios. O autor gostaria de agradecer a assistência de Andréa Gimenes e os comentários de Leila Frischtak.

1. A preços correntes, o PIB da China, Índia, Brasil e Rússia (os BRICs “inventados” por Jim O’Neill, da Goldman Sachs), somaram, em 2007, 12,83% do PIB mundial; já em paridade de poder de compra (PPC), 27,94% (*World Economic Outlook*, Outubro de 2007). Em 2010, impulsionados pelo diferencial de crescimento frente aos demais países, devem representar em PPC cerca de 1/3 da economia mundial.

Não é exagero afirmar que, anteriormente ao fenômeno econômico chinês, houve de fato apenas duas experiências de desenvolvimento nacional com impacto global. E em nenhum dos dois casos observaram-se taxas de crescimento tão elevadas por períodos tão longos. A Inglaterra – nos séculos 18 e 19 – se caracterizou por um surpreendentemente lento crescimento nos anos de rápida industrialização: entre 1700 e 1863, a expansão média do PIB se acelera gradativamente, de 0,7% a.a., na 1ª Revolução Industrial (1700-60), para 2,4% a.a., durante a expansão do império inglês e a fase inicial da 2ª Revolução Industrial (1831-73).<sup>2</sup> E os EUA, cuja economia arrancou no século 19 e se consolidou na liderança mundial no século 20, experimentou grande volatilidade até os anos 1950, se caracterizando por ciclos de *boom and bust* (ver gráfico no Anexo I). Vale sublinhar que o ciclo de expansão mais longo da economia americana, após 1870 (composto por anos com taxas de crescimento acima de 2% a.a.), teve duração de apenas 10 anos (1959-1969) e uma taxa média de crescimento de 4,4% a.a.; e nove deles foram os anos de mais rápido crescimento, quando da recuperação da Grande Depressão (1934-37) e do *boom* da 2ª Guerra Mundial (1939-44), em que a economia se expandiu a uma taxa média de respectivamente 9% e 13,7%.

TABELA 1  
EUA: duração dos ciclos de expansão  
1876-2007

Período	Nº anos	Taxa Média de Crescimento PIB (% a.a.)
1876- 1883	7	6,5
1886-1890	4	6,2
1897-1903	6	5,9
1922-1926	4	6,2
1934-1937	3	9,0
1939-1944	5	13,7
1950-1953	3	5,4
1959-1969	10	4,4
1976-1979	3	4,4
1983-1989	6	4,3
1992-2000	8	3,7
2003-2007	5	2,9

Fontes: JOHNSTON, Louis D; WILLIAMSON, Samuel H. **The Annual Real and Nominal GDP for the United States, 1790 - Present.** Economic History Services, out/05 <<http://www.eh.net/hmit/gdp/>>; e Bureau of Economic Analysis (2003-2007).

No período pós-guerra, as economias da Europa e do Japão apresentaram rápida expansão. Os principais países europeus – Alemanha Ocidental, França e Itália – cresceram a uma média de 5%-6% a.a., no período 1950-1973, e o Japão 9,5% a.a. A partir de então, o impulso propiciado pela reconstrução física e econômica dos países perde força, e as economias desaceleram para 2%-3 % a.a., tendo o Japão vivenciado inclusive um longo período de estagnação na década de 1990. De qualquer forma, em nenhum dos casos o crescimento foi tão rápido, por período tão longo e com impacto tão transformador no plano global quanto o da China.

2. CRAFTS, Nicholas. **The First Industrial Revolution: Resolving the Slow Growth / Rapid Industrialization Paradox**, London School of Economics, 2005.

A China seria um caso único em que três vetores de expansão vêm atuando de forma convergente: uma “fronteira aberta” – não no sentido clássico de Turner –, mas na perspectiva de um processo de migração, urbanização e interiorização ainda longe de se completar, impulsionando ganhos de produtividade e contenção dos custos salariais nas atividades industriais intensivas em trabalho; uma industrialização pesada, capital intensiva; e, mais recentemente, uma transformação produtiva com base no conhecimento. O que se deu ao longo de cerca de 150 anos nos EUA<sup>3</sup> vem operando na China de forma quase que sobreposta e concentrada no tempo nas últimas três décadas, e há indicações que fenômeno semelhante está ocorrendo na Índia – segunda maior economia asiática (em paridade de poder de compra).

A decomposição do crescimento chinês no período inicial pós-Deng (1978-1995) sugere um forte impulso advindo do trabalho e do capital, como foi o caso do Japão pós-guerra; porém, à diferença deste e das economias européias continentais neste período, a produtividade fatorial total foi da ordem de 1,7% a.a., significativa – vide o caso do Reino Unido no pós-guerra e da Inglaterra no momento de maior impulso da Revolução Industrial e expansão colonial –, porém abaixo daquelas economias e do próprio potencial da China. Mais recentemente (1993-2004), a expansão da fronteira do conhecimento e ganhos contínuos na organização e alocação de recursos da economia chinesa elevaram a produtividade fatorial total para 4%. Combinados com a incorporação da força de trabalho rural em atividades de maior produtividade e elevadas taxas de investimento, sustentada por altas taxas de poupança doméstica, estes fatores deverão manter a economia numa trajetória de crescimento da ordem de 7,5% – 9,0 % por um longo período, talvez mais 15 ou mesmo 20 anos.

TABELA 2

**Decomposição do Crescimento  
Inglaterra (1831-73)**

**Reino Unido, Europa e Japão no pós-guerra (1950-73)**

**Índia (1993-2004) e China (1978-95, 1993-2004) e 2008-2020 (proj.)  
% a.a.**

-  
+

	Contribuição do Capital	Contribuição do Trabalho	Crescimento da PFT	PIB
Reino Unido	1,6	0,2	1,2	3,0
Inglaterra (1831-73)	0,9	0,9	0,8	2,4
França	1,6	0,3	3,1	5,0
Itália	1,6	0,2	3,2	5,0
Alemanha Ocidental	2,2	0,5	3,3	6,0
Japão	3,1	2,5	3,6	9,2
Índia (1993-2004)	1,8	2,4	2,3	6,5
China				
1978-1995	3,1	2,7	1,7	7,5
1993-2004	4,2	1,7	4,0	9,7
2008-2020	2,5 - 3,0	1,5 - 2,0	3,5-4,0	7,5 - 9,0

Fontes: CRAFTS, Nicholas. **East Asian Growth Before and After the Crisis**, IMF Staff Papers, Vol. 46 n° 2. Jun/1999 e *op.cit.*; BORSWORTH; Barry; COLLINS, Susan. **Accounting for Growth: Comparing China and India**. Journal of Economic Perspectives, Winter 2008; e estimativas próprias (China 2008-20).

3. De forma estilizada, os EUA experimentaram um período de industrialização com a fronteira ainda aberta, entre 1876-1903, em que a economia crescia a uma média de 4,3% a.a.; um padrão de industrialização pesada, manifesta nos primeiros cinquenta anos do século 20, e a economia crescendo em 3,2% a.a. (1904-1949); e uma expansão com base no conhecimento, que se sustenta em 3,4% a.a. (1950-2005).

Um aspecto quase insólito e bastante recente desse fenômeno é o papel do mercado interno desses países: após um impulso propiciado pela maior integração com a economia mundial, facilitado por uma infra-estrutura industrial pré-existente, modernização dos serviços e baixos salários reais, o motor de crescimento das economias se deslocou para os investimentos em infra-estrutura e o consumo das famílias, cuja mudança de nível e padrão só é comparável ao pós-guerra nos EUA, Europa e Japão. Aqui se usa “insólito”, no sentido de os mercados internos de economias emergentes serem responsáveis por estabilizar o crescimento da economia mundial numa quadra recessiva da economia americana, de desaceleração da Europa, Japão e as economias do milagre asiático, é no mínimo inusitada.

Certamente, ao se mirar a novidade do dinamismo dos mercados domésticos e da ascensão de novos extratos populares não indigentes e classe popular média, não estamos voltando à vindicação da estratégia autárquica, de substituição das importações. Afinal de contas, há um corpo respeitável de trabalhos empíricos que sugerem a centralidade do comércio e o papel das exportações para o crescimento acelerado das nações de modo geral, e das economias em desenvolvimento em particular. Sem entrar no mérito ou tomar parte desta discussão, o que se pode afirmar com um mínimo de segurança é que o impulso propiciado pelo mercado externo na contabilidade do crescimento se retrai – em termos relativos – na exata medida que se fortalece o mercado doméstico, expandem-se escalas de produção, reduzem-se custos e amplia-se o potencial consumidor dos países. Para isso contribuiu um processo acelerado de modernização produtiva e gerencial, cujos vetores são a ampliação das importações e o investimento estrangeiro direto, assim como o imperativo de sobrevivência e competição das forças produtivas domésticas. Neste sentido, as trocas internacionais (e os fluxos de capital) permanecem com um papel estratégico no crescimento e modernização das economias continentais.

Porém estas mudanças não vêm se dando num vazio institucional ou de políticas, mas na presença de Estados organizados, com escopos de atuação relativamente amplos e capacidades de governar diferenciadas. A ascensão da China, Índia, Rússia, Brasil e outros emergentes se dá no contexto de que nesses países houve mudanças não apenas no grau de inserção na economia internacional, mas uma readequação da equação escopo-capacidade dos Estados nacionais. Em todas as economias continentais, houve tentativas mais ou menos bem sucedidas de redução do escopo de atuação (via privatização e desregulamentação); e se constatou necessidade de reforço da capacidade de governar – definir políticas, estabelecer marcos regulatórios nítidos e estáveis, modernizar as burocracias de estado, fazer cumprir a lei.

Já as nações mais jovens, principalmente aquelas da África subsaariana que emergiram do colonialismo em décadas recentes, enfrentam o que talvez seja o paradoxo essencial do desenvolvimento: requerem Estados com um amplo escopo,

tanto para garantir a unidade nacional face ao tribalismo e a fragmentação étnico-linguística, erradicar a pobreza absoluta, suprir a escassez de infra-estrutura física e social e promover o desenvolvimento econômico, integrando a economia doméstica e facilitando o acesso ao mercado internacional. Estas nações se deparam, porém, com uma fragilidade ou limitação estrutural na capacidade do Estado agir de forma eficaz, pela limitação de seus recursos de governança.

A necessidade de Estado – entendido tanto como compacto que detém o monopólio de poder instituído, quanto regras de organização e funcionamento da sociedade – aparece assim ser tão maior quanto mais pobre é o país, mais frágil o tecido social e mais rudimentar sua economia. Na realidade, o Estado é essencial tanto nessas circunstâncias quanto para economias mais avançadas e sociedades mais complexas. Nem uma visão *tout court* liberalizante, nem um intervencionismo primitivo ou impensado, dão conta do imperativo e complexidade do processo de construção de regras e normas que possibilitam o desenvolvimento econômico num contexto de economias em construção, mas abertas aos fluxos internacionais de bens, serviços e capital.<sup>4</sup>

Estado e Comércio permanecem ao longo do tempo como conceitos paradigmáticos e pilares do crescimento no longo prazo. Talvez seja oportuno ilustrar esse ponto, revisitando de forma breve a percepção e o tratamento histórico destes conceitos. Na realidade, a noção de desenvolvimento econômico como processo sujeito à intervenção do Estado é contemporâneo à 1ª Revolução Industrial, e nasce com a própria “vontade coletiva” de desenvolver as forças produtivas, fazer a economia crescer, estimular o comércio, promover a inovação. Pode-se argumentar que o mercantilismo, apoiado no absolutismo, e o colonialismo foram expressões precoces desta vontade nacional, ainda que o imperativo estratégico da disputa de poder entre as nações fosse o elemento dominante.

A prescrição da matriz fundadora da economia política para que as nações trilhassem o caminho da acumulação da riqueza é revolucionária: o dismantelamento das barreiras – internas e externas – ao comércio e à mobilidade dos fatores. Até então – e na medida da constituição dos Estados nacionais – a riqueza se acumulava não apenas ou principalmente pelos ganhos propiciados por uma produtividade em expansão no campo, a queda dos preços dos alimentos e a expansão das atividades econômicas nas cidades – mas pela expropriação colonial, a pirataria e outras formas “primitivas” de apropriação. No jogo entre nações, ganhos e perdas se anulavam; o resultado favorecia o mais forte ou aquele que, usando de instrumentos pouco convencionais, transferia para si a riqueza gerada por outrem.

---

4. Para uma discussão elucidativa acerca da construção da “ordem de mercado” por meio de instituições públicas e privadas, conjugadas com um sentido de “moralidade generalizada” em oposição àquela prevalente em grupos pequenos, ver PLATEAU, Jean-Phillipe. **Behind the Market Stage Where Real Societies Exist**. Part I: The Role of Public and Private Order Institutions; Part II: The Role of Moral Norms. *Journal of Development Studies*, Vol. 30, n. 3, Abril 1994, pp. 533-77 e Vol. 30, n. 4, 753-817, respectivamente.

Conceber que *todas* as nações viessem a ganhar – e se desenvolver – por meio de um sistema livre (das amarras coloniais e mercantilistas) de trocas, com a abertura dos mercados; e que a lógica e fundamento do comércio a nenhuma nação exclui, pois é calcada tanto nas vantagens absolutas propiciadas pelos seus atributos como as vantagens comparativas relativas, foram algumas das idéias seminais e transformadoras de Adam Smith e David Ricardo. Para Smith, em particular, assim como para David Hume, o livre comércio tinha o poder adicional de estimular a liberdade política, reduzir o poder absolutista e, neste sentido, promover o Estado de Direito. A liberdade econômica e de comércio era vista como uma alavanca para a liberdade política.

As bases intelectuais do protecionismo pós-mercantilista – calcadas no conceito de indústria nascente – foram lançadas, entre outros, por “homens de Estado”, confrontando as questões práticas de desenvolvimento em economias pós-coloniais ou de industrialização tardia (a exemplo de Alexander Hamilton, nos EUA). Era o reconhecimento que a assimetria de atributos, entre nações em estágios distintos de desenvolvimento, levava a trajetórias divergentes no tempo.

Na visão das novas nações – e daquelas que experimentaram tardiamente a Revolução Industrial – era imperativo corrigir estes desequilíbrios estabelecendo uma base industrial, promovendo as manufaturas, assegurando que insumos críticos (a exemplo de ferro e aço) para a produção de máquinas e equipamentos – inclusive aqueles voltados para a indústria bélica – fossem produzidos domesticamente. Porém, a capacidade dos governos afetarem de forma decisiva (e eficiente) o ritmo e padrão de crescimento variou enormemente, e parecia depender menos do capital ou dos recursos naturais disponíveis, mas de instituições políticas, legais e normativas – o quadro de referência que informava e estabelecia os direitos, garantias e limites para atuação dos agentes econômicos.

Esta tensão entre as duas visões básicas dos caminhos do desenvolvimento – uma liberalizante, outra protecionista/intervencionista – permanecerá no tempo, e não se pode ainda afirmar que a experiência das últimas décadas gerou um consenso, seja no plano acadêmico, seja entre formuladores de políticas de governo.

*Primeiro*, debate-se ainda, e intensamente, o papel do Estado; este se expandiu, na medida em que suas funções se tornaram mais complexas e abrangentes, e foram muito mais além de remover as barreiras pré-capitalistas de que falava Smith na Riqueza das Nações. O Estado – mesmo que “mínimo” – não apenas assegura a defesa nacional, e a lei e a ordem, mas promove a igualdade de oportunidades e estabelece restrições visando o bem comum (é bem verdade que mesmo Smith abria exceções à centralidade da mão invisível dos interesses privados na promoção do bem comum). Já o Estado ativista foi refreado, seja pelos limites fiscais, seja pelo reconhecimento de que os custos associados às falhas de governo podem dominar os custos decorrentes das falhas de mercado.

*Segundo*, discute-se menos a respeito do papel do comércio internacional, visto – senão consensualmente, mas pelo menos por muitos – como o “motor do crescimento” de que nos falava Arthur Lewis, mas sua importância relativa frente ao peso das instituições legais e econômicas; e a qualidade das políticas de governo. Assim, no plano acadêmico – e após um longo regresso da chamada economia do desenvolvimento, interrompida temporariamente pelos escritos de Lewis, assim como de Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman, em meados do século XX – os termos do debate acerca dos fatores que impulsionam o crescimento no médio e longo prazo foram atualizados como resumidos a seguir.

Houve em anos recentes uma redescoberta das “instituições” – sintetizadas no conceito de Estado de Direito<sup>5</sup> – como determinantes primários do desenvolvimento de longo prazo. Tomando emprestado de Douglas North – em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* – o conceito de que mudanças institucionais são dependentes da sua própria trajetória (*path-dependent*), esta literatura sugere a persistência ou durabilidade das instituições (ainda que transmütadas no tempo) para explicar as atuais diferenças no nível de renda das nações.<sup>6,7</sup>

Apesar da adesão de muitos a esta hipótese, ela está longe de ser consensual. Uma corrente significativa aponta que a geografia de acesso aos mercados e fontes de suprimento – no sentido de distância física, relativo isolamento e custos de transporte associados – são variáveis possivelmente mais significativas para explicar diferenças de renda entre países. Esta não é uma idéia nova, mas medições

---

5. Livre tradução da expressão *the rule of law*. Aí se incluem liberdades civis e políticas, um Judiciário independente que funciona como um contrapeso ao poder do governo (Executivo), o direito de propriedade e restrições à expropriação, e o acesso à educação, dentre outros. Para uma resenha breve ver *The Economist*, 15 de Março de 2008.

6. Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, em um trabalho amplamente citado, contrapõem instituições extrativistas estabelecidas pelos poderes coloniais, e suas seqüelas, às instituições associadas aos processos de ocupação e povoamento, e que teriam dado origem e ratificado no tempo um conjunto de normas e estruturas do Estado de Direito. O próprio padrão de colonização, por sua vez e por hipótese, foi fruto dos índices de mortalidade dos colonizadores: onde elevados, criou-se instituições de pior qualidade. Neste caso, o grau de (in)salubridade do meio ambiente acabou por determinar a natureza das instituições na colônia e, pela sua persistência, explicam as diferenças de renda observadas. Ver **The Colonial Origins of Comparative Development**. *American Economic Review*, vol. 91, n.5, pp. 1369-1401, Dezembro de 2001.

7. Um conhecido trabalho de William Easterly e Ross Levine pode ser considerado uma variante da hipótese institucional. Os autores argumentam que o impacto dos fatores físicos como localização, recursos disponíveis (*endowments*) e a própria geografia do país – enquanto determinantes do tipo de produção agrícola possível, e da maior ou menor propensão ambiental à doença, - sobre o desenvolvimento econômico, não se dá diretamente a partir dos fatores de produção ou tecnologias, mas por meio de instituições congruentes com o tipo de atividade econômica possível nestas regiões. **Tropics, Germs and Crops: how endowments influence economic development**. *Journal of Monetary Economics* 50 (2003) 3-39. Uma outra variante argumenta que o grau de fragmentação étnica e lingüística (mas não religiosa) é importante determinante do sucesso econômico dos países, operando por meio da qualidade de suas instituições e políticas de governo, inclusive a oferta de bens públicos. Ver ALESINA, Alberto; DEVLEENSCHAWER, Arnaud; EASTERLY, William, KURLAT, Sergio; WACZIARG, Romain. **Fractionalization**. *Journal of Economic Growth*, 8, 155-194, 2003. Assim, por exemplo, se a Coréia do Sul tivesse o mesmo grau de fragmentação étnica que a Uganda, o diferencial de nível de renda entre os dois países seria reduzido em 50%.

mais precisas vêm reforçando o determinismo geográfico do desenvolvimento, e este por sua vez se remete – mais uma vez – à importância do comércio.<sup>8</sup>

A discussão de causalidade está associada ainda aos horizontes ou escalas de tempo relevantes. Sem querer necessariamente resolver a questão de precedência, muitos autores vêm enfatizando que países que têm melhores instituições e são mais abertos ao comércio tendem a crescer de forma mais acelerada. Um resultado bastante sugestivo é que no longo prazo, comércio e instituições têm um papel conjunto, de mútuo reforço e difícil de ser identificado isoladamente (sendo que ambos remetem a padrões geográficos e históricos comuns); porém, em prazos menores, o papel do comércio se torna determinante e explica, em particular, a rápida expansão dos países asiáticos após 1980.<sup>9</sup>

Ao se argumentar que as instituições estão referidas à cultura cívica e política, e ainda o determinismo geográfico da ação transformadora do comércio, se coloca de imediato um conjunto de questões fundamentais para o desenvolvimento: o que fazer para acelerar o crescimento no médio e longo prazo, se as variáveis discricionárias – sob o comando do Estado – têm um papel coadjuvante? Como expandir a inserção no comércio internacional de países com frágeis pré-condições, seja pelo isolamento geográfico ou recursos limitados? Como “fortalecer” exogenamente as instituições, dado que estas mudam lenta e incrementalmente? Em síntese, qual o papel das políticas públicas no processo de criar as condições de uma expansão econômica sustentada?

A literatura é, de fato, cética quanto à possibilidade de se identificar um conjunto de ações e políticas de Estado que tenham capacidade transformadora universal. *i)* a experiência das últimas décadas sugere que se respeite a especificidade de cada caso, de cada país, de cada economia; não há um receituário universal de políticas a ser seguido, ainda que muitas façam aparente sentido; *ii)* a imposição de mudanças exógenas às instituições há muito arraigadas não apenas pode ser ineficaz, como contraproducente; e *iii)* a forma de inserção no comércio internacional não é única nem imutável no tempo: uma estratégia de substituição das importações pode ser fundamental num primeiro momento, desde que seguido por uma eventual maior inserção na economia mundial, ou simplesmente algo irrealizável pela ausência de condições mínimas para um desenvolvimento “voltado para dentro”.<sup>10</sup>

8. Ver, por exemplo, REDDING, Stephen; VENABLES, Anthony. **Economic Geography and International Inequality**. *Journal of International Economics* 62 (2004) 53-82. Ver também FRANKEL, Jeffrey; ROMER David. **Does Trade Cause Growth?** *American Economic Review*, 89 (3), June 1999, 379-99, que estimam o efeito sobre o crescimento do tamanho do mercado, e os decorrentes incentivos para investir e inovar, com base nos chamados “modelos de gravidade”.

9. Ver, por exemplo, DOLLAR, David; KRAAY, Art. **Institutions, Trade and Growth**. *Journal of Monetary Economics*. 50 (2003), pp. 133-162.

10. O expoente da posição cético-constructiva a respeito das reformas de política econômica é Dani Rodrik. Para sua melhor síntese ver **Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform**, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (Dezembro 2006), pp. 973-987.

Como pensar o desenvolvimento, no caso do Brasil, à luz de sua experiência bastante matizada e da literatura que nega consensos amplos, é cética de “receitas de bolo” e sugere reformas cuidadosas e gradativas? Não é propósito deste trabalho apresentar sugestões razoavelmente detalhadas acerca de uma estratégia de desenvolvimento para o país, em suas múltiplas dimensões. Aqui irá se centrar – e de forma sucinta – em apenas um aspecto que se considera primordial: a reforma do Estado.

Se crescimento sustentável com igualdade de oportunidades a todos os brasileiros é o *desideratum* maior para ser atingido, então se requer, primeiro, uma transformação funcional do Estado no sentido de reduzir seu escopo e melhorar substancialmente sua capacidade de formular e implementar políticas e, principalmente, prover serviços fundamentais: segurança, justiça, educação, saúde, proteção ao meio ambiente e infra-estrutura.

A premissa é que falhas maciças do Estado estão de fato no cerne da questão do desenvolvimento e impedem a implementação de qualquer estratégia, por melhor articulada; daí, que a agenda de reforma do Estado é sobrecarregada. Porém, é ilusório imaginar uma reforma transformadora do Estado – tendo por objetivo maior segurança jurídica, estabilidade regulatória, impessoalidade das regras, transparência nas decisões e uma melhora dramática na qualidade dos seus serviços – sem em simultâneo, repensar e ter uma estratégia de mudança para determinados comportamentos, hoje disseminados na sociedade: a banalização da transgressão e o descuido com a coisa pública, num contexto de impunidade; a apropriação indevida de bens coletivos ou comuns, inclusive pela fragilidade dos direitos de propriedade, e que vem levando secularmente à destruição dos principais biomas; a corrupção como meio “normal” para muitos de se relacionar com os agentes do Estado; o mandonismo e falta de cultura cívica.

Obviamente, não é trivial reformar as instituições e, menos ainda, mudar conceitos arraigados, maneiras de pensar e agir, que continuam tendo efeito de arrasto considerável sobre o desenvolvimento do país. Estas instituições, assim como as normas de moralidade pública prevaletentes na sociedade, foram afinal herdadas. Se algumas dessas instituições formalmente desapareceram, seu peso e a inércia associada estão presentes.

Então, o que fazer? Crê-se que no cerne de uma estratégia transformadora deverá se situar a reforma do Judiciário, pois são os incentivos perversos e a impunidade que geram os comportamentos mais predatórios e menos aceitáveis. Vive-se o Estado de Direito, com um corpo de leis codificadas e implementadas por um sistema de justiça bastante sofisticado e complexo. Porém, com algumas particularidades que produzem resultados anômalos. Há uma percepção de que o Judiciário não gera resultados equitativos ou eficientes, seja pelos tempos tardios, seja pelo próprio conteúdo das decisões ou, ainda, pelo corporativismo que dificulta a fiscalização dos atos da Justiça pela sociedade civil. É essencial que a Justiça do país venha a gerar incentivos positivos e sanções, ambos voltados

ao respeito à coisa pública e comportamentos consistentes com o bem comum. As mudanças decorrentes da reforma virão ao longo dos anos.

Em paralelo à reforma do Judiciário, deve-se focalizar o Executivo, suas autarquias e agências. É fundamental reforçar a capacidade de formulação e execução do governo. Dado, contudo, as restrições fiscais e limitações de recursos é necessário estabelecer uma estratégia de redução do seu escopo de atuação, pela definição de mecanismos que levem à maior participação privada e da sociedade civil na oferta de serviços. Em algumas áreas – tipicamente infra-estrutura – deve-se mirar um maior envolvimento do setor privado, o que demanda não apenas maior capacidade de planejamento e formulação estratégica, como uma melhoria do ambiente regulatório. Em outras – a exemplo de educação – os desafios da qualidade de ensino no 1º e 2º grau requer não apenas melhorias substanciais de gestão do sistema e despolitização radical do setor nos planos municipais e estaduais, como um envolvimento da família (pais) e da sociedade numa escala não experimentada até o momento. Em todas as áreas, a reforma do Estado supõe ações transformadoras tanto na gestão quanto no desenho de mecanismos que garantam a eficácia participativa de atores não estatais.

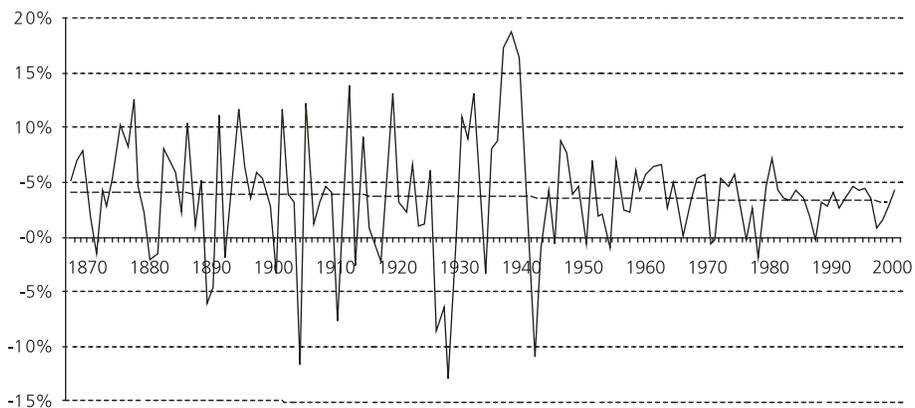
Nos últimos anos, o país avançou neste sentido, com a Lei das Concessões, os marcos regulatórios e a organização das agências, que têm sido fundamentais para atrair o investimento privado em infra-estrutura. Ainda que haja uma importante agenda de reformas para o setor, já existe um marco básico capaz de estabelecer as bases para o Estado simultaneamente reduzir seu escopo de atuação e aumentar sua eficácia. Nos demais setores, contudo, resta o desafio estratégico de mobilizar recursos da sociedade e articulá-los com os recursos do Estado, de forma que, garantindo maior eficiência à gestão, o governo seja capaz de responder às demandas de uma sociedade em rápida mudança e uma economia no caminho do desenvolvimento.

A centralidade do Estado no desenvolvimento econômico é uma das poucas “certezas históricas”. A questão é: que Estado? Não há uma resposta simples a essa questão, inclusive pelo fato que os requisitos de políticas, institucionalidades e normas de comportamento cívico não são abstratas, mas se referem a contextos históricos específicos. O Brasil apresenta em simultâneo um *déficit* de Estado – vide, por exemplo, a crise de segurança – e um excesso de Estado, ilustrado pela redundância e ineficácia na operação da infra-estrutura do país (basta lembrar a politização e captura das Companhias Docas).

Como discutido acima, a reforma do Estado é uma tarefa de enorme complexidade, não apenas por interferir em instituições herdadas e “direitos adquiridos”, como – e talvez mais importante – por tentar mudar as normas de moralidade geral, as transgressões aceitas, a apropriação indevida da coisa pública incorporada ao cotidiano. Mas, ao mesmo tempo não há como sustentar o processo de desenvolvimento sem atualizar o Estado. O desafio está posto.

## ANEXO I

## GRÁFICO 1

EUA: Os Ciclos de *Boom e Bust*  
Crescimento do PIB 1870-2004

Fontes: JOHNSTON, Louis D.; WILLIAMSON, Samuel H. **The Annual Real and Nominal GDP for the United States, 1790 - Present**. Economic History Services, October 2005 <<http://www.eh.net/hmit/gdp/>>.



## UMA AÇÃO VITAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Luiz Guilherme Schymura\*

Uma questão que surge recorrentemente nos debates sobre o desenvolvimento econômico do Brasil é o de como planejá-lo. Existem várias correntes e diferentes visões. Por isso, os debates são, por muitas vezes, acalorados. Não tenho a intenção de fugir da discussão. Mas, sob a ótica de alguns leitores, o foco deste artigo parecerá pouco pretensioso. Sem delongas, em vez de sugerir uma estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil, proporei tão-somente uma ação que, no meu entender, é vital para o nosso sucesso, qual seja: as políticas públicas não podem prescindir de estudos técnicos bem fundamentados.

Como será visto ao longo do texto, alguns programas custosos instituídos pelo Estado brasileiro foram baseados em falsas premissas. O que sugere que, embora parecessem mirar em alvos defensáveis, tais políticas públicas trouxeram resultados para o país bastante questionáveis.

Ao longo dos últimos anos, o Brasil vem crescendo a taxas modestas. A constatação pode ser feita quando tomamos por base a comparação internacional (ver Tabela 1). No período 1985-2007 crescemos em média 2,8% ao ano, menos do que os 3,2% a.a. dos países desenvolvidos e bem abaixo do que países em estágio similar de desenvolvimento, particularmente os localizados na Ásia, cujo crescimento médio foi de 5,2% a.a. Ao nos depararmos com estes números, algumas indagações tornam-se inevitáveis: por que crescemos tão pouco? Se nos compararmos com os nossos pares emergentes a situação é ainda mais grave, o que explicaria tão expressiva diferença de desempenho?

---

\* Luiz Guilherme Schymura é Doutor em Economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV), Pós-Doutorado em Economia na *The Wharton School of The University of Pennsylvania*. Ex-presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Professor da EPGE/FGV e diretor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

TABELA 1  
Taxas de Crescimento do PIB – comparações internacionais

	1985-2007	2003-2007	2007
Brasil	2,8% <sup>1</sup>	3,8%	5,4%
Desenvolvidos	3,2%	3,1%	3,6%
América do Sul, Central e Caribe	3,3%	4,6%	5,8%
Ásia em Desenvolvimento	5,2%	6,7%	7,5%
África	3,8%	5,0%	4,9%
Oriente Médio	3,8%	6,2%	5,9%
Europa Central e Leste	2,0%	5,8%	6,5%

Fontes: *World Economic Outlook* (FMI) e IBGE.

Uma possível resposta para estas perguntas pode ser encontrada no contrato social escolhido pela sociedade brasileira. Isto é, cientes da grande dívida social que se apresentava, resolvemos implantar um modelo de proteção social cujas motivações principais eram, pelo menos em tese, a melhor distribuição de renda e a maior mobilidade social. Assim, em vez de focarmos em um modelo cujo alvo seria um maior crescimento da economia, optamos por um outro cuja prioridade era saldar o grande passivo social que detínhamos. Restanos saber se políticas de distribuição de renda são, de fato, incompatíveis com crescimento econômico robusto.

De acordo com a teoria econômica, políticas que reduzem a desigualdade têm dois efeitos: *i)* podem aumentar o crescimento, se ajudarem a contornar a restrição de crédito da economia, propiciando, por exemplo, que indivíduos mais pobres invistam em capital humano, ou seja, em educação; ou *ii)* podem reduzir o crescimento, se o efeito dos impostos cobrados reduzir de forma significativa a eficiência econômica (BÉNABOU, 2000-2004).<sup>2</sup>

Com efeito, na busca do crescimento econômico, os programas sociais só se justificam, grosso modo, se forem utilizados para prover um maior investimento em capital humano. Caso contrário, existiria um *trade-off* entre eficiência econômica e distribuição de renda: países que optarem por aprofundar demasiadamente políticas distributivas de renda tenderiam a crescer menos.

Ao estudarmos o caso brasileiro, verificamos que a nossa renda, além de ser mal distribuída, é relativamente pequena. Com base nos dados coletados pelo Banco Mundial, teríamos um índice de Gini de 57 (referente ao ano de 2004), o que significa que na amostra de 126 países desenhada pelo Banco, conseguimos

1. Em 2007, o IBGE divulgou uma nova metodologia para o cálculo do PIB. Segundo a nova sistemática, no ano de 2000, o PIB apresentou um valor 7,1% maior do que o calculado com base na antiga metodologia. Assim, o valor de 2,8%, apresentado na tabela 1, contempla a mudança metodológica como sugerido na Carta do Ibre, maio de 2007, "Novo PIB, antigos desafios", Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas.

2. BÉNABOU, R. **Unequal Societies**: Income Distribution and the Social Contract. *American Economic Review*, v. 90, p. 96-129, 2000. BÉNABOU, R. **Inequality, Technology, and the Social Contract**. NBER Working Paper. n. 10371, 2004.

que nossa renda seja mais bem distribuída do que apenas 10 dos países avaliados (ver Tabela 2). Na verdade, com base em dados mais recentes, nosso Gini gira hoje em torno de 55,9 (Ipea, 2007).<sup>3</sup> De qualquer forma, continuamos com uma renda muito concentrada, e se compararmos com o ano de 1980, cujo Gini era de 57,7 (DEININGER; SQUIRE, 1996),<sup>4</sup> verificamos que a desigualdade de renda dos brasileiros diminuiu pouco ao longo dos últimos 27 anos.

No que tange à nossa renda *per capita*, como visto da Tabela 3, estamos bem piores que os países da Europa e dos EUA e, da Tabela 1, como já anteriormente mencionado, observamos que nossa economia não tem dado mostras de um crescimento vigoroso. Desse modo, estamos com uma renda baixa e crescendo pouco, o que impossibilita uma aproximação dos países desenvolvidos. Pelo visto, nosso modelo não está em sintonia com o americano, por termos renda *per capita* relativamente pequena e carga tributária elevada. Por outro lado, também não estamos alinhados ao sistema da Europa Continental, o “Estado do bem-estar social”, pelo fato de nossa renda ser mal distribuída. Isto posto, como enquadraríamos o modelo brasileiro?

TABELA 2  
Índice de Gini para vários países

País	Índice de Gini	Posição
Dinamarca	24,7	1º
Japão	24,9	2º
Suécia	25,0	3º
República Tcheca	25,4	4º
Noruega	25,8	5º
Eslováquia	25,8	6º
Bósnia e Herzegovina	26,2	7º
Finlândia	26,9	8º
Hungria	26,9	9º
Ucrânia	28,1	10º
Estados Unidos	40,8	71º
Brasil	57	116º
África do Sul	57,8	117º
Paraguai	58,4	118º
Colômbia	58,6	119º
Haiti	59,2	120º
Bolívia	60,1	121º
Botsuana	60,5	122º
República Centro Africana	61,3	123º
Serra Leoa	62,9	124º
Lesoto	63,2	125º
Namíbia	74,3	126º

Fonte: World Bank. **World Development Indicators 2006**. CD-ROM. Washington, D.C, 2006.

3. IPEA; PNAD. **Primeiras Análises**. Rio de Janeiro, Brasília: Ipea, 2007.

4. DEININGER, K.; SQUIRE, L. **A new data set measuring income inequality**. World Bank Economic Review, v. 10, p. 565-91, 1996.

TABELA 3  
Renda *Per Capita* – países selecionados (2005)

País	Renda <i>Per Capita</i> *
Brasil	8.402
Estados Unidos	41.890
Áustria	33.700
Bélgica	32.119
Dinamarca	33.973
Finlândia	32.153
França	30.386
Alemanha	29.461
Grécia	23.381
Irlanda	38.505
Itália	28.529
Holanda	32.684
Noruega	41.420
Portugal	20.410
Suécia	32.525
Suíça	35.633
Reino Unido	36.509

Fonte: PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**. PNUD: 2007.

Obs.: \* Em dólares internacionais, corrigidos pela paridade do poder de compra.

Em tese, com a Constituição de 1988 teríamos criado um cinturão de proteção social que nos garantiria um modelo de inclusão e de mobilidade social que não teria paralelo em nenhum país emergente. Na verdade, são tantos os programas sociais que existem hoje em nosso país que se sortearmos aleatoriamente um indivíduo da população, a probabilidade que esta pessoa seja elegível a um deles é muito elevada. Naturalmente, uma opção de modelo de Estado desta natureza tem seu custo. Por conseguinte, não é por acaso que a carga tributária brasileira está próxima de 40% do PIB. O curioso é que, embora tenhamos tantos programas sociais, continuemos com uma renda distribuída de forma tão desigual. O que nos leva a questionar os resultados de nosso sistema de proteção social. E o que nos remete à seguinte indagação: estaríamos com as políticas públicas apontadas no sentido correto?

Tomemos uma manifestação de beneficiários de um dos programas do governo, ocorrida na Avenida Paulista, em 25 de abril de 2007. O grupo requeria que a taxa de correção de seus benefícios fosse a mesma que havia corrigido o benefício mínimo (salário mínimo). Além do fato inusitado de, no desfile, os pleiteantes estarem trajando apenas cuecas, chama a atenção o fato de um de seus interlocutores estar com apenas 54 anos e, aparentemente, gozar de boa saúde. Estamos tratando, portanto, de uma pessoa em plenas condições de trabalho, cuja renda mensal obtida dos cofres públicos é maior que um salário mínimo.

Sem querer questionar a legitimidade do ato deste grupo de cidadãos, o fato é que no Brasil existe uma política pública que permite que pessoas ainda jovens, aptas ao labor, parem de trabalhar. Esta política pública leva o nome de “aposentadoria por tempo de contribuição”. O programa nasceu de uma idéia que

em princípio fazia todo o sentido: uma pessoa que nascesse em uma família pobre naturalmente não conseguiria estudar porque teria que ajudar em casa. Por conta disso, aos onze, doze anos de idade, entraria no mercado de trabalho e aos 45 já estaria se aposentando. Nada mais justo para uma pessoa que nasceu pobre se aposentar cedo, uma vez que havia também o entendimento de que essas pessoas tenderiam a morrer mais jovens do que outros com maior renda. Então seria importante que houvesse um programa de governo com foco nesse tipo de situação.

Como as pessoas mais ricas se beneficiariam desses programas? Por possuírem maior poder aquisitivo, estudam, fazem universidade e começam a trabalhar aos 24, 25 anos. Após 35 anos de contribuição, se aposentariam aos 60 e acabariam não sendo beneficiárias desse programa, mas sim se aposentando por idade. Dessa forma, esse programa foi moldado para as pessoas de baixo poder aquisitivo, que já nasciam em famílias de menos posse.

No entanto, ao analisarmos a Figura 1, observamos que não é o que ocorre na prática. Primeiramente, é importante que haja um bom entendimento do gráfico. O eixo horizontal é dividido por faixas de idade. Assim, cada beneficiário é alocado na faixa que contém a idade com que o mesmo auferiu seu primeiro benefício do programa. Isto é, por exemplo, se o primeiro provento foi concedido ao indivíduo quando ele tinha 43 anos, o beneficiário estará contabilizado na faixa 40 a 44 anos. O eixo vertical representa valores, em reais, pagos mensalmente aos beneficiários do programa. O gráfico ilustra, portanto, a evolução, por faixas de idade, dos benefícios médios percebidos.

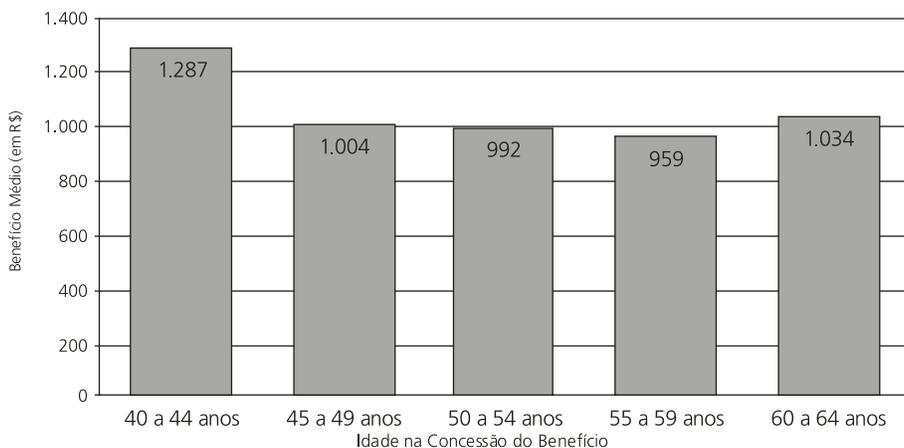
Desse modo, podemos notar que, em média, os benefícios são: elevados; acima da renda *per capita* brasileira: e, os maiores benefícios são pagos àqueles que se tornaram beneficiários do programa quando eram mais jovens. Os beneficiários que ingressaram no programa quando estavam com idade entre 40 e 44 anos percebem um benefício médio mensal de R\$ 1.287, enquanto que para os ingressos com idade entre 55 e 59 anos o valor médio cai para R\$ 959. O que nos leva a concluir que a política pública aqui apontada atinge um público-alvo distinto daquele que se pretendia, inicialmente. Em outras palavras, o programa intitulado “aposentadoria por tempo de contribuição” é voltado para a população com maior poder aquisitivo, justamente o contrário do que se propunha.<sup>5</sup> Para se ter uma idéia, os beneficiários deste programa consumiram, no ano de 2006, um montante aproximado de R\$ 47 bilhões.<sup>6</sup>

---

5. A introdução do fator previdenciário veio como um mecanismo corretivo do referido programa. Com isso, criou-se um incentivo para que houvesse postergação na data de requisição do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

6. Para uma análise mais acurada de custo-benefício do programa, deve-se considerar as contribuições que são feitas pelos beneficiários ao programa, o capital humano de qualidade que é desperdiçado – pessoas jovens e saudáveis que deixam de trabalhar –, e a superposição com outros programas como o de aposentadoria por idade.

FIGURA 1

**Aposentadorias por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, em 2006**

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2006).

As despesas com pensões por morte representam um gasto excessivo, atingindo a marca de 3,2% do PIB, em 2006. O número é, de fato, significativo quando comparado com outros países. Em uma amostra expressiva de nações, o Brasil é o campeão nas despesas com o pagamento de pensões por morte (ver tabela 4). Para se ter uma idéia, os países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastam com pensões, em média, 0,8% do PIB. O que causa perplexidade é o fato de a população dos países desenvolvidos ser mais velha do que a nossa. Por isso, deveria haver muito mais pensionistas lá do que aqui.

As razões para tamanha discrepância são, naturalmente, as regras excessivamente permissivas das pensões no Brasil. Não há na legislação brasileira, por exemplo, carência de tempo contributivo do instituidor, enquanto no resto do mundo há normalmente um período mínimo de contribuição de pelo menos cinco anos. Não é necessário ser casado, no Brasil, para fazer jus à pensão por morte do companheiro, ao passo que em outros países é exigido um período mínimo de união. São também usuais, internacionalmente, as restrições aos pensionistas mais jovens, em especial aos viúvos ou viúvas com menos de 45 anos. No Brasil, não há limite e nenhuma restrição ou redução das pensões relativas à idade. E, enquanto na maior parte do mundo a pensão finda com um novo casamento, entre nós ela se mantém inalterada, e pode ser acumulada com novos benefícios provenientes de outras uniões.

Nos critérios para concessões de benefícios, fica igualmente clara a excentricidade do caso brasileiro. Não há influência do número de dependentes no valor

da pensão por morte, com a reposição sempre de 100%, ao passo que na maior parte dos países a reposição gira em torno de 70%, com acréscimos de 10% por cada beneficiário a mais, até o teto de 100%. Tampouco há no Brasil a redução do valor da pensão, quando o titular recebe outro benefício ou salário. No resto do mundo, geralmente, há redução ou, em alguns casos, até a impossibilidade de acumular pensão com aposentadorias ou salários. Finalmente, no Brasil não há influência da idade do pensionista no valor do benefício, enquanto que o padrão mais comum internacionalmente é o de que pensionistas mais jovens recebam benefícios menores.

Em um estudo recente, de 2007, com 20 países, Tafner<sup>7</sup> observa que nove deles fazem restrições à idade da mulher, oito vinculam o benefício à existência de crianças e 16 têm alguma forma de restrição ao valor do benefício. O autor analisa diversos cenários hipotéticos. Em cada situação, é adotada para nosso sistema alguma das regras restritivas de outros países e, com isso, é calculado o impacto em número de beneficiários e no valor das pensões. Assim, se tivéssemos a regra chilena, em que viúvas ou viúvos sem crianças têm uma pensão no valor de 60% do salário do cônjuge falecido, o que sobe para 80% no caso de haver crianças, a consequência seria uma queda de 19% nas despesas com nossas pensões. Já no caso da adoção da regra americana, em que a pensão é de 75% do último salário, e apenas para viúvas ou viúvos com crianças, o número de benefícios despencaria para 15% e o gasto para 11% do atual. A determinação russa de que as pensões sejam pagas às viúvas ou viúvos de mais de 55 anos, sem trabalho, reduziria em 58% o número de benefícios, e em 54% os gastos.

Em suma, o sistema de pensões no Brasil caracteriza-se por regras de extravagante liberalidade. Confesso que, no caso da política pública relativa ao pagamento das pensões por morte, tenho dificuldades em encontrar explicações, sejam econômicas, sociológicas ou morais, para o tamanho do descompasso entre o que o Brasil faz nesta área e os parâmetros internacionais.

TABELA 4  
Pensões por morte como proporção do PIB (comparação com países da OCDE)\*

Países	Pensões por morte (%PIB)
Brasil	3,2%
Itália	2,5%
Luxemburgo	2,5%
Bélgica	2,1%
França	1,9%
Portugal	1,6%
Suíça	1,5%
Japão	1,2%

continua

7. TAFNER, Paulo. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário**: seus efeitos sobre a pobreza de mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. Em **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). Ipea 2007, capítulo 11: 411-440.

continuação

Países	Pensões por morte (%PIB)
Hungria	1,1%
Polônia	1,0%
Finlândia	0,9%
Grécia	0,8%
Irlanda	0,8%
Estados Unidos	0,8%
Suécia	0,7%
Islândia	0,6%
Espanha	0,6%
Áustria	0,4%
Alemanha	0,4%
Holanda	0,4%
Canadá	0,4%
Noruega	0,3%
México	0,3%
República Tcheca	0,2%
Eslováquia	0,2%
Reino Unido	0,2%
Austrália	0,2%
Coréia do Sul	0,2%
Nova Zelândia	0,1%
Dinamarca	0,0%
Média (OCDE)	0,8%

Fonte: OCDE Social Expenditure Database (2007).

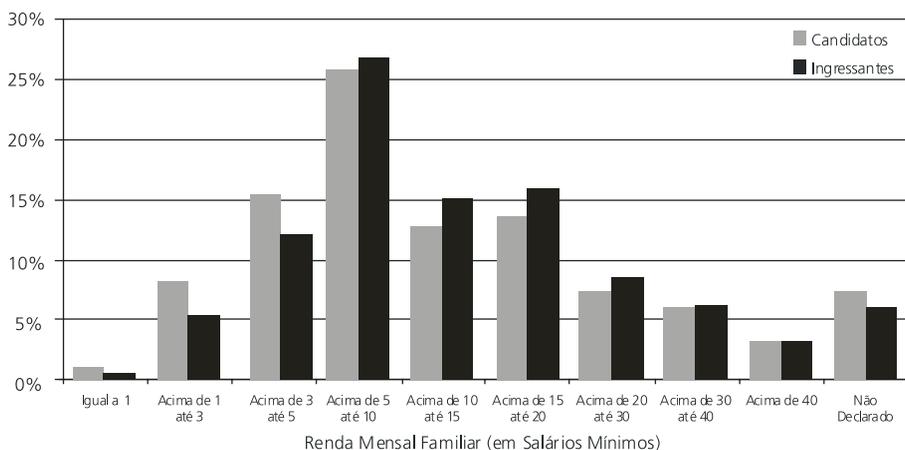
Obs.: \* O dado brasileiro se refere ao ano de 2006. Para os demais países o ano de referência é 2003.

Vamos considerar agora outra política pública: a universidade pública e gratuita. Em tese, o programa facilita a mobilidade social. Nesse sentido, seria uma política pública que buscaria contornar problemas no mercado de crédito, o que ajudaria, também, a aumentar a taxa de crescimento da economia. Todavia, estudantes de baixa renda não conseguem se preparar de forma adequada para ingressar em um curso superior gratuito. Por conta disso, quando são expostos à competição pela vaga com alunos oriundos de famílias abastadas acabam não sendo bem sucedidos.

Por conseguinte, a grande maioria dos alunos que estão matriculados em universidades públicas dispõe de renda suficiente para arcar com as despesas do curso, não necessitando, com efeito, do subsídio público. A Figura 2 sugere tal interpretação. Observamos que entre os ingressos na Unicamp, em 2005, quase a metade era proveniente de famílias cuja renda era superior a 10 salários mínimos. Certamente, não deveria ser o público-alvo de políticas deste tipo. Em segundo lugar, a inadequação desta política pública fica mais evidente quando o gasto público médio com um universitário (R\$ 10.534 a.a.) é confrontado com o gasto com um aluno do ensino médio (R\$ 941 a.a.) ou com a média para todos os alunos (R\$ 1.100 a.a.).<sup>8</sup>

8. Dados do MEC/INEP/DTIE relativos ao ano de 2002. O gasto com o aluno da universidade pública exclui inativos, pensionistas e gastos com hospitais.

FIGURA 2  
Distribuição dos candidatos e ingressantes da Unicamp em 2005 de acordo com a Renda Familiar



Fonte: Unicamp.

Apresentamos três exemplos que sugerem que algumas das políticas públicas não atingem seu objetivo precípuo. Ademais, podem até promover o efeito no sentido contrário, transferindo benesses para a parcela mais abastada da população. Na verdade, o que parece faltar nas discussões que são travadas sobre políticas públicas no Brasil são análises técnicas bem fundamentadas. A análise de custo-benefício é feita, com frequência, de forma precária. Por conseguinte, estas políticas geram redução no potencial de crescimento de nossa economia, via aumento da carga tributária, sem gerar uma contrapartida justificável, como, por exemplo, melhora na distribuição de renda. Caberia, portanto, uma avaliação de algumas políticas públicas.

Em suma, creio que um ingrediente fundamental para que atinjamos o tão sonhado nível de desenvolvimento econômico e social seria a fundamentação técnica no desenho de nossas políticas públicas. Não é mais admissível que seja aportado volume expressivo de recursos em programas cujo foco não está claramente identificado. Assim, em vez de propor uma estratégia de desenvolvimento econômico para nosso país, preferi focar em uma das ações que reputo essencial para nosso sucesso econômico e social.



## POLÍTICA MACROECONÔMICA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: UMA VISÃO CRÍTICA

Franklin Serrano\*

Para muitos, o regime de política macroeconômica importa apenas para a discussão da estabilidade (ou instabilidade) de curto prazo, o que só afeta de forma muito indireta e mediada o desenvolvimento da economia no longo prazo. No caso do Brasil, no período mais recente, especialmente a partir de 1999, o entendimento da relação entre regime de políticas macroeconômicas e desenvolvimento tem sido fortemente prejudicado pelo fato de que, tanto os defensores quanto a grande maioria dos críticos do regime de política macroeconômica adotado no país, compartilham de uma mesma visão idealizada de seu funcionamento. Este quase consenso inclui os dois pilares principais do regime de política macroeconômica atual: o sistema de metas de inflação e a política fiscal de grandes *superávits* primários.

A grande maioria tanto dos defensores quanto dos críticos do sistema de metas de inflação brasileiro acredita que ele é operado da forma descrita pelo modelo do “novo consenso” ou “nova síntese neoclássica”. Ao mesmo tempo, a imensa maioria dos economistas no Brasil, inclusive dos que se dizem desenvolvimentistas (ou “novos” desenvolvimentistas), apóia a política fiscal de manutenção de vultosos *superávits* primários, com objetivo de ajudar a estabilizar (ou diminuir) a dívida líquida do setor público, que é considerada um indicador do grau de solvência do Estado brasileiro.

Neste artigo, gostaria primeiro de expor minha visão sobre como funciona *de fato* o sistema de metas de inflação, depois fazer algumas observações críticas sobre a política fiscal e finalmente levantar alguns dilemas de política macroeconômica que surgirão, numa eventual tentativa de criar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento.

---

\* Franklin Serrano é economista, professor adjunto do Instituto de Economia, da UFRJ. Graduado pela PUC-RJ, Mestrado no IE-UFRJ e Mestrado e Doutorado na Universidade de Cambridge, Inglaterra. Deu aulas na CEPAL (Chile) e na Universidade Demontfort, em Leicester, Inglaterra.

Começamos pela discussão sobre o sistema de metas de inflação. A visão consensual da operação do regime de metas de inflação, aceita inclusive pela maior parte de seus críticos, pode ser sintetizada em três proposições: a) o núcleo ou tendência da inflação é resultado de choques de demanda; b) a taxa de juros é operada com o objetivo de controlar a demanda agregada; e, c) alguma variação na taxa de câmbio ocorre como um efeito colateral das mudanças na taxa de juros.

Apesar de sua ampla aceitação, estas três proposições básicas, a rigor, só se sustentam se quatro pressupostos fundamentais do modelo teórico do “novo consenso” mencionado acima forem válidos. Estes pressupostos são: *i*) que o hiato do produto (e/ou do emprego) afeta a inflação de forma sistemática; *ii*) que os choques inflacionários têm persistência total, isto é, os coeficientes de inércia e de expectativas inflacionárias, somados, se igualam à unidade; *iii*) que o produto potencial é independente da evolução da demanda; e, *iv*) que os choques de custo são aleatórios, causados, por exemplo, por safras agrícolas abundantes ou excepcionalmente fracas.

Somente se estes quatro pressupostos forem válidos, a visão consensual faz sentido. Os pressupostos 2 e 3 implicam que o Banco Central deve se preocupar exclusivamente com a meta de inflação, pois a política monetária é neutra e a longo prazo não afeta nem o produto, nem a capacidade produtiva da economia. Os demais pressupostos garantem a possibilidade de controlar a inflação, controlando a evolução da demanda agregada (pressuposto 1), e que não se pode (nem se deve) fazer muito para controlar a inflação de custos (pressuposto 4). O pequeno problema é que, no caso da economia brasileira no período de 1999, até agora nenhum destes quatro pressupostos se sustenta.

Em primeiro lugar, não se observa uma relação empírica sistemática entre o hiato do produto e a aceleração da inflação (a rigor, nem com o nível da inflação). As estimativas de diversos estudos econométricos mostram a não significância do hiato do produto na chamada Curva de Phillips. Em segundo lugar, no caso da economia brasileira recente, os choques inflacionários não têm persistência total sobre a inflação. Estimativas para a persistência inflacionária no Brasil mostram que esta não pode ser considerada completa, isto é, a soma dos coeficientes da inflação passada (inércia) e futura (medida pelas expectativas inflacionárias) na curva de Phillips é sempre inferior à unidade. Existe uma persistência na inflação, mas esta é somente parcial (em torno de 0,7 no máximo).

A terceira hipótese descrita acima, de que produto potencial é independente do produto corrente, é totalmente refutada pela literatura moderna de séries temporais, tanto no Brasil quanto nos demais países. As evidências de existência estatística de uma raiz unitária (e, portanto, de uma tendência estocástica) no PIB mostram que a tendência do produto potencial é fortemente correlacionada com

a evolução do produto corrente (a chamada histerese). A presença de histerese significa que os mesmos fatores que causam os ciclos causam a tendência de longo prazo. Como a maioria dos economistas aceita que as flutuações do produto no curto prazo são determinadas por mudanças na demanda agregada, estas evidências de histerese são incompatíveis com o modelo do novo consenso, que supõe que o produto potencial depende apenas de fatores ligados à oferta. A histerese aponta para o fato de que o crescimento da própria capacidade produtiva da economia no longo prazo depende da expansão da demanda efetiva. E o mecanismo de transmissão mais plausível, que explica por que a tendência do crescimento da demanda afeta o produto potencial, vem da constatação (também corroborada por diversos estudos empíricos) que o investimento que cria capacidade para o setor privado é basicamente induzido pela evolução da demanda final de consumo, investimento residencial, exportações e gastos do governo.

É importante entendermos o efeito combinado destas evidências sobre os pressupostos 2 e 3 para a questão do dilema entre inflação e crescimento. Se os três pressupostos acima fossem válidos e valesse o modelo do novo consenso, um choque de demanda temporário levaria a um aumento no patamar da inflação e um choque de demanda permanente levaria direto à hiperinflação (a curva de Phillips seria aceleracionista).

Se além da persistência incompleta levássemos em conta o efeito histerese, veríamos que mesmo um choque de demanda permanente produziria apenas um efeito temporário sobre o nível da inflação (e um efeito permanente sobre o nível de preços). A inflação inicial se dissiparia na medida em que o hiato de produto fosse se fechando endogenamente a média que maturasse o efeito capacidade dos investimentos induzidos pelo maior crescimento da demanda.

Finalmente, o quarto dos pressupostos da interpretação consensual do sistema de metas, a idéia de que os choques de oferta são aleatórios, definitivamente não se aplica ao Brasil, por diversas razões. Em primeiro lugar, temos os preços monitorados que crescem bem acima dos preços livres de 1999 a 2006. A maior parte dos preços monitorados é atrelada contratualmente ao IGP-M que, em geral, cresceu bem mais do que o IPCA, o que provavelmente implicou numa tendência ao aumento das margens de lucro das empresas destes setores, ao longo do período como um todo. Além disso, os preços internacionais do petróleo crescem desde 1999 e os das demais *commodities*, desde 2002, impondo crescimento semelhante aos preços dos bens importados (e pressionando para cima os preços no mercado interno dos bens exportáveis). Finalmente, o salário mínimo nominal também tem evoluído continuamente bem acima do IPCA, devido à política do governo de recomposição do seu poder de compra, que está retornando aos níveis dos anos 1960.

Como nenhum dos quatro pressupostos se sustenta, é evidente que o núcleo da inflação brasileira não é de demanda e o sistema de metas no Brasil não pode funcionar da maneira em que é descrito, consensualmente. Mas ainda assim, o sistema bem ou mal funciona. A inflação crônica não retornou a partir de 1999 e a inflação ficou contida, dentro da faixa estipulada pelas metas em 1999, 2000, 2005, 2006 e 2007 (ficando acima da meta em 2001, 2002, 2003 e 2004). Então, fica a questão: como é possível controlar a inflação a partir da taxa de juros, numa economia onde não há evidência de que o controle da demanda agregada seja capaz de conter diretamente o aumento de preços ou salários nominais e onde há um conjunto de pressões inflacionárias pelo lado dos custos?

A resposta é que, na prática, o sistema funciona da seguinte maneira: aumentos da taxa de juros valorizam a taxa de câmbio nominal; as mudanças na taxa de câmbio, por sua vez, com alguma defasagem, têm um forte impacto de custos, diretos e indiretos, sobre todos os preços da economia, inclusive os “livres”. Desde meados de 1999 até agora, apesar da enorme mudança nas condições de comércio, liquidez e taxas de juros da economia mundial, da grande virada da conta corrente brasileira, da mudança de governo e dos movimentos especulativos habituais, se observa, ainda assim, uma forte relação entre o diferencial de juros interno e externo (corrigido pelo risco país) e o nível da taxa de câmbio nominal.

É a valorização do câmbio, resultante do elevado diferencial de juros, que torna possível a transformação de grandes choques de oferta negativos em dólares em choques de oferta positivos em real. Outro fator de controle da inflação de custos tem sido a política do governo de não repassar integralmente para os preços internos da gasolina e, especialmente, do óleo diesel, as brutais variações externas do preço do petróleo (o que ficou claro quando recentemente o governo reduziu impostos indiretos para compensar o reajuste parcial do preço interno).

A maioria dos analistas acredita, seguindo a caracterização consensual descrita acima, que o efeito dos juros altos sobre a demanda agregada é o que impede que os choques de custo se transformem em aumentos da taxa de inflação. No entanto, o fato de que não se observa relação sistemática entre o hiato do produto (ou emprego) e a inflação mostra que não é isso o que ocorre. A política de juros elevados, ao valorizar a taxa nominal de câmbio, gera diretamente um choque positivo de custos em moeda local. Assim, dada a ausência do canal de transmissão tradicional da demanda para a inflação e a força do canal de transmissão dos juros para o câmbio e do câmbio para os preços, o efeito dos juros sobre a demanda agregada, na realidade, se torna apenas um efeito colateral da política monetária.

Note que, mesmo quando a economia sofreu choques cambiais adversos, oriundos de problemas nas contas externas, como em 2002, o papel principal dos juros elevados não foi propriamente conter a demanda para evitar o repasse aos

preços da desvalorização inicial, mas sim parar e depois reverter a desvalorização cambial nominal. Não é por outro motivo que, como nos lembra Nelson Barbosa, em todos os anos que a inflação ficou dentro da faixa estipulada como meta (fora o ano de 1999, que marca a transição para o sistema) o câmbio nominal se valorizou.<sup>1</sup> Nos anos mais recentes, o grande diferencial de juros e a contínua valorização nominal do real manteve a inflação dentro da meta, apesar do forte crescimento dos preços internacionais das *commodities* e do petróleo em dólares.

A outra característica fundamental do sistema é que, embora o núcleo da inflação brasileira recente seja de custos, não tem havido inflação puxada pelos salários nominais médios (a despeito do grande crescimento nominal do salário mínimo). Em geral, os custos unitários do trabalho em termos nominais só têm crescido menos e depois do aumento da inflação, independentemente do nível de atividade da economia. No fundo, é a ausência de indexação salarial e a baixa resistência salarial real que explicam tanto a pouca persistência dos choques inflacionários, quanto o fato da inflação crônica não retornar, mesmo quando ocorreram grandes desvalorizações cambiais.

Vemos então que operação concreta do sistema de metas inflacionárias no Brasil tem as seguintes características: *i*) o núcleo da inflação é de custos; *ii*) as variações na taxa de juros afetam a taxa de câmbio; *iii*) as variações no câmbio afetam os custos e, posteriormente, os preços de todos os setores da economia. O primeiro impacto se dá nos preços dos transacionáveis e dos monitorados (estes via indexação ao IGP-M) e, posteriormente, o impacto dos preços por atacado afeta os custos e os índices de preços “livres” e dos não transacionáveis; *iv*) o efeito dos juros na demanda agregada é, afinal, apenas um efeito colateral da política monetária; e, *v*) a âncora do sistema é a baixa resistência dos salários reais médios.

Somente a partir desta caracterização mais realista de como o sistema funciona poderemos discutir adequadamente os dilemas que a política macroeconômica impõe ao desenvolvimento econômico.

Passemos agora à discussão da política fiscal. Vamos discutir brevemente três aspectos onde cremos que o quase consenso que existe no Brasil merece ser questionado: a) a relação entre taxa de juros e dívida pública; b) o problema da relação entre o investimento público e o próprio conceito de dívida líquida do setor público; e, c) a questão dos gastos correntes e da carga tributária.

Em primeiro lugar, da discussão acima, que mostra que a taxa de juros no Brasil é determinada pela política monetária e manipulada ao nível que for necessário para o sistema de metas de inflação funcionar, segue-se que a evolução da

---

1. No caso de 1999 o sistema funcionou por poucos meses e a faixa da meta foi ajustada para cima. Note que, em 2003, o câmbio nominal também se valorizou, mas havia se desvalorizado tanto em 2002 que, mesmo assim, a meta não foi atingida, por conta das defasagens entre a flutuação câmbio e a inflação.

dívida pública é causada pela evolução da taxa de juros real (e da taxa de câmbio). Os substanciais *superávits* primários que se vêm obtendo no Brasil, há dez anos, não têm sido suficientes para determinar a dinâmica da razão dívida pública sobre o PIB, que tem crescido ou diminuído na direção dada pela política monetária que define a dinâmica da taxa de juros e do câmbio.

Apesar da forte evidência favorável de que as variações maiores da dívida pública são causadas pelas variações da taxa de juros, a maioria dos economistas no Brasil acredita que de alguma forma é a razão dívida pública/PIB que causa as taxas de juros reais elevadas. O argumento, às vezes chamado de “dominância fiscal”, seria de que o *spread* entre a taxa de juros interna e externa (o chamado “risco-país”) tenderia a subir quando a dívida pública estivesse crescendo, pois os credores internacionais do país passariam a temer um calote. No entanto, é muito difícil entender porque o crescimento da dívida interna, que é paga em moeda nacional (e, portanto, jamais o governo ficará realmente sem dinheiro para pagá-la), levaria a uma maior probabilidade de calote. Mais estranha ainda é a idéia de que nossos credores externos se preocupariam com o improvável e desnecessário calote interno, em vez de um possível calote da dívida externa, ou com uma súbita desvalorização cambial, se forem detentores de títulos em moeda doméstica, que são os fatores que deveriam ser motivo de preocupação destes agentes, se eles fossem minimamente racionais. Além da implausibilidade teórica, há também substancial evidência que o chamado risco-país é em boa parte exógeno e segue as flutuações dos mercados financeiros internacionais (alguns estudos mostram que metade da flutuação do risco-país é comum a quase todos os países “emergentes”), e a parte idiossincrática dele tem a ver, evidentemente, com as condições de solvência e liquidez das contas externas e não das contas públicas.

Mas o problema mais grave parece estar no próprio conceito de dívida líquida do setor público, que é utilizado no Brasil. O “setor público” é definido de forma a englobar não apenas o governo, propriamente dito, mas inclui também todas as empresas estatais menos os bancos públicos. E o conceito de “dívida líquida” por algum motivo não considera que, em geral, o investimento em capital fixo, seja do governo seja das estatais gere um ativo. É o uso deste conceito para fazer política fiscal (aceito acriticamente por todos no Brasil, com a exceção do professor Décio Munhoz) que cria fortes obstáculos ao crescimento do investimento público. Na Grã-Bretanha, se usa a chamada “regra de ouro”, onde se tenta manter um equilíbrio ao longo do ciclo (mas não a cada instante) entre gastos públicos correntes e receita tributária e, ao mesmo tempo, se permite o financiamento via aumento da dívida pública de todos os gastos do governo em capital fixo. Mesmo nos países da zona do Euro que se submeteram às regras do Acordo de Maastricht, os *déficits* correntes podem chegar a 3% do PIB, que não é um número muito diferente da média da taxa de investimento público nestes países.

No Brasil, a muito custo, se retiraram parte dos investimentos da Petrobrás e, mais recentemente, com o PAC, foi permitido que até 0,5% do PIB de investimento público seja descontado da meta de superávit (que, aliás, já foi aumentada de novo). Porém, ninguém questiona a falta de sentido do nosso conceito de “dívida líquida do setor público”, em si. Como pode uma dívida que não desconta a contrapartida de ativos reais ser “líquida”?

Além disso, a decisão de excluir os bancos públicos do setor público gera toda sorte de distorções. Por que se o BNDES empresta dinheiro para uma prefeitura fazer obras de saneamento (ou para a Eletrobrás comprar uma turbina) a dívida líquida do setor público aumenta? Neste caso, por exemplo, não há transferência de recursos para o setor privado nem aumento algum na dívida mobiliária. Até hoje, apesar da crescente constatação de que será impossível uma retomada do desenvolvimento, sem uma expansão vigorosa do investimento público em infra-estrutura econômica e social, infelizmente ninguém parece querer questionar este peculiar conceito de dívida líquida do setor público.

O terceiro ponto onde há quase um consenso total é o de que a carga tributária no Brasil é alta demais e que os gastos correntes do governo estão crescendo, a taxas insustentáveis. O problema aqui é que a carga tributária, que é relativamente alta (e terrivelmente regressiva), é a carga tributária bruta, sem descontarmos as transferências do governo ao setor privado. Mas como o governo brasileiro transfere muitos recursos, tanto aos mais pobres, através da Previdência Social e do programa *Bolsa Família*, quanto também para os mais ricos, através do pagamento de juros da dívida pública, a carga tributária líquida no Brasil é razoavelmente baixa em termos internacionais (de acordo com Carlos Pinkusfeld Bastos, em 2004, os dados eram: 12,7% para o Brasil; 15,1%, no México; 21,3%, na Espanha; 20,7%, na Irlanda; e 14,25, na Polônia, por exemplo).

O mesmo tipo de confusão (com freqüência proposital) aparece na discussão dos gastos correntes. É prática comum, no Brasil, inclusive entre os desenvolvimentistas, somar-se os gastos do governo propriamente dito com as transferências não-financeiras do governo e chamar isso de “gastos correntes”. A seguir, aponta-se que estes gastos assim calculados têm crescido mais que o PIB e, a partir daí, se define que são insustentáveis. Mas os gastos do governo propriamente dito em consumo e investimento não têm, em geral, crescido a taxas maiores que o PIB, no conjunto dos últimos anos. O que tem ocorrido é que, de fato, as transferências do governo têm crescido mais que o produto, em boa parte por conta da bem sucedida política de valorização do salário mínimo. Mas a arrecadação total também tem crescido tanto, que o superávit primário tem sido mantido e recentemente se expandiu. As transferências do governo configuram uma redistribuição de renda para os muito pobres e muito ricos (juros). Mas não se configura uma crescente pressão do gasto público, propriamente dito.

A partir deste conjunto de esclarecimentos e observações críticas podemos pensar as dificuldades reais que enfrentaria uma tentativa mais séria de retomar o desenvolvimento.

É claro que o regime atual de “juro alto e câmbio baixo” tem grandes custos. Em termos fiscais, aumenta a carga de juros da dívida pública. Em termos distributivos, os juros reais elevados estabelecem um alto custo de oportunidade para o capital, que eleva o piso aceitável das margens de lucros das empresas e concentra a distribuição funcional da renda. Os juros reais elevados atrapalham o crescimento do crédito para o consumo e para a construção civil e, a partir daí, desestimulam o investimento produtivo induzido e o crescimento do próprio produto potencial. O câmbio real cada vez mais valorizado desprotege a indústria local contra as importações, diminuindo sua competitividade, e atrapalha as exportações de produtos industriais mais sofisticados, solidificando uma inserção externa de pouco dinamismo tecnológico, baseada apenas em nossas vantagens absolutas em alguns recursos naturais.

Além disso, a tentativa de acelerar o crescimento mantendo em operação o sistema “juro alto câmbio baixo” leva a uma explosão das importações, que cria uma tendência à deterioração progressiva das contas externas, gerando *déficits* em conta corrente que podem no futuro significar o retorno da restrição externa ao crescimento.

Por vários destes motivos, é crescente o número de críticos do regime que propõem a transição para um regime de política econômica de “juro baixo e câmbio alto”. O problema é que uma vez que nos demos conta de como o sistema de metas funciona, realmente, se o diferencial de juros for reduzido e o câmbio substancialmente desvalorizado surgem, então, algumas questões complicadas.

Em primeiro lugar, como manter a inflação sob controle? Recentemente, as taxas de crescimento dos preços internacionais dos alimentos e do petróleo têm sido bem mais elevadas do que a meta de inflação brasileira. Se não for usado o instrumento da valorização cambial, o que se deve fazer?

Alguns economistas têm sugerido que o Banco Central use controles de crédito de diversos tipos para a demanda agregada, sem ter que elevar a taxa básica de juros (evitando assim a valorização do câmbio). Outros sugeriram (já conseguiram) a ampliação adicional dos já elevados superávits primários fiscais, que diminuiriam o crescimento da demanda agregada, sem a necessidade de aumentar os juros (novamente evitando a valorização do câmbio).

O problema é que estes críticos não levam em conta que a economia está sofrendo um choque de oferta externo e não um choque de demanda interno. A economia não está superaquecida e o choque externo do aumento do preço dos alimentos e de produtos comercializáveis que usam muito petróleo como insumo (já que o repasse aos preços internos do petróleo tem sido pequeno) diminui

por si só os salários reais e desacelera o consumo. Além disso, e mais importante, como vimos acima, não há evidência de que as flutuações no hiato do produto (ou emprego) no Brasil afetem a inflação, nem o grau de repasse de choques de custos. Estas medidas de controle de demanda só teriam o efeito colateral de reduzir o crescimento, viés já existente na política de juros altos, e não afetariam a taxa de inflação, exatamente por não valorizar o câmbio.

Não é por outro motivo que logo após o governo ampliar a meta do superávit primário para 2008, supostamente para controlar o excesso de demanda, o Banco Central mesmo assim elevou fortemente a taxa de juros, e o câmbio continuou a se valorizar. Neste caso, talvez esteja na hora de começar a se pensar em desindexar de vez os preços monitorados. Além disso, seria interesse seguir diversos outros países que introduziram subsídios aos preços dos alimentos (o que, na prática, já é feito no Brasil para os combustíveis), para evitar que o choque de preços reduza o salário real e gere pressões inflacionárias de custos.

Por sua vez, se mais adiante houver uma grande desvalorização cambial e a inflação aumentar pouco, e temporariamente, como ficarão os salários reais? É importante notar que, devido à indexação dos preços monitorados ao IGP-M, que é muito afetado pela taxa de câmbio, os salários reais médios serão fortemente reduzidos por uma desvalorização cambial. Curiosamente não tenho visto nenhuma preocupação com este assunto no debate recente, nem entre os desenvolvimentistas.

Estes difíceis dilemas entre inflação, taxa de câmbio e salários reais, típicos de uma economia em desenvolvimento, podem ser amenizados se houver uma grande expansão do investimento público em infra-estrutura e tecnologia (muito superior ao modesto PAC), que melhore sistematicamente a produtividade, tanto dos setores industriais mais expostos à concorrência externa, quanto a dos setores que produzem direta e indiretamente a cesta de bens e serviços relevante para os salários reais. Isto, porém, só será possível na escala necessária se e quando houver vontade política de excluir todos os investimento públicos das metas de *superávit* primário.



## ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E INTERVENÇÃO FISCAL DO ESTADO

Denise Lobato Gentil\*  
Renaut Michel\*\*

Nos primórdios do século XX estabeleceu-se uma intensa discussão sobre o tema da presença do Estado no desenvolvimento das nações. Do lado daqueles que defendiam a atuação do Estado como absolutamente relevante, debatia-se como construir este Estado e como resolver o dilema reforma *versus* revolução. Por muito tempo, os defensores da construção do socialismo entendiam que uma revolução seria necessária para uma apropriação coletiva dos meios de produção, enquanto única forma de garantir uma sociedade mais justa e fraterna.

A degradação das condições de vida para patamares sub-humanos, a permanente ameaça de desemprego, o crescimento e concentração do operariado nos centros urbanos e as revoltas por melhores condições de trabalho favoreceram a conscientização política e a organização dos trabalhadores que, ainda no século XIX, transformam-se numa força política independente. Surgiram os movimentos reivindicatórios e as greves. O ludismo e o cartismo, na Inglaterra no primeiro quartel do século XIX, as revoluções européias de 1848, que ficaram conhecidas como Primavera dos Povos, e as greves de 1888-1892 preocuparam as classes dominantes européias, fazendo com que os governos reavaliassem seus métodos no trato dos problemas sociais da doença e da pobreza. O individualismo, o livre mercado e a busca desenfreada pela maximização de lucros produziam graves problemas sociais, que interferiam no processo de acumulação de capital. E o Estado teve que ampliar suas funções para conseguir articular garantias econômicas e sociais, em torno das relações de produção.

---

\* Denise Lobato Gentil é professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Diretora-Adjunta da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

\*\* Renaut Michel é professor de Economia Brasileira da Universidade Cândido Mendes e Assessor da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

No final daquele século, todos os países importantes da Europa tomaram medidas de política social. A grande depressão econômica mundial que se iniciou em 1860 também foi importante para suscitar novas intervenções estatais, ao deixar claro que o desemprego tinha causas impessoais que decorriam dos próprios impasses econômicos do capitalismo. Não tinha nenhuma relação com a fraqueza moral dos indivíduos ou com uma atitude voluntária de recusa ao trabalho, como afirmavam os liberais ortodoxos.

Vários estudos importantes sobre as condições de vida da população inglesa e sobre a situação de trabalho nas indústrias também deram maior visibilidade às dramáticas condições de vida dos trabalhadores. Esses estudos relatavam um sistema de jornadas de trabalho excessivas, baixos salários, fome, subnutrição e habitação e educação precárias. Trouxeram à tona uma realidade estarrecedora. Os trabalhadores ficavam cada vez mais pobres e os problemas sociais se agravavam, acirrando a luta entre as classes sociais. Novas formas de proteção social precisaram ser estabelecidas para evitar o confronto entre capital e trabalho. O controle da força de trabalho ocupada e excedente passou a ser uma função estatal da maior importância para a manutenção das condições gerais da acumulação capitalista.

Foi no interior do capitalismo liberal, na Alemanha, com Bismarck, membro do partido conservador, na década de 1880, que foi dado o primeiro passo para as medidas de proteção social públicas. A promulgação da legislação social teve também o importante e estratégico efeito político para Bismarck e para outros governos europeus, de neutralizar as investidas socialistas no continente.

A escolha feita por grande parte do movimento político dos trabalhadores europeus deu-se, assim, na direção de se rejeitar uma ruptura com o modo de produção capitalista e optar por construir um aparelho de Estado que assegurasse conquistas sociais para os trabalhadores. Os impasses resultantes das tentativas de radicalizar e obter ganhos econômicos através de greves gerais, notadamente na Bélgica em 1902, na Suécia em 1909, na França em 1920, na Noruega em 1921 e na Grã-Bretanha, em 1926, tiveram efeito decisivo no direcionamento do movimento, no sentido de usar táticas eleitorais para, na hipótese de vitória, implementar reformas do Estado que garantissem benefícios sociais.

Resultou desse processo que, diante das barreiras às transformações no modo de produção, restou aos trabalhadores e às instituições que os representavam melhorar suas condições de vida, através da constituição de um aparato de Estado de bem-estar social. Tal construção ganhou prioridade na medida em que os reflexos da grande depressão, que marca as economias capitalistas na década de 1930, passam a ser dramaticamente sentidos pela população destes países. Neste período, algumas dessas economias adotam políticas econômicas anticíclicas, com o objetivo de minimizar as graves conseqüências sociais da depressão

sobre os trabalhadores. Através dos escritos de economistas como William Beveridge e John Maynard Keynes, tais políticas vão ganhar organicidade e se transformar no ideário que vai nortear a construção e consolidação do *Welfare State*. Foi um período marcado pela crença de que as relações baseadas na lógica do mercado são incapazes de assegurar a garantia de direitos sociais básicos.

A vitória da social-democracia na Europa e a adoção da política econômica keynesiana impulsionaram (n) o desenvolvimento da ideologia do “estado do bem-estar”. Questões como nacionalização/socialização dos meios de produção passaram a ser insignificantes, pois nas palavras do próprio Keynes: “se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esse meio e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete”. Ficou claro que a forma de atuação do Estado não tem por meta romper com as relações de produção estabelecidas pelo capitalismo, mas assegurar que em torno do Estado gravitem os instrumentos necessários para a garantia do bem-estar dos cidadãos. Ao longo do século XX, marcadamente nas economias desenvolvidas, a estrutura de funcionamento do Estado do bem-estar era parte integrante de um projeto de sociedade. O *Welfare State* foi uma construção da sociedade europeia do pós-Segunda Guerra Mundial e correspondeu ao estabelecimento de um pacto social que implicou na acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população. O Estado passou a promover a integração social, garantindo tipos mínimos de renda (seguro contra doença, velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte) e também subsídios alimentares, saúde, educação, habitação, que foram assegurados a todo cidadão não mais como caridade, mas como direito de cidadania. A consolidação deste Estado garantiu a produção de um conjunto de políticas sociais para atender a grande maioria dos integrantes da classe trabalhadora, podendo-se, seguramente, identificar como a grande conquista do mundo do trabalho.

Transformações radicais se operavam naquela época, tanto nas esferas produtiva, tecnológica, comercial e financeira, como na dimensão de poder no mundo capitalista. Os Estados Unidos assumiram a posição de potência hegemônica e procuraram estabelecer uma ordem internacional que lhes fosse favorável. A presença soviética no leste europeu e o sucesso dos partidos comunistas no ocidente transformaram o pós-guerra num período de confronto entre dois sistemas sociais antagônicos. É justamente a existência simultânea de um mundo bipolar e confrontado e da pressão de partidos políticos e sindicatos dos trabalhadores, exercendo papel ativo na mobilização pela solução de questões sociais, que permitiu aos países de capitalismo central adotar políticas econômicas keynesianas e sistemas de seguridade social avançados. Buscava-se afastar, simultaneamente, os perigos do nazi-fascismo e do comunismo na Europa, alicerçando-se um conjunto

de medidas de política social que consolidariam o *Welfare State*. O longo ciclo de crescimento econômico transcorreu acompanhado de aumento da produtividade do trabalho, elevação dos salários reais, redução das taxas de desemprego, aumento do consumo de massas e grande redução das desigualdades sociais.

A década de 1980 do século passado, entretanto, marcou um momento em que as políticas do bem-estar social de caráter keynesiano passaram a conviver com fortes críticas. Foi uma fase de inflação, queda da taxa de lucro e estagnação econômica no mundo capitalista. Criara-se um terreno fértil para a onda neoliberal, que passou a dominar a esfera político-ideológica, espalhando-se pelas diversas partes do planeta. Os EUA exerceram uma poderosa direção intelectual e fizeram a regulação de políticas econômicas no mundo. Isso teve implicações decisivas para a propagação (e aceitação) das teses ortodoxas sobre política econômica para os países centrais e periféricos. A generalização do seu sistema de idéias no campo da Economia – e de seus interesses nacionais – atingiu os *welfare states*. A desestruturação econômica e militar empreendida pelos EUA acabou por destruir a União Soviética, contribuindo inegavelmente para o avanço e consolidação da ideologia de livre mercado, constringendo o pensamento crítico e destruindo as frágeis resistências intelectuais que haviam restado. Na América Latina e, particularmente no Brasil, este discurso assumiu ares de hegemonia durante os anos 1990. A tese de um Estado mínimo vinha a reboque da defesa de uma série de reformas liberalizantes que implicavam em ampla privatização, abertura comercial, liberalização da conta de movimento de capitais do balanço de pagamentos e atingiram diretamente os direitos dos trabalhadores ao propor reformas previdenciárias, trabalhistas e dos sistemas de saúde.

O debate sobre o papel do Estado ganhou contornos dramáticos na medida em que era, quase sempre, dominado por extremos: ou o Estado era imprescindível para o desenvolvimento, ou era o culpado por todos os males sociais e econômicos. Do ponto de vista dos que criticavam a eficiência da intervenção estatal, o gasto público tem impacto nocivo nas variáveis macroeconômicas mais relevantes provocando inflação, endividamento público excessivo, elevação dos juros e inibição da formação de poupança privada necessária ao investimento. Assim, quanto menos Estado melhor. Durante as duas últimas décadas do século passado foram implementadas várias reformas liberalizantes nos países da América Latina, que consolidaram a formação de um pensamento único, para o qual não existia alternativa possível: a solução para as economias do continente era desmontar o aparelho de Estado para solucionar os graves problemas econômicos e sociais do continente.

Neste início de século, entretanto, há sinais de mudanças. O fracasso da experiência liberal na América Latina, marcadamente no que diz respeito a assegurar uma trajetória de crescimento econômico sustentável e melhoria dos

indicadores sociais para a maioria dos cidadãos, está permitindo não apenas uma discussão ampla sobre o tema, mas também uma transformação na forma de atuar do setor público.

Ao elaborar as bases de um novo projeto de desenvolvimento econômico, vários países da América Latina estão incorporando a tese de um Estado intervencionista capaz de planejar e de ser o executor de políticas públicas que gerem aquilo que o modelo liberal não conseguiu: crescimento econômico sustentável a taxas expressivas e inclusão social dos menos favorecidos.

A história do capitalismo é rica em exemplos que demonstram que crescimento econômico, emprego em alto nível, estabilidade de preços, aprofundamento do processo de industrialização e, particularmente, redução das desigualdades sociais não são resultados espontâneos do funcionamento dos mercados. Pelo contrário, exigem orientação e direção por parte do Estado e, fundamentalmente, força política e organizacional dos trabalhadores. Na ausência de uma política estatal orientadora, a economia tende a gerar flutuações significativas, passando por períodos longos de baixo crescimento, elevado desemprego e aprofundamento das disparidades sociais. O sistema capitalista não possui soluções endógenas automáticas para reverter situações de crise. A intervenção do Estado é imprescindível para assegurar uma gestão mínima da economia. Por seu turno, as pressões decorrentes da mobilização e organização da classe operária, reivindicando crescimento de salários e proteção social, produzem o alargamento dos direitos sociais e a garantia de benefícios. À consciência operária é necessário combinar-se a disposição dos setores dominantes para efetuar alianças interclasses, intensificando-se as negociações e consolidando-se o equilíbrio entre interesses contraditórios do capital e do trabalho. Este foi, como se viu acima, um dos grandes legados deixados pela história das economias que se desenvolveram no pós-Segunda Guerra Mundial.

A promoção do dinamismo econômico e a redução das desigualdades sociais é um campo de responsabilidade do Estado. Marca do capitalismo desde sua origem, a concentração da renda impõe dificuldades para o dinamismo da economia porque provoca insuficiência de demanda agregada. A parcela rica da sociedade consome pouco em relação à sua renda, enquanto a classe de baixa renda está privada da possibilidade de consumir mais e atender a todas as suas necessidades. O resultado global é uma demanda agregada insuficiente para fazer escoar toda a produção de bens, não só a de bens de consumo como a de bens de investimento. O baixo nível de demanda é gerador de baixo nível de produção, emprego e renda. A incapacidade de criar, continuamente, um fluxo de demanda capaz de sustentar níveis elevados de emprego acaba por colocar à margem do mercado formal e da dignidade uma parte substancial da força de trabalho, condenada ao pauperismo e a viver uma espécie de inexistência social.

Não há, portanto, apenas um problema econômico a bloquear o avanço do capitalismo. A pobreza e a concentração de renda produzem reações nas classes desfavorecidas, revoltas, rebeliões que podem se tornar incontroláveis, ameaçando a segurança do sistema e retirando-lhe a legitimidade. Há certo consenso sobre a precedência das questões políticas sobre as de cunho econômico. A política econômica, entretanto, pode ajudar e até ser particularmente potente para integrar os trabalhadores ao sistema produtivo, atenuar os conflitos sociais decorrentes dos efeitos devastadores do capitalismo e amenizar as desigualdades de renda.

Do lado da política fiscal, o orçamento público pode comportar recursos que sejam captados através de impostos progressivos, que tributem mais pesadamente e de forma crescente as rendas altas, o capital especulativo, a propriedade improdutiva e as heranças e que, por outro lado, aliviem o consumo popular e desonerem os bens que compõem a cesta básica da população. A tributação é um campo de muitos conflitos e disputas entre grupos e classes sociais e o sistema tributário nacional tem passado por avanços e recuos. Muito do retrocesso deve ser debitado à elevada prioridade dada ao pragmatismo do ajuste fiscal a qualquer preço dos últimos dezoito anos e, principalmente, do período mais recente. Entretanto, ainda que o sistema tributário pudesse ser arquitetado de forma justa, com base na capacidade econômica dos contribuintes, seus impactos redistributivos poderiam ser anulados por uma estrutura de gastos regressiva, de reforço às disparidades sociais, se verbas públicas forem dirigidas para grupos privilegiados na repartição dos recursos do Estado em detrimento dos mais necessitados.

Governos que possuem gastos elevados, ainda que em áreas de grande relevância social, tendem a ser taxados de perdulários, ineficientes e irresponsáveis porque inevitavelmente produzem finanças deficitárias para fazer frente a fortes e legítimas demandas populares. Os investimentos públicos, por seu turno, freqüentemente sofrem limitações impostas tanto pela descrença em sua eficácia para alavancar o crescimento em complementação ao investimento privado, quanto pela magnitude e prioridade reservadas à alocação de recursos para gastos financeiros com a dívida pública.

O ponto relevante do debate é, entretanto, que a simples apuração do resultado do orçamento público, expediente comum na ortodoxia econômica, não é suficiente para avaliar o impacto da política fiscal. Um resultado “superavitário” pode ser bom ou ruim, depende do contexto macroeconômico em que ocorre e dos fatores que geraram o *superávit*. Se for fruto de uma carga tributária excessivamente elevada, que provoque redução da renda disponível daqueles com menor capacidade econômica ou que eleve os custos do investimento produtivo ao ponto de inviabilizá-lo, não pode ser interpretado como um bom resultado; se decorrer de uma redução abrupta de gastos públicos essenciais, que privem a sociedade

de um melhor padrão de vida, também não será um resultado desejável. O *superávit* só é um resultado aceitável quando obtido a partir do aumento da receita que decorre do ritmo acelerado de crescimento da economia e que não força a redução de gastos essenciais à redução da pobreza e à geração de renda e emprego.

Este é um tema polêmico e cercado de muitas falácias. Há que se fazer uma análise qualitativa do comportamento da política fiscal, observando os objetivos a que está servindo, os instrumentos que estão sendo utilizados e a sustentabilidade financeira e política dos objetivos e resultados obtidos. Existem justificativas teóricas sólidas para a utilização das receitas e despesas públicas como um instrumento destinado a influenciar o comportamento da economia na direção da obtenção do nível de produção, emprego e renda que sejam redutores das desigualdades sociais, sem prejudicar a estabilidade do nível de preços e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Qualquer estratégia orçamentária escolhida tem inevitáveis conseqüências econômicas e sociais. Pode, sem dúvida, ser contracionista para proporcionar estabilização da inflação, redução da vulnerabilidade externa e para uma trajetória declinante da dívida pública líquida. Os resultados, entretanto, não são apenas estes. O caso da economia brasileira nesta década de 2000 é exemplar. A retomada (e sustentação) do crescimento nos últimos tempos tem sido contida por barreiras profundas à expansão da estrutura produtiva e à melhoria do nível e qualidade do emprego. Também não permitiu o aprofundamento das políticas de enfrentamento das desigualdades. Além disso, tem se tornado cada vez mais claro para a sociedade que a estratégia de gestão das políticas públicas, geradora de elevados gastos financeiros com juros da dívida pública, implica, antes, em clara obtenção de vantagens para os possuidores de capital financeiro na partilha de recursos públicos.

No campo oposto a essa estratégia orçamentária está a utilização da política fiscal, que tem no nível de emprego a variável econômica mais importante a ser alcançada. O Estado, através de políticas governamentais, pode gerar expectativas otimistas no meio empresarial sobre o futuro dos negócios, de modo a manter a demanda agregada adequada à sustentação de níveis elevados de produção e emprego. Criar um ambiente em que empresários produzam mais e contratem mais trabalhadores, deve ser o alvo da arquitetura do orçamento público. Os empresários que se arriscam, criam empregos e riqueza em bens e serviços para a sociedade devem ser estimulados por uma política de gastos públicos e incentivos fiscais. Aqueles que buscam ampliar sua riqueza através do menor risco, aplicando seu capital em ativos líquidos, contraindo, portanto, a demanda agregada, precisam ser pressionados a abandonar essa posição defensiva (e privilegiada) e adquirir ativos de capital, como máquinas, equipamentos e construções.

Se há um baixo e inaceitável nível de emprego, o que tem que ser feito é elevar o gasto público. Para obter um crescimento puxado pela demanda agregada é essencial expandir gastos públicos e, por consequência, o gasto total da economia, trabalhando os seus determinantes: o aumento do consumo das famílias, o incremento nas oportunidades de investimento e a redução da taxa de juros.

Os instrumentos fiscais mais potentes são as transferências pagas pelo governo (pensões, aposentadorias e benefícios sociais), as encomendas do governo ao setor privado (compras), o financiamento a taxas de juros subsidiadas, através de bancos públicos, e o pagamento de dívida (resgate de títulos públicos) com a emissão de dinheiro novo. As duas últimas medidas terão o efeito de baixar a taxa de juros, o que induzirá os investimentos privados, viabilizando projetos que antes não eram rentáveis porque a taxa de retorno era inferior à taxa de juros.

O impacto do aumento do gasto público será tanto maior quanto menor for a carga de impostos. Entretanto, é possível manter uma política fiscal expansiva dos gastos públicos sem necessariamente gerar *déficit*. Não se trata de pregar a irrelevância da magnitude ou da qualidade do gasto. Ao contrário, políticas de dinamismo econômico exigem alocação de recursos em rubricas orçamentárias de alto impacto sobre o nível de produção e emprego da economia. O que aqui se argumenta é que, em função da alta sensibilidade das receitas de impostos às variações na renda, o aumento do gasto (sempre necessário para estimular o crescimento e, depois, para sustentá-lo) induz a aumentos também na receita de tributos que proporcionam, não raro, orçamentos equilibrados ou “superavitários” *ex-post*. Mesmo quando o resultado fiscal resulta superavitário, ainda assim o multiplicador keynesiano do gasto pode gerar um impacto positivo sobre a renda, maior do que o aumento inicial do gasto do governo.

Tudo depende, entretanto, da destinação do gasto e da propensão a consumir dos beneficiados pela política fiscal. Cada tipo de gasto do governo tem um impacto diferente sobre o nível de consumo, emprego e renda. Uma parte significativa dos gastos públicos nos últimos 12 anos foi destinada a transferências de renda, através da assistência e previdência social. Outra parte, ainda maior, representou o pagamento de juros sobre a dívida pública. Foram os gastos na área social que permitiram um dinamismo interno para a economia nacional, à revelia das adversidades impostas pela política monetária. O consumo das famílias foi alavancado pela política do governo de recuperação do salário mínimo e de seus efeitos sobre a magnitude das transferências sociais.

As transferências de renda aos setores mais fragilizados da sociedade transformam-se imediatamente em consumo e têm um efeito multiplicador importante na economia: geram um gasto para além do gasto público inicial, o que permite obter uma receita de impostos proporcional ao gasto total (gasto do go-

verno mais gasto de consumo induzido). Nada impede que o resultado fiscal seja equilibrado no final do processo e que seja até mesmo superavitário, dependendo principalmente da propensão a consumir dos que recebem a transferência de renda do governo e da sensibilidade da receita de impostos às variações na renda.

A realização de obras públicas leva à contratação de muitos trabalhadores, que vão gastar os seus salários comprando alimentos e bens de consumo industrializados. O pagamento de aposentadorias e benefícios assistenciais disponibiliza renda para uma grande parcela da população brasileira. Esses gastos criam um mercado consumidor, que os empresários precisam vislumbrar para elevar a sua produção e contratar mais trabalhadores. Há, então, um efeito em cadeia de multiplicação do gasto e do emprego: o governo cria capacidade de consumo, os fabricantes de bens de consumo e os produtores de alimentos vendem mais e, porque vendem mais, contratam mais trabalhadores para atender à procura por seus produtos.

Para que não ocorram limitações ao aumento da oferta, a política fiscal precisa estar coordenada com uma política industrial cuja estratégia fundamental apóie-se na produção de bens básicos de consumo popular, produção de bens públicos de uso universal (transporte público, energia, saneamento), bem como na recuperação da capacidade de produção do setor de bens de capital. O eixo de um padrão de crescimento que pretenda distribuir renda está na remoção de barreiras à expansão da oferta que atende ao crescimento do consumo de massa, decorrente da ampliação do Estado de bem-estar social.

Em condições emergenciais de profunda desaceleração, altos níveis de desemprego e grandes desigualdades sociais, *déficits* públicos são aceitos como mecanismo anticíclico de resultados imediatos. O *déficit* público, nessas circunstâncias, é fundamental para resgatar a capacidade de investimento da economia. A mobilização de um pacote de investimentos públicos compensatórios pode ter o poder de recuperar as expectativas favoráveis de empresários e levá-los a decidir produzir. É imprescindível para retirar os entraves da estrutura produtiva e permitir um ritmo mais acelerado da produção. Criar expectativas favoráveis de médio e longo prazo é essencial. Desequilíbrios orçamentários iniciais a esse processo podem, posteriormente, desaparecer, quando a economia entrar em estágio de dinamismo, produzindo mais e arrecadando mais tributos. A política orçamentária adequada nesta fase intermediária será de, no mínimo, assegurar a sustentação do crescimento econômico. Mas a possibilidade de criar maior dinamismo é socialmente mais urgente em sociedades que sofrem de muitas carências. A mudança da composição dos gastos públicos, trocando gastos que geram poucos empregos pelos que geram muitos empregos, é uma opção de política fiscal imprescindível.

O aumento do gasto não representa uma gestão inadequada das finanças públicas, se tiver sido deliberadamente provocado pelo governo visando criar condições que incentivem o aumento do nível de produção e emprego na economia

e para ofertar bens e serviços públicos universais. Se a principal responsabilidade do governo é prevenir a recessão e gerar emprego, e se ao cumprir essa tarefa resultar em um orçamento temporariamente desequilibrado, então a opção do Estado deve ser a de honrar com sua responsabilidade financeira de gerar uma taxa de dispêndio total, nem maior nem menor do que aquela que seria necessária para manter o dinamismo econômico em patamares socialmente adequados.

O crescimento da despesa pública, por seu turno, deve ser administrado conjuntamente com uma política monetária de juros baixos. Essa é uma questão decisiva, porque juros baixos induzem o investimento e estimulam os empresários a expandir a planta produtiva que permitirá elevar permanentemente a capacidade de atendimento ao mercado. Juros baixos também são importantes para que as contas financeiras do orçamento não ultrapassem um limite a partir do qual os outros gastos primários e essenciais do governo tenham que ser rebaixados. A política monetária, portanto, deve estar afinada com a política fiscal expansiva, de forma a assegurar as condições de liquidez necessárias para manter os juros em baixos patamares. A criação de meios de pagamentos adicionais precisa acompanhar a expansão do gasto público, dos investimentos privados e do produto para que a economia não sofra pressões de liquidez que possam elevar os juros e reduzir a demanda agregada. A política monetária voltada para o desenvolvimento é uma decisão de Estado, que viabiliza um projeto de nação. O juro real, longe de ser decidido pelo mercado, é um preço definido pelo Banco Central. Ainda que tardiamente, já há, hoje, o reconhecimento por parte do *mainstream* de que o Banco Central atua como *price maker*, no mercado de reservas bancárias, e esse preço não pode estar em contradição com as políticas de desenvolvimento.

Taxas de juros mais baixas também levarão a níveis mais competitivos de taxas de câmbio real. Países em desenvolvimento, com altas taxas de crescimento, têm historicamente utilizado taxas de câmbio desvalorizadas para compensar desvantagens tecnológicas no comércio internacional. Esse mecanismo, ao elevar as exportações, adiciona demanda agregada impulsionando a economia, permitindo o acúmulo de reservas internacionais e reduzindo as fragilidades externas do país. A superação do subdesenvolvimento envolve a necessidade de ir além do incentivo às exportações, via juros e taxa de câmbio. A política de comércio exterior precisa combinar esforço diplomático, política de crédito, tributação, juros e câmbio com política industrial de substituição de importações. Portanto, a adoção de estímulos dessa ordem de complexidade não são compatíveis com regimes monetários e fiscais apoiados em metas de inflação e de superávit primário rigorosamente estabelecidas.

Especial atenção deve ser dada às despesas orçamentárias com juros. Os juros destinam-se a proprietários de títulos da dívida pública que, em sua grande maioria, são investidores (estrangeiros e brasileiros), empresas não-financeiras, bancos,

pessoas físicas de alto poder aquisitivo, que não realizam gastos adicionais com os rendimentos de juros que recebem do governo. Devido ao alto poder aquisitivo que possuem, já têm suas necessidades de consumo plenamente atendidas. Essa fração da sociedade também não direciona seus ativos para o investimento produtivo porque a taxa de retorno no circuito financeiro é mais alta. A demanda agregada pouco ou nada se eleva quando o governo realiza despesas com juros. O gasto adicional só servirá para o crescimento da riqueza mantida sobre a forma financeira. O impacto de uma política de gastos elevados com juros no orçamento público é, portanto, produzir perda de oportunidade de geração de emprego e está no extremo oposto à política de gastos dirigidos para a área social.

As despesas com juros, entretanto, não têm apenas o efeito de reprimir o nível de emprego: juros dos títulos públicos possuem grande influência na distribuição da renda no Brasil. A estrutura regressiva de impostos e a alta concentração de títulos públicos nas mãos de uma elite fazem da taxa de juros brasileira um potente instrumento de poder e de reprodução de desigualdade social, por provocar a transferência de recursos públicos para a concentração de riqueza financeira. O orçamento público se transforma no mecanismo de extração de grande parte do esforço coletivo para o enriquecimento de uma pequena fração da sociedade, anulando os efeitos positivos das políticas sociais de transferência de renda para os grupos sociais mais vulneráveis.

Quase todas as tradições reservam ao Estado o papel de provedor de bens e serviços públicos básicos como mecanismo de atenuação das desigualdades sociais, mas o peso atribuído ao gasto público, a cobertura que é capaz de proporcionar e a direção da intervenção variam. O uso do orçamento público como instrumento de promoção do dinamismo econômico é, entretanto, muito menos consensual. Uma política fiscal eficiente é aquela que, ao procurar superar as limitações provocadas pelo subdesenvolvimento, gera o volume de gastos necessários para dar sustentação a uma economia em expansão e que é capaz de responder, positivamente, às demandas legítimas por bens e serviços ofertados pelo Estado.

Nos anos 1990 e no período recente, a política fiscal mostrou uma atuação que visava o controle da relação dívida/PIB, com base na geração de *superávit* primário imediato. Deixou de ser um instrumento de intervenção do Estado para estimular os investimentos privados, controlar o desemprego e redistribuir renda. Seu papel tem sido subordinado, pois se limita a compensar os avanços dos gastos financeiros provocados pelas taxas de juros elevadas e pelos efeitos de flutuações cambiais. Restringe-se, portanto, a ser um subproduto perverso da política monetária sobre o orçamento público. Amarrada pelas metas de *superávit* primário elevadíssimas e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a política fiscal passou a ser, essencialmente, a garantia de solvência do governo e sua utilização como política de demanda para estimular o dinamismo da economia está inviabilizada.

A retomada do crescimento da economia brasileira e a implantação de um programa fiscal de reconstrução do país exigem uma nova configuração do orçamento público, que implique na recomposição dos gastos e num volume adequado de intervenções que garantam que a economia volte a conviver com taxas de crescimento econômico compatíveis com as exigências de uma sociedade ainda com imensa dívida para com seus cidadãos. Cabe ao Estado aplicar uma política fiscal progressiva capaz de motivar a geração de emprego, construir infra-estrutura, promover o desenvolvimento industrial, desenvolver a produção de bens e serviços sociais e promover a redistribuição da renda nacional.

Por outro lado, a adoção do modelo de metas inflacionárias, desde 1999, implica que não se pode contar com o auxílio da política monetária para promover o crescimento, porque ela está voltada unicamente para a estabilidade de preços através do uso de elevadas taxas de juros reais. Essa estratégia macroeconômica restringe fortemente o espaço para a adoção de políticas de demanda pela via monetária, fiscal ou cambial. Portanto, mantido o atual modelo de política de curto prazo, a atuação do Estado em favor do desenvolvimento está bloqueada.

O desenvolvimento só virá com o aumento imediato e discriminado dos gastos na formação de capacidade produtiva nova, o que exige estímulos fiscais, tributários, gasto público vultoso em infra-estrutura e taxas de juros baixas. Elevar gastos com transferências de renda e com a prestação de serviços que assegurem direitos sociais básicos e universais para a população (previdência, assistência social e aqueles relacionados às funções saúde, educação, habitação e saneamento) e aumentar gastos com investimentos em obras de infra-estrutura provocarão efeitos multiplicadores potentes sobre a produção e o nível de emprego, além de contribuir para a redução significativa das desigualdades sociais. A demanda agregada mais elevada e o crescimento econômico gerarão, subseqüentemente, a ampliação da receita tributária. O ajuste fiscal será obtido como consequência do crescimento econômico. Assim, é perfeitamente possível conciliar avanços sociais que fortaleçam os grupos sociais mais frágeis com expansão econômica e orçamento equilibrado. Essa foi a dinâmica virtuosa experimentada no pós-Segunda Guerra pelo ocidente e que poderá ser repetida, de forma ajustada às limitações e especificidades do momento histórico atual, para a economia brasileira.

## CONCENTRAR NO FUNDAMENTAL

Claudio L. S. Haddad\*

Desenvolvimento econômico é um tema relativamente recente na história da humanidade. A evidência disponível, por mais precária e incompleta que seja, indica que, desde os primórdios da civilização até o início do século XIX, a renda *per capita* mundial cresceu a taxas anualizadas próximas de zero. Novas tecnologias e a acumulação de capital faziam com que a produção se expandisse, assim como a população, mas os países não eram capazes de gerar um *superávit* alimentar suficiente para dar à grande maioria de seus habitantes, à exceção do grupo reduzido que detinha o poder e a riqueza, condições de desenvolvimento acima de um nível mínimo de subsistência.

Verificava-se a teoria do economista Thomas Malthus, desenvolvida no início do século XIX, na qual todo aumento na produção de alimentos seria compensado, ao longo do tempo, pelo crescimento da população. E, na medida em que o crescimento populacional ultrapassasse o da nova oferta de alimentos, fome, doenças, catástrofes ou guerras fariam com que a população se contraísse, convergindo-se novamente para o nível mínimo de subsistência, com um aumento irrisório da renda *per capita*. Como Malthus era cético quanto à possibilidade de aumento da oferta alimentar a taxas superiores às do crescimento populacional, ele era pessimista quanto ao futuro da humanidade, que seria incapaz de escapar da pobreza, do vício e da miséria.

Embora correto em sua análise retrospectiva, as previsões de Malthus para o futuro foram equivocadas. Quando elas foram feitas, o mundo entrava em uma fase inédita na história da humanidade, de acelerado progresso técnico e crescimento econômico. Estima-se que a renda *per capita* mundial tenha mais do que dobrado entre 1820 e 1913, crescendo em pouco menos de um século mais

---

\* Claudio L. S. Haddad é presidente do Ibmec São Paulo e Ph.D. em Economia pela Universidade de Chicago e professor da EPGE/FGV. É membro do Conselho de Administração de várias organizações e foi Diretor da Dívida Pública do Banco Central do Brasil.

do que nos 17 séculos precedentes. Embora tenha se reduzido no período entre guerras, o crescimento se acelerou após 1950 e, mais ainda, nos últimos 10 anos, desta vez também abrangendo países com elevado número de habitantes, como China e Índia, até então alijados do processo. A expectativa de vida ao nascer, para a grande maioria da população mundial, é hoje o dobro do que era ao início do século XIX. Centenas de milhões ainda estão abaixo da linha de pobreza e a fome ainda é um problema no mundo, mas não por falta de alimentos ou capacidade de produzi-los. O pêndulo oscilou para o outro lado. Crescimento econômico, a partir do século XX, passou a ser considerado como um fenômeno natural. A preocupação de muitos ao início do século XXI é oposta: a de reduzir o crescimento em prol da preservação do meio ambiente e da conservação.

Entretanto, assim como o pessimismo malthusiano foi equivocado, o otimismo dos que consideram crescimento sustentável da renda *per capita* como algo garantido é tampouco justificável. Crescimento não é um fato da natureza e ao longo da história alguns países conseguiram crescer bem mais do que outros. Hoje, a renda *per capita* dos países classificados pelo Banco Mundial como de alta renda é quase 15 vezes maior do que os de baixa renda, diferença que era bem menor dois séculos atrás. Que lições pode o Brasil tirar da história e da análise comparativa entre países, para definir sua estratégia de desenvolvimento?

O que determina no médio e longo prazo o desempenho econômico de um país é sua capacidade produtiva, que em qualquer período de tempo gera uma oferta agregada de bens e serviços, denominada Produto Interno Bruto (PIB). Para haver crescimento continuado do PIB é preciso que haja uma expansão continuada daquela capacidade, que é determinada pelos fatores de produção disponíveis. Para efeito de simplificação e raciocínio, agrupam-se estes fatores em três categorias: (a) a quantidade de mão-de-obra disponível e sua qualificação média; (b) o estoque de capital físico empregado ajustado por sua qualidade; e (c) a Produtividade Total dos Fatores de Produção (PTF), que é um resíduo explicativo após se aferir a contribuição dos outros dois. Quanto mais acurada for a mensuração da quantidade e qualidade da força de trabalho e do estoque de capital empregado, menor tende a ser a PTF. Mas, mesmo nos países desenvolvidos, onde a disponibilidade de informações permite que ela seja bem mensurada, ela é, entre os três fatores, o que mais explica crescimento econômico.

A PTF não diz respeito somente a progresso tecnológico, mas sim ao uso eficiente dos recursos disponíveis e à inovação, definida em um sentido amplo, incluindo não só o avanço científico e tecnológico, mas melhores práticas gerenciais e todos os novos processos que levam à maior eficiência produtiva. Crescimento da renda *per capita* resulta de um processo de acumulação de capital humano e físico e de ganhos de produtividade por trabalhador. A simples acumulação de capital e mão-de-obra qualificada não leva ao aumento sustentável da produção, se eles são

empregados em projetos sem retorno econômico, gerando menos valor do que o custo de produzi-los. Crescimento econômico ocorre quando existem oportunidades de investimentos com retornos positivos e quando recursos são transferidos, através de um sistema de incentivos e de um ambiente favorável, dos agentes menos produtivos para os mais produtivos, para que estes possam explorar aquelas oportunidades. Para que o processo de alocação de recursos seja eficiente, é preciso que o sistema dê os sinais adequados aos agentes, através de preços e custos, e que não haja interferências discricionárias exógenas a ele, através de restrições ou confiscos que impeçam seu adequado funcionamento.

Desta forma, deveria se esperar que qualquer estratégia consistente de crescimento da renda *per capita* para o Brasil tivesse como foco os fatores de produção, determinando ações que procurassem aumentar a qualificação da força de trabalho, a formação de capital por trabalhador e a criação e promoção de condições favoráveis ao uso eficiente de recursos visando ao aumento da produtividade. Assim seria criado um ambiente propício à liberação de forças que, através da livre iniciativa, impulsionam o crescimento. De fato, não se conhece na história países que tenham conseguido manter uma taxa significativa de crescimento da renda *per capita*, por longos períodos de tempo, como os membros da OCDE, ou que tenham mantido taxas elevadas de crescimento por períodos mais curtos de tempo, como alguns do Leste Asiático, de forma a também estarem incluídos no grupo de alta renda, como Taiwan, Cingapura e Coréia, que não tenham atuado naquelas três direções. Suas estratégias de crescimento, bem como suas características sócio-culturais e seus regimes políticos diferiram ao longo do tempo. Porém, ênfase em educação universal de qualidade, em formação de capital com estabilidade econômica, em um ambiente competitivo e meritocrático, com os mais produtivos e eficientes sendo recompensados, mobilizando-se desta forma o espírito empreendedor, são ingredientes fundamentais encontrados em todos os casos de sucesso.

No Brasil, qualquer estratégia de crescimento politicamente viável deveria empregar esses elementos em um contexto onde predominem os valores tradicionalmente enfatizados pela sociedade, de democracia, respeito a direitos contratuais, liberdade individual e justiça social. Portanto, o ponto de partida para uma estratégia de crescimento seria uma visão de longo prazo, na qual o Brasil estaria incluído no grupo de países de elevada renda *per capita*, tendo os atributos de uma “sociedade aberta”, democrática, dando igualdade de oportunidade a seus cidadãos e mantendo um sistema de seguridade social que lhes garantisse uma proteção mínima, cobrindo suas necessidades básicas em caso de sinistros, como desemprego, incapacidade ou doença. O foco básico da estratégia seria o bem-estar do cidadão, como indivíduo e como participante da sociedade. Como é impossível determinar o nível de bem-estar individual e ponderá-lo relativamente ao de outros, uma

métrica alternativa seria o uso de variáveis como renda *per capita*, nível educacional, número de indivíduos abaixo da linha de pobreza, grau de concentração de renda, expectativa de vida, qualidade das instituições, respeito a direitos humanos, grau de violência na sociedade e outros indicadores qualitativos e quantitativos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pela ONU seria uma dessas métricas. Outros indicadores, computados por agências internacionais respeitadas, poderiam também ser empregados. O desempenho do país face às metas estabelecidas seria monitorado e ações seriam revistas e executadas ao longo do tempo, para que se atingisse os objetivos propostos.

Quais seriam essas ações e o papel do governo neste processo? Como agenda básica e fundamental, caberia ao governo prover bens públicos essenciais como segurança, justiça, educação de qualidade, uma rede de seguridade social; manter a estabilidade macroeconômica, de forma a criar um ambiente propício à poupança e ao investimento; instituir um sistema tributário que não sufoque a iniciativa privada; e zelar pela eficiência dos gastos públicos. A intervenção do governo no sistema econômico deveria ser orientada a corrigir falhas de mercado, em casos de alta rentabilidade social dos investimentos (mas com rentabilidade privada inferior ao mínimo necessário para fazer com que eles fossem executados); garantir um ambiente onde predomine a concorrência e a transparência; e a estabelecer regras de funcionamento para os monopólios naturais.

A economia seria aberta ao exterior, aproveitando ao máximo os benefícios derivados do livre comércio, sendo também receptiva ao capital estrangeiro e às relações financeiras com o resto do mundo. Neste modelo, o governo teria o papel importante, mas coadjuvante, de prover a infra-estrutura e um ambiente micro e macroeconômico favorável para que o setor privado operasse de forma eficiente, agindo como ator principal. Além disso, cabe ao governo acompanhar e monitorar o desempenho do país face às metas estabelecidas, identificando obstáculos ao crescimento que possam ser eliminados pela política econômica. Embora as estratégias individuais dos países de alta renda tenham variado em forma, na substância todos seguiram a maior parte dos itens dessa agenda básica.

Já a estratégia de crescimento adotada no Brasil, principalmente entre o pós-guerra e o início dos anos 1990, seguiu o que se denominou modelo nacional-desenvolvimentista. Neste modelo, o governo monopolizava parte considerável da poupança do país, alocando-a de acordo com suas prioridades através dos bancos oficiais, controlava preços, juros, câmbio, fluxos de capital estrangeiro e interferia ativamente no comércio, mediante um alto nível de proteção efetiva à indústria nacional para substituir importações e, a partir dos anos 1970, com subsídios à exportação. Além disso, atuava diretamente na produção através de empresas estatais, cuja participação na economia aumentou consideravelmente na década de 1970.

A expansão exagerada dos gastos públicos gerava ciclos de crescimento que normalmente terminavam em crises fiscais, de balanço de pagamentos e em surtos inflacionários, limitando os investimentos privados, impedindo o desenvolvimento de um efetivo mercado financeiro e de capitais e aumentando a concentração de poupança no poder público. Os controles de preço, juros e câmbio, aliados à inflação não transmitiam sinais adequados ao mercado, impedindo uma alocação eficiente de recursos. Educação de qualidade era prerrogativa dos 10% mais ricos da população, acreditando-se que treinamento profissional no trabalho seria suficiente para os demais. Embora novas tecnologias fossem adquiridas do exterior ou trazidas pelo investimento estrangeiro, as barreiras à importação dificultavam a modernização da economia. Até o início dos anos 1990 a economia brasileira era fechada, olhando para si mesma, e era mais compensador para os empresários tentar manter proteção e subsídios do que trabalhar para aumentar a produtividade ou se internacionalizarem. O sistema de incentivos em vigor no país premiava pouco o mérito ou a eficiência econômica.

O modelo nacional-desenvolvimentista tornou-se insustentável ao final dos anos 1980, principalmente em um contexto internacional de abertura comercial, política e financeira. Desde o início dos anos 1990, através de reformas difíceis e custosas, tentava-se modificá-lo, com sucesso parcial. A estabilidade macroeconômica tem sido mantida, desde 1995 e, especialmente, após 1999, com a adoção do câmbio flutuante e com o regime de metas de inflação. As tarifas médias à importação, assim como as barreiras não tarifárias, foram reduzidas, embora o país continue relativamente fechado para padrões internacionais. Importantes empresas estatais foram privatizadas, aumentando-lhes a eficiência, gerando valor à economia e aos consumidores e, em alguns casos, permitindo que se tornassem líderes internacionais em seus setores, como a Vale do Rio Doce e a Embraer. Entretanto, o peso do governo na economia, quando medido por sua participação no PIB, aumentou, sendo hoje praticamente igual ao de um país desenvolvido da OCDE.

O modelo, no entanto, ainda mantém fervorosos adeptos, parte porque durante sua vigência o país cresceu a taxas elevadas. Alega-se que o modelo funcionou no geral, que a industrialização e o crescimento do país não teriam acontecido sem ele, errando apenas no grau de intensidade, exagerada ao final, e que o fato de ele ter sido bem sucedido nos países asiáticos mostra que continuaria relevante para o Brasil. Não cabe aqui fazer uma análise dessas afirmações, mesmo porque o contra factual (no caso, qual teria sido o desempenho do Brasil em um modelo alternativo) é pouco relevante e impossível de provar. Mas o fato é que, claramente, o modelo nacional-desenvolvimentista se esgotou. Além disto, a evidência indica que o maior surto de crescimento, verificado entre 1968 e 1974, foi em grande parte derivado das reformas liberalizantes feitas entre 1964 e 1967, e não pela manutenção do modelo original. De fato, entre 1968 e 1976 verifica-

se forte aumento da PTF, que começa a cair de lá até o início dos anos 1990, coincidindo com o aprofundamento do modelo na segunda metade dos anos 1970 e nos anos 1980. A partir de 1992 ela volta a aumentar, lentamente, quando se inicia um novo ciclo de reformas.

Quanto aos países asiáticos, cita-se o forte crescimento no pós-guerra do Japão, Coréia e Taiwan como prova de que a intervenção governamental, tendo como principal instrumento de ação a política industrial, é efetiva e recomendável ao Brasil. No entanto, o veredicto não é conclusivo. Há os que alegam que de fato as políticas industriais ativas foram cruciais no desenvolvimento destes países, mas há o argumento contrário de que outros fatores importantes, como estabilidade econômica, uma elevada taxa de poupança, pouca presença direta do governo na economia, com baixo nível de gastos e tributação face ao PIB, ênfase em educação e um ambiente propício a negócios também estavam se verificando simultaneamente, de forma a criar um problema de identificação. O que teria sido mais importante para o crescimento: política industrial ou o ambiente econômico?

Mesmo que a política industrial tenha tido impacto significativo no crescimento, é consenso que seus efeitos só se verificaram com a presença dos outros elementos da agenda básica no processo. Sem mão-de-obra qualificada, sem estabilidade econômica e sem uma alta taxa de poupança não teria havido a acumulação de fatores capaz de provocar um elevado e sustentável crescimento da renda *per capita* naqueles países. Diversos outros países, inclusive na América Latina, se engajaram ao mesmo tempo em que os asiáticos em políticas industriais, sem ter cuidado daqueles elementos e não obtendo o mesmo sucesso. A política industrial provocava um surto de crescimento que, entretanto, sem o apoio dos fatores fundamentais listados na agenda básica, não se sustentava no médio e longo prazo. A renda *per capita* coreana era semelhante à do Brasil ao início dos anos 1970. Hoje é mais do dobro.

Pode-se argumentar que o erro tenha sido de conceituação e operacionalização, a política industrial dos países asiáticos tendo sido mais bem concebida e executada. De fato, não somente ela foi voltada para a inserção dos países nos mercados internacionais, como a proteção e os estímulos eram baseados em mérito e constantemente monitorados. As empresas que não cumprissem as metas de desempenho poderiam ser penalizadas com a perda dos incentivos. Isto foi possível graças a uma burocracia técnica e pouco suscetível à influência do poder econômico das empresas beneficiadas, o que pode ser atribuído ao fato de que as estruturas tradicionais de poder naqueles países tinham sido enfraquecidas, como conseqüência da Segunda Guerra e da Guerra da Coréia. Já no Brasil e na América Latina, a proteção era voltada para o mercado interno, sem metas de desempenho, monitoramento e dentro de um ambiente político de aliança e cooptação

entre Estado e empresa, havendo evidência de que maior poder econômico gerava mais proteção. Em um sistema desses é muito difícil, politicamente, se retirar os incentivos estendidos em função de desempenho, mesmo que este esteja muito abaixo do desejado. Ou seja, o que pode ter funcionado no caso dos países asiáticos não se aplica necessariamente ao Brasil e aos demais países da América Latina.

A transição do modelo nacional-desenvolvimentista para o atual, onde o governo ainda mantém forte presença na economia através de gastos diretos, mas intervém bem menos no processo produtivo, tomou a maior parte da década de 1990. Embora tenha caído entre 1976 e 1992, a PTF volta a subir a partir daquele ano, coincidindo com o início das reformas. A subida de preços dos principais produtos de exportação do país, a partir de 2004, impulsionada pelo crescimento chinês e aliada à estabilidade macroeconômica e à boa liquidez internacional implicou um forte influxo de divisas ao país, que valorizou o câmbio, aumentando a renda real e o investimento. As novas regras de emissão de ações estabelecidas no Novo Mercado e as reformas referentes a crédito geraram um crescimento extraordinário dos mercados de capitais e das operações financeiras a prazos longos e a taxas de juros pré-fixadas, fatos inéditos na história econômica brasileira. Estima-se que a capacidade produtiva do país possa continuar crescendo, nos próximos anos, entre 4,5% e 5% ao ano, sem pressões inflacionárias, o que levaria a um crescimento da renda *per capita* por volta de 3,5% ao ano. Este ritmo pode não parecer espetacular, mas caso mantido, o Brasil teria em 2038, uma renda *per capita* o dobro da que é hoje, e equivalente à da Espanha em 2005. No entanto, dada a experiência histórica com desenvolvimento econômico, manter este crescimento por 30 anos consecutivos não é trivial.

Para que isto aconteça, a principal recomendação é aprofundar as medidas voltadas a reforçar os ingredientes fundamentais mencionados anteriormente, que na ordem hierárquica de ações para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento deveriam ter precedência sobre os demais. A estabilização macroeconômica ainda é uma obra inacabada. Os gastos públicos correntes têm aumentado continuamente em relação ao PIB e a participação do governo na economia, sob a forma de gastos e carga tributária, já é elevada quando comparada a países de renda *per capita* semelhante. Levando-se em conta que as despesas com previdência continuarão aumentando em futuro próximo e que o aumento da carga fiscal já mostra sinais de exaustão, não é claro que o modelo fiscal atual seja sustentável sem uma nova reforma do regime de previdência, o principal item da despesa pública.

Uma redução das despesas correntes do governo abriria espaço para um aumento de gastos com a provisão de bens públicos, especialmente em infra-estrutura, educação e pesquisa básica, bem como para a redução da carga tributária. Como benefício adicional, esta medida criaria espaço para uma redução da taxa de juros, com uma provável desvalorização cambial, sem trazer pressões inflacionárias e,

desta forma, melhorando a qualidade da política macroeconômica. Todos estes elementos seriam favoráveis à expansão da capacidade produtiva do país e à melhoria do ambiente de negócios, contribuindo para a manutenção do ritmo de crescimento e sua aceleração.

Quanto a reformas adicionais, a lista é longa e o importante é priorizá-las. Todas são difíceis politicamente e seus benefícios diferem. O lógico é se concentrar naquelas que tenham melhor relação custo benefício, identificando as que enfocariam os principais problemas estruturais que atrapalham o desenvolvimento do país. Monitorando o desempenho do país face às metas estabelecidas de melhoria de bem-estar, o governo poderia melhor identificar os principais gargalos que dificultariam o crescimento e concentrar seu cacife político em eliminá-los. Com ou sem reformas, dada a participação do governo na economia, medidas que aumentem a eficiência dos gastos públicos deveriam ser prioritárias, trazendo contribuição significativa para o crescimento e para melhoria dos indicadores sociais. Para tanto, é necessário que se faça análise custo benefício de alternativas, que haja um constante acompanhamento do resultado das políticas, visando a sua revisão e aperfeiçoamento, dentro de um sistema que dê transparência à sociedade do que esteja sendo feito, contribuindo para mobilizá-la positivamente na perseguição de ganhos de produtividade.

Nunca é demais enfatizar a importância da educação e da formação de capital humano no processo de crescimento sustentável. Educação por si só não garante crescimento, como mostra o exemplo dos países socialistas que, em geral, forneciam educação básica universal de qualidade a seus cidadãos. Entretanto, na presença dos outros elementos fundamentais, educação de qualidade potencializa crescimento e favorece sua manutenção. Isto é particularmente válido na realidade atual, na qual novas tecnologias e a integração internacional geram um ambiente cada vez mais competitivo, privilegiando capital humano. Um dos principais gargalos à aceleração do crescimento tem sido o baixo nível de qualificação da força de trabalho, atestado pelos exames nacionais e internacionais de desempenho escolar dos estudantes brasileiros em todos os níveis educacionais. Melhorar a qualidade da educação no Brasil é condição necessária, porém não suficiente, para manter e acelerar o ritmo de crescimento do país.

Além da agenda básica, deveria o governo se engajar em política industrial, voltada a estimular setores ou atividades, para acelerar o crescimento? Fora os casos de divergência entre preços privados e sociais, mencionados anteriormente, pode-se justificar a intervenção governamental em situações que exijam um grau de coordenação para atividades rentáveis, porém mutuamente dependentes. Neste caso, a atuação do governo como agente coordenador pode reduzir o risco e a incerteza dos agentes privados, viabilizando investimentos bons para a economia, mas que de outra forma não seriam feitos. Outros argumentos teóricos para intervenção

governamental, baseados na teoria do *second best*, pela qual a presença de uma distorção pode recomendar uma medida de política que, embora causando outra distorção neutralizaria a primeira, também podem ser concebidos.

Política industrial pode ser definida em um sentido muito amplo, abrangendo formatos que podem ter impacto positivo para acelerar o crescimento, alguns deles incluídos na agenda básica. Entretanto, a política industrial no Brasil tem sido justificada com base em outros objetivos, tais como “economia de divisas”, “aumento de conteúdo tecnológico”, “maior valor adicionado” e “adensamento da cadeia produtiva”. Nenhum destes argumentos possui sólida base teórica e todos eles envolvem alto grau de subjetividade e intervenção do planejador no sistema econômico, incentivando os agentes a se engajarem na busca cartorial por privilégios, ao invés de priorizarem eficiência e produtividade. Dada a incerteza prevalente na atividade econômica, a escolha de “campeões” tende a ser muito custosa, pois os setores ou atividades considerados meritórios variam ao longo do tempo, em função de progresso tecnológico e mudanças estruturais. Além disso, a proteção ao mercado interno, sem incentivo para competir no mercado externo e sem metas de produtividade e desempenho, a exemplo do que foi feito no caso de Coréia e Taiwan, não gera eficiência e não garante a escala necessária para as empresas se tornarem competitivas em nível internacional, tornando-as eternamente dependentes das benesses do governo.

Risco e incerteza estão sempre presentes na atividade humana. Empresas e indivíduos erram em suas decisões, de forma que, em qualquer instante de tempo, alguns estarão adicionando valor à economia e outros subtraindo. Crescimento econômico ocorre quando o valor líquido deste somatório é positivo. No caso do governo, que age no universo político com recursos do contribuinte, a possibilidade de erro na escolha de “campeões” é ainda maior. Portanto, intervenções diretas no sistema econômico através de política industrial deveriam ser preferivelmente horizontais, minimizando o risco de transferências indevidas, dos mais produtivos para os menos, desta forma limitando o risco de elas virem a prejudicar, ao invés de ajudar, o crescimento. A prioridade do governo deveria ser a de criar um ambiente favorável para que os mais eficientes prosperem e para a constante renovação de agentes, em um movimento virtuoso em busca de lucro e progresso. A melhor estratégia de crescimento para o Brasil é concentrar no fundamental.



## NOTAS PARA A RETOMADA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Cândido Grzybowski\*  
Carlos Tautz\*\*  
Ciro Torres\*\*\*  
João Roberto Lopes Pinto\*\*\*\*  
Luciana Badin\*\*\*\*\*  
Manoela Roland\*\*\*\*\*

Estamos hoje no país diante de um desafio e um dilema. De um lado, nunca foi tão urgente um projeto de país e, de outro, há um grande vazio de projeto coletivo. Aparte o receituário desregulamentador do Consenso de Washington, as propostas que se apresentam parecem variar: do contraponto macroeconômico a este receituário na linha da redução de juros e controle de entrada e saída de capitais, visando a retomada da capacidade reguladora e de investimento estatal; ao experimentalismo dos movimentos sociais que apontam para saídas na linha do associativismo econômico e desenvolvimento territorial, da agroecologia e economia solidária, que se propõem a redefinir as próprias bases do desenvolvimento.

A agenda macroeconômica de corte keynesiano representa, sem dúvida, condição necessária para o resgate do papel do Estado, em particular do investimento público em favor de políticas sociais efetivamente universais e de qualidade, bem como da criação de um ambiente econômico favorável ao investimento produtivo. Mas tal agenda, embora necessária, não é suficiente *per se* para produzir os efeitos esperados. Por sua vez, as diferentes experiências na linha de um desenvolvimento mais inclusivo experimentadas pelos movimentos sociais apontam para uma radicalidade que está a exigir uma tradução em termos de políticas públicas sistemáticas e universalizáveis.

---

\* Cândido Grzybowski é sociólogo e diretor geral do Ibase;

\*\*Carlos Tautz, jornalista e pesquisador do Ibase;

\*\*\*Ciro Torres, sociólogo e coordenador do Ibase;

\*\*\*\*João Roberto Lopes Pinto, cientista político e coordenador do Ibase;

\*\*\*\*\*Luciana Badin, economista e pesquisadora do Ibase; e

\*\*\*\*\*Manoela Roland, advogada e pesquisadora do Ibase.

Também é verdade que estamos diante de uma maior complexidade e amplitude em termos das questões a serem enfrentadas no sentido de um desenvolvimento que, de fato, promova direitos. As mudanças na estrutura econômica do país, na esteira das reformas liberais, estabelecem constrangimentos políticos e institucionais relevantes e ainda maiores, se considerarmos a urgência dos passivos sociais e ambientais acumulados historicamente. Embora a transferência pelo Estado brasileiro de recursos públicos para setores privados não seja uma novidade, isto se faz hoje em nome do mero “crescimento”, idéia à qual parece ter se reduzido o projeto de país.

A retomada do debate sobre nosso projeto de país supõe enfrentar as questões de equidade, participação social, defesa dos bens coletivos (naturais e culturais), bem como a do ser brasileiro, irredutíveis ao economicismo vigente. A questão da equidade racial, por exemplo, é uma destas questões incontornáveis e que interpela de modo contundente a redução de desenvolvimento a crescimento. O crescimento que importa é o da inclusão social, de modo democrático e justo. Tal inclusão deve ser tratada como pressuposto do desenvolvimento e não como subproduto ou “externalidade positiva”.

Com estas preocupações apontamos abaixo alguns pontos que julgamos essenciais, embora não exaustivos, para a retomada do debate sobre o desenvolvimento em bases democráticas e que seja capaz de enfrentar as profundas desigualdades no país. Sem a pretensão de uma abordagem mais sistêmica sobre um possível projeto de desenvolvimento, a intenção aqui é a de levantar questões que nos parecem indispensáveis ao debate sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro. A nosso ver, tratar de estratégias do desenvolvimento brasileiro também significa debater o espaço que o país ocupa na divisão internacional do trabalho e se temos possibilidade e desejo de alterá-la.

1. É importante constatar que, a despeito da falta de um projeto coletivo, está em curso no país um certo padrão de desenvolvimento que combina uma grande presença do setor financeiro com o fortalecimento do setor exportador do agronegócio e de insumos semi-elaborados, como centro dinâmico de nossa economia. Some-se a isso, a atração de investimentos intensivos em tecnologia e a internacionalização de investimentos de empresas nacionais, em particular nas regiões sul-americana e africana.

Com efeito, assiste-se a uma crescente e profunda concentração de poder econômico seja no setor do crédito privado, da construção civil, do agronegócio, de energia, da mineração, de papel e celulose. As justificativas para o incremento destes setores recaem, mormente, no apelo ao “crescimento econômico” e à “inserção competitiva” do país no mundo globalizado, valendo-se de nossas vantagens comparativas. Cabe perguntar qual o significado de crescer, mantendo intocada a atual estrutura econômica.

Quais os benefícios esperados – e para atender a quem – do aumento das taxas de investimento de uma economia cada vez mais concentradora da riqueza e com um conhecido e enorme passivo ambiental? Com o atual grau de concentração de poder econômico em algumas poucas empresas, facilmente nomeáveis, como assegurar que a dimensão pública de nossas instituições políticas esteja a salvo de uma total captura pelos interesses privados?

2. Como afirma o economista argentino Aldo Ferrer, os países que tiveram algum êxito em combinar desenvolvimento com prosperidade social apresentaram algumas condições básicas: coesão social, qualidade das lideranças, pensamento crítico e estabilidade institucional. Embora possamos dizer que gozamos de institucionalidade, com razoável capacidade de regular conflitos, nosso sistema político segue permissivo e promíscuo em relação aos grandes interesses econômicos. A existência de lideranças e de um pensamento crítico comprometidos com as questões públicas está distante da realidade política brasileira, historicamente dominada por oligarquias rurais, industriais e financeiras. Ferrer argumenta que a não subordinação às determinações dos “fluxos de negócios” nacionais e forâneos depende em grande medida do grau de coesão social. Sem dúvida, sociedades marcadamente desiguais, como é o caso da brasileira, dificultam enormemente a constituição de tais condições. Mas para não cairmos em etapismos ou “correremos atrás do próprio rabo”, cabe buscar meios de se avançar na criação de cada uma destas condições.
3. No que se refere ao tal pensamento crítico, é verdade que vivemos sob a égide do pragmatismo, quando não da motivação pecuniária. Assiste-se, pois, a transformação da crítica em conformismo e transigência, quando não em conivência e subordinação. Uma das questões que salta aos olhos é a perda da agenda de reforma do Estado. É como se a política de desestatização e desregulação, levada a cabo nos anos 1990, tivesse consumado as tais reformas necessárias. Ninguém mais fala no assunto.

A gestão das políticas sociais é hoje um gargalo, seja pelas irracionalidades e descompassos de nossa estrutura federativa, seja pelos limites na formação da burocracia estatal para tratar com a dimensão social intrínseca ao serviço público. A gestão territorial das políticas públicas, para além dos marcos federativos, é algo que vem sendo ensaiado em algumas experiências de consórcios ou mesmo de conselhos territoriais, mas ainda não encarado com a seriedade e consistência que o assunto exige.

Importa, igualmente, tratar da formação dos quadros públicos que vá além dos princípios republicanos da legalidade e impessoalidade, incluindo a dimensão da legitimidade, no sentido da ação que seja, de fato, reconhecida enquanto

(como) pública. Legitimidade que se define pela relevância e efetividade social da ação pública. A definição weberiana sobre o caráter racional-legal de burocracia não se mostra suficiente para avançarmos no sentido de um Estado realmente democrático, que promova e seja permeável ao controle social e à vigilância cívica.

4. Outro ponto inescapável sobre o papel do Estado refere-se à necessidade de ampliarmos o conceito de gasto público. Para além da questão da alocação, ou melhor, de alterar a distribuição do orçamento fiscal em favor da redução da pobreza, importa também reconhecer como gasto público os instrumentos monetários, fiscais e creditícios com os quais o Estado financia e organiza a própria produção da riqueza na sociedade. Sem perder de vista a necessidade de uma melhor distribuição, reconhece-se a urgência de se travar o debate sobre como o Estado brasileiro atua na organização e reprodução de um padrão de desenvolvimento, responsável por perpetuar a concentração de renda e, por conseguinte, gerar pobreza.

Não se trata mais de simplesmente fazer crescer as rendas já constituídas para prover a população, por meio da ação fiscal do Estado, de “quase direitos”. Não será suficiente para o combate à pobreza alocar de modo socialmente responsável os recursos públicos, se a ação do Estado não incidir em favor de um desenvolvimento capaz de superar desigualdades. Questões de sustentabilidade sócio-ambiental; diversidade como valor essencial no combate às desigualdades de gênero, etnia e geracional; e redução de desigualdades inter e intra-regionais devem ser tratadas, não como subproduto, mas ponto de partida da ação do Estado em favor do desenvolvimento. É preciso inverter o quadro de subtração do político pelo econômico, combater a lógica de que “a riqueza é tratada como assunto econômico e a pobreza como um assunto social”.

5. Uma questão igualmente adormecida no debate público sobre o desenvolvimento brasileiro diz respeito à questão do trabalho. O acesso ao trabalho e à renda constitui-se em fator primordial do desenvolvimento inclusivo e deve se constituir em um dos principais nortes a orientar a atuação do Estado, no fomento e regulação das atividades econômicas. Sem dúvida, os direitos garantidos pelo emprego formal são referências fundamentais da qualidade do trabalho a ser perseguida e assegurada.

Ao mesmo tempo, a crise do emprego assalariado formal, reconhecida por muitos como estrutural, faz da economia não formal, em particular do trabalho não-assalariado, uma realidade que não pode ser ignorada. A existência desta economia popular, como válvula de escape da economia formal que inviabiliza cada vez mais uma reprodução digna da mão-de-obra, não pode continuar sendo tratada como questão de polícia, tampouco como mão-de-obra de reserva

a ser absorvida por um novo ciclo de crescimento econômico. Mas tal parece ser a maneira pública com que se insiste em tratar essas outras formas de trabalho.

Acrescente-se que as políticas específicas para o setor variam do fortalecimento ao “empreendedorismo” ou a absorção pelo emprego formal. A solução aí parece ser simples. De um lado, desburocratização e incentivo fiscal e creditício para a pequena empresa e, de outro, redução de encargos trabalhistas como incentivo para a abertura de novos postos. Em que pese a pertinência dos incentivos para o micro-empresendedor, tais medidas isoladamente não são capazes de livrar esses empreendimentos da fragilidade econômica que costuma caracterizá-los. Além do que, a flexibilização de relações de trabalho não só não assegura a criação de novas vagas, como também significa formalizar a precariedade.

Uma outra agenda pública é possível e necessária. Uma agenda que aponte para o reconhecimento de novos direitos, ao incluir os trabalhadores não-assalariados como agentes de desenvolvimento econômico e social. Essas formas de trabalho podem ser vetores de um aumento efetivo da capacidade produtiva e de geração de trabalho, sem cair na concentração de renda típica dos processos de “crescimento sem desenvolvimento”. Embora haja diferenças entre tais atividades, existe um aspecto comum que se refere ao fato de que nelas praticamente não há separação entre capital e trabalho. São atividades que contribuem, com enorme debilidade é certo, para a desconcentração da propriedade e, portanto, da renda.

O fator trabalho, bem como os vínculos sociais e comunitários, são os elementos que favorecem a subsistência destas outras formas de trabalho no contexto da crise de reprodução da mão-de-obra. Como o trabalho não possui a mobilidade característica do capital, a inserção dessas atividades no tecido sócio-produtivo demanda estratégias de desenvolvimento local ou regional. Importa a esse respeito pensar formas de se oferecer crédito, apoio técnico e infra-estrutura de modo adequado e diferenciado, favorecendo o equilíbrio no interior das cadeias produtivas. Deve-se observar, igualmente, que não se trata apenas de disponibilizar os fatores e incentivos produtivos, mas induzir e fortalecer formas integradas e associadas de potencialização desses recursos no território.

6. Outro aspecto inescapável refere-se ao imperativo de se tratar da questão ambiental de forma inseparável da questão social e das estratégias de desenvolvimento. Enquanto esferas que mal dialogam, o antagonismo tem assumido o tom do debate. Por um lado os “neo-desenvolvimentistas” consideram os “ambientalistas” como mentes anacrônicas, que para preservar a “natureza intocável”, querem frear empreendimentos que ao se instalarem nos territórios geram emprego, incremento dos impostos e melhoria na qualidade de vida local.

Já a visão dos ambientalistas é que esses grandes empreendimentos são enclaves, cujo resultado é a degradação ambiental, a desestruturação das atividades de subsistência e das atividades econômicas em curso, já que o meio ambiente é em última instância o meio de vida desses povos. A tônica desse embate tem girado em torno de estratégias de resistência, de um lado, e de como impor a completa liberação, do outro. Mas o fato é que não se trata de deixar tudo como está, ou seja, apenas resistir à chegada do “progresso”. Pois, diante do vácuo de políticas públicas que apostem no apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas que vão ao encontro dos estilos de vida dos povos tradicionais e do uso razoável dos bens da natureza, a implantação de empreendimentos muitas vezes é acolhida por parte da população, atraída pela possibilidade de obter emprego e renda. É preciso, então, avançar na avaliação dos resultados reais alcançados e parar de tratar dos efeitos indesejados apenas como externalidades, já que os mesmos são parte intrínseca da natureza de grandes projetos e uma ou outra ação de compensação não são suficientes para corrigir os impactos negativos.

Para além de medidas de mitigação, importa estabelecer de modo pactuado nas regiões impactadas parâmetros sociais e ambientais que balizem os investimentos. Tal pactuação deve incidir, inclusive, sobre a própria pertinência do investimento, pois, em alguns casos, não se trata de estabelecer salvaguardas, mas simplesmente reconhecer que determinado projeto não deve ser implantado em determinada região, dadas as condições físicas e humanas das mesmas. Essa é a discussão que perpassa, por exemplo, o futuro da Amazônia.

A complexidade do desafio de desenvolver sem esgotar nossas riquezas naturais também diz respeito a como respeitar e valorizar outras formas de viver, como não agravar as injustiças sociais, a exclusão dos direitos. Isso requer uma abertura e criatividade para propor e apoiar um outro caminho de desenvolvimento mais conectado com os problemas que de há muito estão contemplados nos tratados e relatórios internacionais sobre a situação ambiental mundial. Fazer essa conexão é superar a visão compartimentada e abstrata da ciência econômica e reaproximar economia e geografia física e humana, ou, como diria Milton Santos, dar corpo a uma Economia Espacial.

7. Para a construção de sociedade democrática, participativa, incluyente, justa e sustentável uma questão central é a realocização do poder e da economia. O local, o território, como espaço humano e físico, condicionado pelas possibilidades do ecossistema e dos bens comuns disponíveis, é por excelência o *locus* da cidadania e condição de sustentabilidade. É no local que o poder cidadão se exerce mais efetiva e radicalmente, com direitos e responsabilidades compartilhadas, com senso de coletivo e bem comum a usar para todos, potencializar e preservar para gerações futuras. Portanto, para desenvolver economias que sirvam para a construção de sociedades

sustentáveis, é fundamental o exercício do poder cidadão local, definindo prioridades e possibilidades, inclusive sobre como organizar a própria produção de bens e serviços.

Evidentemente, por suas próprias características, o território e a própria comunidade local não oferecem todos os bens e serviços necessários à vida digna de sua população. Por isto, de forma subsidiária e complementar, pela troca via mercado e por instâncias políticas nacionais, regionais e mundiais, alocam-se bens e serviços necessários, inclusive de regulação de direitos para os diferentes “locais”.

Esta perspectiva precisa ser radicalizada ao nível do imaginário, como referência para pensar outro desenvolvimento necessário e possível. A explosiva questão ambiental, a desigualdade que se amplia, a violência nas relações com militarização das disputas por territórios e recursos, são indícios de uma “crise de civilização”, exatamente do industrialismo-produtivismo-consumismo baseado na energia fóssil, que constitui a referência dos modelos de desenvolvimento dominantes. A globalização econômico-financeira e a imposição pelo mercado mundial de um padrão de produção e consumo homogêneo, ditado pela busca do lucro a todo custo, estão destruindo as bases da própria vida em escala planetária. Discutir desenvolvimento é ter esta questão como incontornável. É preciso voltar a produzir aqui, para consumir aqui, encurtando distâncias, valorizando os bens comuns locais e a própria diversidade de soluções técnicas, de formas de organização e participação, de identidade e cultura das comunidades em sua inter-relação com o seu território.

8. Muito importante também é o olhar sobre a agenda que emerge da atuação de organizações e movimentos sociais que comporta questões que são, normalmente, ignoradas por nossa elite política e intelectual. Está cada vez mais evidente a necessidade de se estabelecer formas de regulação sobre grandes empresas, que prevejam e assegurem um maior controle social sobre os impactos gerados por seus investimentos no território. Além do que, deve-se evitar o isolamento de porções do território em relação às demais regiões do país, ao mesmo tempo em que se reforcem os laços de solidariedade econômica e social internas entre as diversas regiões.

Como afirma o geógrafo Milton Santos em sua crítica à teoria dos pólos econômicos, ao contrário dos efeitos virtuosos esperados na dinâmica econômica local, os grandes investimentos tendem a “canibalizar” os territórios onde se instalam, seja porque exploram os recursos naturais e humanos existentes, seja porque centralizam e concentram os excedentes gerados no interior da cadeia produtiva. Este processo se apresenta ainda mais dramático quando se tratam de grandes projetos primário-exportadores, com baixíssimo retorno econômico para a região devido à independência dos projetos em relação ao mercado interno.

O estabelecimento de parâmetros sócio-ambientais pactuados com os atores locais mostra-se como algo fundamental de ser assegurado, a fim de validar um projeto de investimento, bem como a sua implementação. Neste sentido, há um vasto e importante trabalho a ser feito na direção de se rever os indicadores de riqueza, contabilizando, por exemplo, como custos do projeto as chamadas “externalidades negativas” dos processos produtivos e, no caso dos benefícios esperados, contemplar não apenas os funcionários da empresa e a população local diretamente impactada, mas a região sobre a qual se estende o raio de ação do investimento. Trata-se, pois, de um aprofundamento da discussão sobre a responsabilidade social das empresas, indo além do atual enquadramento da discussão, ainda limitado aos marcos dos interesses das próprias empresas.

9. No mundo contemporâneo, grande parte dos valores, relações de trabalho, consumo, impactos sócio-ambientais, investimentos e até políticas públicas e iniciativas de governos têm sido cada vez mais determinadas pelos interesses, ações e estratégias de grandes empresas nacionais e multinacionais. Esta é uma tendência que vem crescendo durante as últimas décadas e está diretamente relacionada ao processo de globalização. Esta tendência é determinada também – e determina em certa medida – o próprio modelo de desenvolvimento adotado nos países. O Brasil tem aparecido em posição de destaque como importante investidor direto no exterior. A Petrobras, a Gerda, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Odebrecht, entre outras, são exemplos de empresas brasileiras que aparecem no ranking das maiores companhias transnacionais de países “em desenvolvimento”, atuando fortemente em outros países do Sul do planeta. E a forma de atuação destas empresas reflete o modelo de desenvolvimento adotado e que se pretende para fora e para dentro do país.

A partir de um olhar focado puramente no crescimento econômico e de um ponto de vista estritamente economicista, diversos analistas têm louvado este tipo de iniciativa em expansão, apresentando indicadores, volumes de recursos e investimentos que comprovam o crescimento desta nova forma de operar e produzir das grandes empresas brasileiras. Todavia, do ponto de vista de um desenvolvimento sustentável e democrático – baseado na garantia dos direitos humanos, sociais, ambientais e trabalhistas –, ainda faltam informações, dados e análises sobre a complexidade e a forma desta expansão, os impactos sobre a vida, o meio ambiente e a maioria das populações diretamente afetadas pelas empresas brasileiras transnacionais. Ainda que de maneira isolada, a mídia nacional e internacional tem apresentado algumas informações a respeito de impactos negativos resultantes das operações de grandes companhias brasileiras que atuam no exterior.

O quanto de recursos e de interesses estratégicos governamentais brasileiros estão carregadas estas ações e a própria maneira de atuar destas empresas? Cabe analisar não só os impactos e o poder que as grandes empresas possuem no Brasil e em outros países da América do Sul, como também o papel que o Estado brasileiro adota em relação às condutas empresariais, sendo ele o principal indutor e/ou regulador de um determinado padrão e modelo de desenvolvimento. Qual a relação entre empresas e as opções de desenvolvimento implementadas, quando existem grandes empresas que muitas vezes se confundem, em interesses e ações, com o próprio Estado nacional?

10. Em termos práticos, pode-se aqui exemplificar muitas das questões tratadas, considerando o debate que vem sendo realizado em relação ao papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Muitas organizações e movimentos sociais já reconhecem a importância de incidir sobre o BNDES, como forma de resgatar e reafirmar o papel público do Banco no financiamento do desenvolvimento (ver sobre o assunto <[www.plataformabndes.org.br](http://www.plataformabndes.org.br)>). Para além da participação no orçamento fiscal, os movimentos sociais demonstram maturidade no sentido de incidir sobre uma empresa estatal de peso estratégico na própria modelagem do desenvolvimento brasileiro. Caso se tome o perfil dos financiamentos do Banco, ele reproduz o padrão de desenvolvimento acima descrito, centrado no setor exportador e na internacionalização de investimentos ligados a este setor. Nem mesmo o foco do recente pacote de medidas voltadas ao “desenvolvimento produtivo” escapa desta centralidade.

Em realidade, o Banco encontra-se hoje em profundo descompasso com a legitimidade pública esperada de uma instituição estatal, com o peso que o BNDES possui na economia brasileira. Ao operar linhas de crédito com condições favorecidas graças o aporte de recursos públicos, como no caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Banco possui grande margem no sentido da indução dos projetos que financia em favor da observância de parâmetros sociais e ambientais.

O Banco muito poderia fazer no sentido de mobilizar sua competência técnica visando construir, em diálogo com a sociedade civil, critérios e indicadores para aprovação e acompanhamento de projetos nas suas diferentes áreas de atuação. Isso, sem dúvida, diminuiria os próprios riscos contidos nos financiamentos a projetos de grande impacto sócio-ambiental. Contudo, o Banco encontra-se hoje refratário a incluir tais contrapartidas, limitando-se ao critério de eficiência por volume de desembolso e ao aspecto da legalidade. Vale dizer, que mesmo o princípio legal da publicidade de suas ações o Banco não respeita, apresentando um grande *déficit* de transparência no que se refere aos projetos privados por ele financiados.

Acrescente-se que o BNDES pode e deve ser pensado como um instrumento poderoso no sentido de fortalecer estratégias sustentáveis de desenvolvimento

territorial. Cabe ao Banco assumir um papel pró-ativo em sua política operacional, atuando mais como indutor de atividades e oportunidades essenciais ao desenvolvimento e menos um receptor de projetos que respondem passivamente às demandas de mercado, ao “fluxo de negócios”. Isso poderia se dar via formulação de diagnósticos de cadeias produtivas e fomento de arranjos produtivos, seja no campo ou na cidade, que favoreçam uma distribuição mais equânime dos excedentes no interior da cadeia. Pelo menos dois outros setores importaria ao Banco fomentar, quais sejam, o de infra-estrutura social (saneamento ambiental, por exemplo) e o de desenvolvimento de novas tecnologias em fontes de energia limpa.

Atualmente o debate sobre o papel do BNDES está sendo monopolizado pelos que defendem a sua privatização. Eles argumentam que o mercado de crédito privado seria muito mais eficiente e já teria alcançado condições de operar linhas de crédito de longo prazo com clientes de grande porte e boa classificação de risco. É, portanto, urgente o debate sobre o resgate do caráter público do BNDES como Banco de desenvolvimento, que deve assumir um papel diferenciado do setor privado exatamente por perseguir resultados socialmente relevantes. Vale dizer que o BNDES é apenas um exemplo de instituição pública com força na organização da economia brasileira e que está a merecer mais atenção daqueles comprometidos com a agenda democrática do desenvolvimento.

O mesmo vale para o restante do sistema financeiro público. A exemplo do Banco Central, agência de regulação financeira que, ao tornar-se, na prática, independente, desconectou-se de qualquer controle público, concorrendo para a atual hipertrofia do sistema financeiro.

11. A perspectiva do fortalecimento da agricultura familiar e campesina é um claro exemplo de como promover um desenvolvimento territorial, que possa ser parte de uma estratégia mais ampla de um desenvolvimento capaz realmente de promover direitos. Em que pese o fato de que a agricultura familiar já é hoje responsável por mais da metade dos alimentos consumidos pelos brasileiros, há ainda uma grande folga em termos da capacidade do setor em atender o mercado interno, em preço e qualidade. Sem dúvida, este fortalecimento deve ser pensado levando-se em conta o controle de importantes cadeias alimentares por algumas poucas agroindústrias e distribuidores. Em pesquisa recente sobre o padrão de consumo dos beneficiários do Bolsa Família, o Ibase constatou que mais de 60% deles compram seus produtos em grandes supermercados e em pequenos mercados locais. Em que pese o fato de que aproximadamente 40% dizem comprar os produtos em feiras e mercados municipais, constata-se que a maior parte dos recursos recebidos não circula na economia local, já que tende a ser gasta com produtos vindos de outras regiões. Isso é ainda mais

dramático quando se sabe que este é um padrão de consumo que se repete em outros estratos da população e que um dos grandes gargalos da agricultura familiar é exatamente a comercialização de sua produção.

Sem dúvida, uma simples política de fomento a feiras públicas e mesmo de promoção de mercadinhos municipais, aproximando campo e cidade, propiciaria o desenvolvimento das economias locais e a sustentabilidade da agricultura familiar. O atual Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um outro bom exemplo da necessidade de se avançar na gestão dos recursos carreados para o território. Em outra pesquisa do Ibase, especificamente sobre o Pronaf, evidenciou-se a dificuldade do Programa em coordenar no território os seus componentes de crédito, assistência técnica e infra-estrutura, levando com que os crescentes recursos dispostos para a agricultura familiar não consigam livrá-la de uma relação subordinada ao agronegócio e da especialização produtiva, como no caso dos grãos (milho e soja, por exemplo).

Além do aspecto alimentar, mas associado a ele, constata-se que a centralidade da questão rural se coloca ainda mais pelo uso, em meio à atual crise dos combustíveis fósseis, da biomassa como fonte de energia. Não se trata, neste caso, de simplesmente reproduzir o modelo produtivista, de subordinação e instrumentalização da natureza e dos trabalhadores do campo por pacotes tecnológicos e estruturas de produção e distribuição profundamente concentradas. Por que a energia produzida em uma região não pode ser comercializada no próprio local? Por que não conciliar de modo integrado a produção de energia e de alimentos?

De fato, não se pode negligenciar o imenso impacto social que um outro modelo de desenvolvimento rural no país, não centrado nas chamadas monoculturas e na exportação, poderia ter em termos de geração de trabalho e renda para o conjunto da população brasileira e da própria redefinição da relação entre o rural e o urbano. Esta se constitui hoje, sem sombra de dúvida, em uma questão nacional da maior relevância e urgência.

12. As queimadas na região amazônica respondem por cerca de 75% das emissões brasileiras de gases causadores das mudanças no clima do planeta. Os níveis de emissão têm aumentado tanto nos últimos anos, que o Brasil alcançou um feito inédito – e até há poucos anos inesperado: tornou-se um dos quatro maiores emissores do planeta, aproximando-se perigosamente dos outros dois poluidores mais tradicionais, os Estados Unidos e a China. Como consequência desta situação, o Brasil se fragilizou internacionalmente. A disparada das emissões brasileiras ocorreu simultaneamente a dois fenômenos científicos; o primeiro foi a publicação dos relatórios do Painel Internacional Para Mudança Climática, da ONU, que solidificou a tese segundo a qual a intervenção humana é disparada a principal razão das alterações do clima. O segundo foi o

avanço da compreensão da importância da Amazônia para a formação do regime de chuvas em uma das principais regiões produtoras de alimentos do planeta, que está localizada em boa parte da Argentina, do Uruguai, do Paraguai e do sul do Brasil.

Qualquer perda de capacidade de a Amazônia fixar carbono (seja através das queimadas e/ou da derrubada de árvores) influencia decisivamente a capacidade produtiva, principalmente de grãos (entre as principais *commodities* internacionais), destes países e desta região brasileira, uma vez que o regime de chuvas no sul é determinado pela qualidade dos ventos produzidos na Amazônia.

Além disso, o crescimento abrupto das emissões permitiu que mais uma vez retornasse ao debate midiático uma suposta incapacidade de o país gerir seus recursos naturais amazônicos – onde estão algumas das mais extensas e intensas reservas de recursos naturais estratégicos, como água potável de superfície, minérios variados e valiosos, madeiras nobres e uma enorme área agricultável.

A razão do aumento vertiginoso das emissões é o *boom* de crescimento que há cerca de 10 anos a área de *commodities* internacionais começou a viver. Assim, tradicionalíssimo produtor-exportador em grande escala de vários tipos de mercadorias – grãos, minérios, madeira, além de insumos básicos altamente subsidiados pelo Estado, mas com pouco valor agregado, como aços planos e papéis e celulose –, o Brasil aprofundou como nunca – em escala e em emprego de recursos tecnológicos e econômicos – o seu modelo de super-exploração de recursos naturais. Tal modelo incide fortemente no Cerrado e, principalmente, na Amazônia Legal, que responde por quase 52% do território nacional e onde vivem cerca de 20 milhões de pessoas, em todo o espectro de assentamentos humanos. De comunidades isoladas, pequenas e médias cidades a grandes centros urbanos, como Belém (PA) e Manaus (AM).

A principal consequência dessa opção estratégica do Brasil pela venda intensiva de natureza – exemplificada pela constante e permanente instalação de grandes complexos agrícolas, mínero-extrativistas e energéticos – como forma de se colocar na divisão internacional do trabalho, e da escolha da Bacia Amazônica como fonte prioritária desses recursos, foi o desmatamento radical – para abertura de pastos e de plantações – e a queimada praticada por um amplo leque de poluidores, que vão de agricultores familiares e sem terra a grandes agentes econômicos de vários setores.

Essa ampla coalizão de emissores de gases da mudança climática contou com o apoio decisivo do Estado brasileiro. Este forneceu, direta e indiretamente, os recursos necessários para movimentar a máquina poluidora. Seja através de seus agentes financeiros, como o BNDES e o Banco do Brasil, que subsidiam os maiores conglomerados nacionais e transnacionais operadores do modelo; seja

através de intervenções do Executivo em ações do tipo “sociais”, que disponibilizam apenas parte dos recursos necessários à sobrevivência dos sobrantes do campo e da cidade e, dessa maneira, os induz a se apropriarem de recursos naturais para complementar a renda necessária à sua sobrevivência física.

Assim, estão tragicamente conjugadas duas das principais questões estratégicas para o desenvolvimento brasileiro. O ordenamento territorial e econômico da Amazônia precisa ser uma prioridade nacional que se opere em articulação com políticas públicas para reduzir dramaticamente os níveis de geração de gases causadores das mudanças climáticas. Necessariamente, as duas questões precisam ser consideradas em conjunto, observando a interação das duas dimensões bem distintas.

Praticamente, isso significa, por exemplo: a) desenvolver uma política científica para aproveitamento industrial cooperativado dos produtos amazônicos, com ampla agregação de valor tecnológico e associada à política industrial. Os produtos devem ter como base as diversidades biológica, social e ambiental da região. Objetiva-se, assim, a substituição da capacidade produtiva atual, baseada em grandes projetos quase sempre visando ao mercado internacional, por um outro tipo de produção, que tenha baixo impacto ambiental, amplos benefícios sociais e incorpore o conhecimento desenvolvido ao longo dos anos pelas populações locais; b) retirar os incentivos estatais para grandes projetos de superexploração dos recursos naturais, prioritariamente para aqueles cuja produção é majoritariamente voltada ao mercado externo; e, c) iniciar rapidamente a instalação das mais distintas dimensões do Estado brasileiro na região, com o objetivo de garantir minimamente a qualidade de vida nos estados amazônicos.

13. A geração e o consumo de energia no Brasil obrigarão o país a se pensar seriamente, já a curto prazo. Vem se desenrolando em paralelo e com alta velocidade uma série de políticas públicas, ações empresariais, estratégias de negócio e evoluções científicas que colocarão para o país a premência de tomar definições sérias a respeito não apenas de sua matriz energética, mas, também e principalmente, quanto ao tipo de consumo pesado de energia e o estímulo que o Estado brasileiro dá a esse modo de produzir e de consumir energia.

Nossa conjuntura histórica é tal, que debater a questão energética no Brasil de hoje significa mesmo debater as mais importantes estratégias de desenvolvimento nacional e o papel que este país tem na divisão internacional do trabalho. Afinal, estamos em plena safra de ações da mais alta importância, cada uma delas com uma dinâmica e uma escala que, por si só, exigem um enorme esforço de elaboração a respeito do seu significado para os rumos gerais do país.

Com a construção das hidrelétricas no Rio Madeira (RO), retomamos a implantação em série de grandes hidrelétricas na Amazônia (onde estão cerca de 70% a 80% do potencial hidráulico não aproveitado), sem debater um projeto global para toda a região, nem os casos negativos de outros empreendimentos do passado, como Balbina, por exemplo.

O governo volta e meia fala em construir Angra 3 e em dar à indústria do urânio escala produtiva que seria absorvida por, pelo menos, 10 outras usinas, além de exportar o combustível. Entretanto, ainda não resolvemos o problema dos resíduos, que permanecem ativos por milhares de anos.

Sequer avaliamos com precisão o que representam, em termos econômicos, as recentes descobertas gigantes de petróleo na Bacia de Santos e de significado de sua exploração em larguíssima escala, tendo em vista que vivemos um processo de tomada de consciência mundial da inviabilidade ecológica da geração de energia a partir da queima de combustíveis de carbono e da contribuição do setor energético para as mudanças no clima.

O Brasil compromete recursos crescentes na transformação do álcool combustível numa *commodity* internacional e se propõe a ser uma espécie de gestor do sistema internacional de produção, distribuição e normatização dessa nova mercadoria. Ainda não se falou sobre o sistema de negociação dessa nova *commodity* e o papel do Brasil. Um dos argumentos utilizados em favor do etanol é o de que ele seria um recurso energético que, devido às suas propriedades ambientais, substituiria o petróleo!

O problema, talvez, resida no fato de que ainda se prefira fazer a equação tradicional da energia, segundo a qual é sempre necessário construir mais e mais capacidade produtiva para atender a um mercado que cresce sem parar. Mas, se essa lógica é boa para todos os agentes financeiros da cadeia produtiva da energia, inclusive para o Estado, que cobra muitos impostos, ela também induz a um moto contínuo. A causa alimenta a consequência, e o país vai eternamente erguendo mais e mais capacidade produtiva de energia, sem que questões elementares sejam respondidas.

Entre elas, estão as seguintes: a) Por que não tentar inverter o sinal da economia da energia e desenvolver mecanismos que premiem políticas públicas e ações que sejam tão mais valorizadas quanto mais pouparem energia?; b) Por que voltar a apostar na produção de grandes blocos de energia que têm também grandes perdas e não distribuir a geração em centrais menores e menos desperdiçadoras da produção?; c) Por que não dedicar às chamadas fontes alternativas o mesmo empenho que o Estado brasileiro (com vastos recursos tecnológicos, humanos e econômicos)

demonstrou na sua aposta de décadas no álcool combustível?; e, d) Por que continuar a subsidiar, direta ou indiretamente, a energia utilizada por grandes grupos exportadores de mercadorias de pouco valor agregado e intensivas em energia?

14. A última de nossas notas refere-se ao *locus* de uma das maiores resistências às mudanças sociais necessárias à retomada do desenvolvimento no Brasil. Trata-se do sistema de comunicações, boa parte dele operando, ainda que apenas formalmente, sob concessão do Estado brasileiro. Ele é o principal sistema de produção de valores no Brasil, que ganhou corpo e importância política em uma época avessa à democracia – durante a ditadura militar de 1964. Talvez, por conta dessa origem, as comunicações brasileiras, tremendamente oligopolizadas, resistam tanto às mudanças estruturais pelas quais o Brasil precisa passar para completar seu processo civilizatório.

Porém, aparte a urgente e necessária revisão dos parâmetros regulatórios e regulamentares do sistema de comunicações, em especial a TV, há uma conjuntura que nos abre uma enorme janela histórica para o Brasil conseguir algum avanço nesse campo. Aí convergem oportunidades políticas – a sedimentação do conceito, entre diversas organizações da sociedade, de quanto é estratégica uma reorientação no sistema de comunicações – e técnicas – o aumento do acesso aos equipamentos de produção e aos meios de distribuição de conteúdo. Cabe ao Estado proporcionar as condições para que, aproveitando dessa janela, a própria sociedade ganhe vigor para forçar uma profunda democratização no sistema de comunicações.

Nunca antes neste país, instrumentos de comunicação estiveram tanto ao alcance de qualquer cidadão. Basta se ter uma módica quantia em dinheiro e ir a uma loja especializada que facilmente se adquire todos os equipamentos necessários para produção em áudio e vídeo em grande qualidade, para produção de audiovisuais com difusão em massa, através de redes de comunicação que não param de aumentar sua velocidade de transmissão e de baixar seu custo de uso. Na prática, isso significa que se reduziu muito a distância entre as capacidades de produção de qualquer cidadão e das tevês profissionais. Esse é um fenômeno que se ampliará na medida em que as tecnologias de transmissão digital forem deslançando na internet e nas recentes gerações de celulares, por exemplo. Forçosamente, essa conjuntura levará à flexibilização da legislação do sistema digital, ainda muito marcado pelos interesses dos atuais grandes grupos de tevê.

É impossível deter esse fenômeno. Afinal, o seu combustível é a reconhecida capacidade criativa do povo brasileiro, principalmente da juventude, na utilização das novas tecnologias de comunicação. Não apenas na absorção da capacidade de manejo técnico, mas também na sua utilização para grandes fins políticos, como aos poucos vai ficando evidente.

Levando-se em conta essa conjuntura, desenvolver-se, do ponto de vista do Estado, adquire dois sentidos: 1) facilitar que essas possibilidades sejam exercidas pela sociedade, que já se mostrou disposta e capaz de realizar essas tarefas históricas; e 2) usar suas capacidades regulatórias e creditícias para forçar a desoligopolização das mídias no Brasil, a começar por aquelas que (ainda) são objetos de concessão estatal.

Consideramos, enfim, que o ponto fundamental da discussão da temática do desenvolvimento é a questão da promoção dos direitos humanos. A afirmação do marco conceitual dos direitos humanos, levando em conta sua indivisibilidade e transversalidade, possibilita a inclusão de condicionalidades efetivamente humanistas no debate sobre a ação dos promotores do desenvolvimento.

Isto porque a tradição moderna da democracia representativa formal e o padrão tecnocrata de gestão influenciam a administração pública, no sentido de naturalizar um espectro de direitos civis e políticos, dissociados de garantias sociais e de um tecido participativo. Esta herança marca também a formação e concepção do espaço público e a própria definição do bem comum. A consolidação de uma cultura de direitos, engendrada na prática social, esbarra, assim, em uma visão restrita da associação entre os diferentes planos de garantias fundamentais e da capacidade institucional para sua implementação, a partir de uma dinâmica democrática e participativa. Relacionar direitos humanos e desenvolvimento permite compreender que a produção e gestão da riqueza em um país devem incluir a necessidade de se promover a ampla emancipação do ser humano, abarcando direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais, conjuntamente, num espaço de atuação/deliberação efetivamente cidadã.

Nesta linha, nos trabalhos preparatórios da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, a se realizar entre os dias 15 e 18 de dezembro de 2008, reconhece-se a indissociabilidade entre direitos humanos e desenvolvimento, tanto no tema da Conferência, quanto em um dos seus eixos norteadores, apresentados no texto base. Este reconhecimento foi uma conquista da sociedade civil, atendendo a uma agenda já presente e em disputa por diversos segmentos, quando se afirma, por exemplo, a importância de se debater no processo da Conferência as obras de infra-estrutura em curso hoje, no Brasil, como o próprio PAC. A realização destas iniciativas não deve considerar o ser humano apenas na mensuração relativa do “impacto”, mas a decisão propriamente de sua elaboração e conteúdo devem ser construções sociais, sendo capazes de expressar e respeitar as contradições existentes, evitando-se conflitos que impeçam o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, como revelam os incidentes relativos a Belo Monte, Raposa Serra do Sol, Hidrelétrica do Rio Madeira, transposição do rio São Francisco.

Estas são “notas” para a retomada do debate público e democrático acerca do desenvolvimento brasileiro. Como dissemos, a pretensão não é sermos exaustivos, mas sim, de algum modo, provocativos. Que venha o debate!

## A SAÍDA É CONSOLIDAR O SISTEMA CAPITALISTA

Mailson da Nóbrega\*

A partir de 1985, o Brasil começou a se livrar de três restrições ao crescimento: a instabilidade política, a instabilidade macroeconômica e a vulnerabilidade externa. Não ficamos imunes às oscilações dos ciclos econômicos, mas adquirimos as condições para concentrar nossos esforços na construção de uma estratégia de desenvolvimento que assegure níveis mais elevados de expansão do produto, da renda e do emprego, e contribua para reduzir os níveis de desigualdade e pobreza.

A meu ver, essa estratégia deve estar centrada em mudanças institucionais para assegurar o pleno funcionamento do sistema capitalista<sup>1</sup> no Brasil. Uma outra via, o socialismo, não será a saída, pois, como se sabe, fracassou como alternativa ao desenvolvimento. Uma terceira via, a do nacional-desenvolvimentismo, se esgotou diante das limitações fiscais do Estado brasileiro e das distorções de sua idéia força, isto é, a substituição de importações. Embora ainda tenha seus adeptos, esse modelo não teria como ressurgir diante do grau de inserção do Brasil na economia globalizada, o qual tende a aumentar.

Nos últimos anos, surgiu uma quarta via, a da macroeconomia “desenvolvimentista”. É professada pelos que atribuem o baixo crescimento dos anos recentes a erros de gestão da política monetária, ao neoliberalismo ou à submissão às idéias do “Consenso de Washington”. Propõe ações voluntaristas para fixar a taxa de juros e a taxa de câmbio, e o controle e/ou a tributação dos fluxos de capitais para evitar a apreciação cambial. Esse caminho peca pelo equívoco do diagnóstico e tem limitadas chances de prosperar.

Como se vê deste livro, há “desenvolvimentistas” que defendem uma quinta via: uma combinação da terceira e da quarta. A taxa de juros seria semelhante à do

---

\* Mailson da Nóbrega, economista, foi ministro da Fazenda no período de 1988 a 1990, depois de longa carreira Banco do Brasil e no serviço público. É sócio da Tendências Consultoria Integrada. Seu último livro é **O Futuro Chegou** (2005, Editora Globo).

1. As expressões sistema capitalista e economia de mercado serão utilizadas neste texto com o mesmo significado.

*Federal Reserve* americano. Caso a inflação subisse, o governo agiria para aumentar a oferta (ou controlar os preços) mediante intervenção dos ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento. A tributação dos fluxos de capitais continuaria no cardápio. Seria uma combinação explosiva, com efeitos provavelmente nefastos. Dificilmente terá influência na formulação e execução da política econômica. Não resta outra saída. O melhor para o Brasil, a meu ver, é consolidar as instituições e as medidas capazes de introduzir definitivamente entre nós o sistema capitalista.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em três seções. A primeira busca mostrar que a economia brasileira está livrando-se dos três demônios que a infernizaram ao longo do século XX; a segunda discorre sobre uma estratégia rumo ao capitalismo, com subseções analisando o sistema capitalista, o uso do Estado como seu substituto, a transição brasileira para o sistema capitalista e o respectivo papel do Estado; e última seção conclui o texto e preconiza medidas para acelerar essa transição.

## 1 A VITÓRIA CONTRA OS TRÊS DEMÔNIOS

### 1.1 A instabilidade política

A instabilidade política acarreta instabilidade econômica e inibe o desenvolvimento. Gera incertezas que reduzem a oferta de crédito. Costuma produzir inflação e volatilidade no produto, no emprego e na renda. A taxa de investimento cai. Não há desenvolvimento sustentado na presença de instabilidade política.

Regimes autoritários propiciam estabilidade política por certo tempo, podendo criar as condições para o desenvolvimento. Sua continuidade depende de uma transição adequada para a democracia, sem o que a instabilidade política tende a voltar.

Com o passar dos anos, a gestão autoritária amplia o potencial de corrupção e acumula distorções alocativas que geram ineficiências e tornam insustentável o desenvolvimento. O êxito econômico se esvai na ausência da democracia. A perda de legitimidade do regime reinstala a instabilidade política e esta deságua na instabilidade econômica. Como qualquer outro, o desenvolvimento autoritário expande a classe média e assim desperta de demandas de participação no sistema político. A complexidade crescente da economia exige uma coordenação que é impossível sob o centralismo político. Sem democracia não se preservam as conquistas econômicas e sociais.

A democratização da Espanha nos anos 1970 se enquadra nessa moldura. A democracia se consolidou com a entrada na atual União Européia. Antes, já se tornara uma demanda da crescente classe média. O processo se acelerou com o declínio do regime franquista, que perdeu legitimidade por conta de erros de políticas públicas e da conseqüente instabilidade econômica.

A Coréia do Sul e a China são dois exemplos da atualidade. A primeira venceu o subdesenvolvimento pela via autoritária, mas seus líderes promoveram uma transição bem sucedida para a democracia, que preservou a estabilidade política e as elevadas taxas de crescimento econômico. O êxito econômico da China criou uma classe média de mais de 200 milhões de pessoas, mas ampliou os níveis de corrupção.

A poluição ambiental é um desastre. A China tem 16 das 20 cidades mais poluídas do mundo, 90% de seus aquíferos estão poluídos e 25% do solo já está deserto. A poluição tem sido uma causa importante de manifestações, que ocorrem ao ritmo de mais de mil por semana. O recurso ao Judiciário somou 8 milhões de casos, em 2006 (800 mil em 1980). Já existem 12 mil firmas privadas de advogados. O Partido Comunista ainda exerce controle sobre o Judiciário, mas uma emenda constitucional de 1989 estabeleceu que “a lei deve ser obedecida”. A liberdade de imprensa está chegando e jornalistas estrangeiros podem viajar pelo país. A escolha de dirigentes pelo voto já ocorre em muitos casos, no nível local e em algumas eleições do Partido Comunista. A democracia, mesmo que à moda chinesa, é o caminho inevitável para preservar suas enormes conquistas.

No Brasil, a instabilidade política provocou surtos de inflação e volatilidade. Ao longo do século XX, a instabilidade política desaguou em ruptura do sistema democrático em 1930, 1937, 1955 e 1964. O atual ciclo de estabilidade política está prestes a completar um quarto de século, o mais longo desde o fim do Império.

Ainda precisamos melhorar as instituições políticas, mas a instabilidade política parece ser coisa do passado. A democracia se tornou um valor da sociedade e se enraizou. Adquirimos, assim, uma das principais bases dos sistemas capitalistas bem sucedidos.

## 1.2 A instabilidade econômica

Salvo o curto período dos dez primeiros anos do regime militar instaurado em 1964, a instabilidade econômica foi a característica básica da economia brasileira, particularmente entre a Segunda Guerra e meados dos anos 1990. A instabilidade econômica dominou a segunda investidura de Getúlio Vargas como presidente da República. Com o seu suicídio em 1954, o vice-presidente Café Filho assumiu em meio a fortes pressões inflacionárias. Suas medidas para estabilizar a economia provocaram elevado número de falências e concordatas, forçando o seu abandono. A instabilidade econômica se agravou com novas crises políticas.

O presidente seguinte, Juscelino Kubitschek, legou um *déficit* público equivalente a um terço da arrecadação, causado pelo Plano de Metas e pela construção de Brasília. No final do governo, em 1960, a inflação anual passava dos 30%. O sucessor, Jânio Quadros, recorreu a medidas ortodoxas para enfrentar a situação, que pouco duraram em face de sua renúncia em 1961. A instabilidade econômica continuou com o breve parlamentarismo. Em 1961, a inflação beirou 50%.

Um ano depois, alcançou ritmo de 100% ao ano. A restauração do presidencialismo piorou a situação, por conta de medidas populistas de João Goulart.

O êxito no combate à inflação e as reformas do regime militar de 1964 asseguraram uma década de estabilidade econômica e forte crescimento, mas a instabilidade ressurgiu em 1974 sob os efeitos da primeira crise do petróleo e das ineficiências acumuladas pelo nacional-desenvolvimentismo. Entre 1979 e 1982, três choques pioraram a situação: a segunda crise do petróleo, o aumento das taxas de juros nos Estados Unidos e a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento.

Entre os anos 1980 e começo dos anos 1990, a instabilidade econômica alcançou intensidade inédita. A inflação alcançou três dígitos em 1983 e quatro dígitos em 1988. Após as cinco tentativas fracassadas, o Plano Real venceu a inflação em 1994.

Entre 1995 e 2000, ocorreram quatro avanços institucionais relevantes para assegurar a estabilidade econômica: o Comitê de Política Monetária (Copom), o câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Criou-se a inédita combinação de transparência e previsibilidade. Especialistas podem antecipar o comportamento das contas públicas e da política monetária. O BC adquiriu autonomia, na prática. Ações voluntaristas para mudar a taxa de juros e a taxa de câmbio serão instantaneamente detectadas, deteriorando a percepção de risco. A sociedade se tornou intolerante à inflação.

A democracia restabeleceu a liberdade de imprensa. Consolidaram-se crenças favoráveis à estabilidade de preços e o acesso à informação de qualidade foi ampliado. Aumentos da taxa de inflação provocam queda de popularidade do governo e do presidente. A nova realidade eliminou o isolamento político dos formuladores da política econômica. Até o final dos anos 1980, as elites econômicas e os setores organizados influenciavam os rumos dessa política. Os custos da inflação eram transferidos aos politicamente excluídos, isto é, aos pobres e a muitos que não possuíam ativos fixos.

Com o direito de voto aos analfabetos, os pobres, que já tinham aprendido a detestar a inflação, passaram a ter influência na escolha dos nossos dirigentes. Antes, o governo podia sacrificar a estabilidade em favor do crescimento. Agora, a estratégia politicamente racional é atender os interesses das majorias, que demandam estabilidade. Antes, os dividendos políticos advinham das políticas dirigistas. Agora, a popularidade depende da gestão macroeconômica responsável.

Assim, a gestão macroeconômica adquiriu notável continuidade, reduzindo o risco de rupturas. O arbítrio do governo nessa área passou a ser restringido por duas grandes forças sociais. De um lado, os mercados impõem disciplina aos gestores, “punindo” as ações inconseqüentes com perda de confiança e turbulências. De outro, os eleitores fazem sua parte, “punindo” o presidente com

a queda de sua popularidade. O presidente Lula foi um grande teste. Depois de prometer que mudaria a política econômica, resolveu mantê-la e melhorar sua qualidade mediante elevação do *superávit* primário e a consolidação da autonomia operacional do Banco Central. Percebeu que o custo da mudança seria muito superior aos seus supostos benefícios políticos. Ao término do atual governo, o Brasil terá completado inéditos dezesseis anos de continuidade da política econômica, com melhorias ao longo do período. Os riscos de retrocesso, diminuirão ainda mais com novas reformas institucionais, como a autonomia formal do Banco Central, que podem consolidar de vez a estabilidade econômica.

### 1.3 A vulnerabilidade externa

A vulnerabilidade a choques externos foi a principal restrição ao crescimento da economia brasileira. Desde os anos 1930, quando ocorreu a Grande Depressão, mudanças no ambiente externo nos cobraram preço alto. No pós-guerra, a primeira crise externa foi a quadruplicação dos preços do petróleo (1973/1974), que interrompeu cinco anos de prosperidade. Entre 1968 a 1973, a taxa média de crescimento anual havia sido de 11,1%. A inflação anual caíra de 25,5% para 15,6%. Em 1974, o panorama mudou: o PIB cresceu 8,2% e a inflação saltou para 34,6%. Em 1975, a inflação desacelerou para 29,4%, mas adquiriu trajetória ascendente até o Plano Real, à exceção dos 65% do ano do Plano Cruzado (1986). Em 1979, uma segunda crise duplicou os preços do petróleo. Em 1980 sobreveio o aumento substancial dos juros nos Estados Unidos. O endividamento externo atingiu níveis insustentáveis.

A moratória mexicana de agosto de 1982 foi o estopim da penosa crise da dívida externa, que levaria 12 anos para ser resolvida. A interrupção dos fluxos de financiamento externo, que coincidiria com crise fiscal herdada da exaustão do nacional-desenvolvimentismo, mergulhou de vez a economia brasileira em grave crise.

Na primeira metade dos anos 1990, alcançou-se solução para a crise da dívida externa e para o processo hiperinflacionário. Parecia que a economia brasileira atingira situação de crescimento sustentado, ainda que em ritmo lento. Esperava-se que o potencial fosse elevado com as reformas microeconômicas do governo FHC.

Três novas crises externas nos atingiram: a mexicana (1994), a asiática (1997) e a russa (1998). Em 1999, o próprio Brasil protagonizou sua crise, pela impossibilidade de manter o regime de câmbio fixo e pelos efeitos imediatos do câmbio flutuante. Todas essas crises foram amplificadas em seus efeitos. De um modo ou de outro, elas encontravam o Brasil com maus fundamentos fiscais, sistema financeiro frágil, baixo nível de reservas internacionais, câmbio fixo, elevada dívida externa e dívida pública interna com forte participação de papéis com correção cambial. A deterioração das contas externas exigia maxidesvalorizações

cambiais. O crescimento se interrompia, a inflação se acelerava e a inadimplência aumentava. Quebras de instituições financeiras pioravam a crise. A volatilidade do PIB inibia o investimento privado e desacelerava o ritmo de crescimento. A vulnerabilidade externa restabelecia ou agravava a instabilidade econômica.

Tudo indica que esse quadro ficou para trás. É o fruto das mudanças institucionais dos últimos 20 anos, da preservação da política econômica no governo Lula e dos benefícios que a economia auferiu da emergência econômica da China. A crise das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos encontrou a economia preparada para a situação. Não estamos imunes aos seus efeitos, mas podemos nos sair melhor do que no passado. A atual crise encontrou o Brasil com bons fundamentos fiscais. A relação dívida pública/PIB vem reduzindo-se nos últimos cinco anos. O sistema financeiro é sólido e sofisticado. O Banco Central tem autonomia operacional para manter a inflação nas metas. O regime cambial é flutuante, o que evita maxidesvalorizações. As reservas internacionais são quase o triplo da dívida externa pública.

A estabilidade macroeconômica é percebida como duradoura, mesmo diante da crise. Sob o conceito de dívida, o Brasil se tornou credor líquido. Não há papéis cambiais na dívida interna. Se a crise americana se agravar e suas repercussões na economia mundial provocarem queda dos preços das *commodities*, a economia brasileira será afetada negativamente. A consequência tenderá a ser a desaceleração do crescimento e não a volta da inflação, como ocorria antes. Tornamo-nos menos vulneráveis aos efeitos de crises externas.

## 2 POR UMA ESTRATÉGIA CAPITALISTA

### 2.1 O sistema capitalista

O atual sistema capitalista começou a nascer na Inglaterra no século XVII. Mudanças institucionais favoráveis aos negócios e a acumulação de capitais na atividade comercial permitiram explorar oportunidades como as surgidas da descoberta do Novo Mundo e do caminho alternativo para as Índias. O eixo do comércio exterior se deslocou do Mediterrâneo para o Atlântico.

Formas primitivas de capitalismo já haviam existido. Como explica Max Weber, “capitalismo e empresas capitalistas, inclusive com considerável dose de racionalização capitalística, existiram em todos os países civilizados da Terra, como podemos julgar pelos documentos econômicos: na China, na Babilônia, no Egito, na Antiguidade Mediterrânea e na Idade Média”.

Nos séculos XIV e XV, diz Walter Russel Mead, as cidades-Estado italianas foram as primeiras a assistir a dinâmica do moderno capitalismo. Veneza e Gênova se tornaram potências econômicas. No século XVI, o capitalismo

propiciou à pequena Holanda construir um império que se estenderia mundo afora. Na origem desse processo estavam as transformações dos séculos precedentes, tais como o surgimento das cidades e das feiras, o declínio do feudalismo, os grandes descobrimentos e invenções como a de James Watt – que possibilitou o uso da madeira e do carvão em substituição à força muscular humana e animal –, e a energia obtida dos rios e dos ventos. A marcha para o sistema capitalista se acelerou.

O marco institucional foi a Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688). O poder supremo foi transferido do rei para o Parlamento. O soberano deixou de ser um predador. Perdeu o poder de demitir juízes, alterar unilateralmente as regras do jogo, confiscar propriedades e desrespeitar contratos. O absolutismo e o arbítrio chegaram ao fim. As mudanças foram corporificadas na *Bill of Rights*, aprovada em princípios de 1689. A Inglaterra passou a ser governada por um novo sistema político, a monarquia constitucional. Nunca mais a Coroa poderia invocar o “poder divino” dos reis para se situar acima da lei. O governo estava sob estrito controle. A segurança dos cidadãos quanto aos seus direitos de propriedade se tornou inequívoca.

As mudanças prosseguiram nos anos seguintes. O Judiciário adquiriu independência para fazer cumprir a lei e os contratos. O Parlamento aprovou leis para bem definir direitos de propriedade. O Banco da Inglaterra foi criado (1694) para gerir a dívida pública. Era o primeiro a ter funções típicas dos atuais bancos centrais e mais tarde contribuiu para expandir o crédito ao setor privado. Estabeleceu-se a auditoria das contas da Coroa. No entender de Douglass North e Barry Weingast, essas duas últimas mudanças promoveram uma revolução fiscal. O clima de segurança estimulou o investimento privado. Um novo sistema financeiro já se vinha formando sob inspiração de seu congênere holandês, mas a criação do Banco da Inglaterra foi o que conferiu aos bancos ingleses a estabilidade e o apoio de que necessitavam para florescer.

Para Mancur Olson, as mudanças convenceram a sociedade inglesa de que os contratos e os direitos de propriedade seriam respeitados, mesmo em relação aos críticos do governo. Surgiu então um sistema de crédito que contribuiu decisivamente para a Revolução Industrial, que por isso aconteceu na Inglaterra e não em outro lugar.

O sistema capitalista se tornou a mais poderosa fonte de geração de riqueza e bem-estar. Em 1700, a população da Inglaterra era um terço da francesa (6 milhões e 21 milhões de habitantes, respectivamente). O PIB inglês era a metade. Em pouco mais de um século, a Inglaterra (Reino Unido, depois da junção com a Escócia) era potência mundial e detentora de poder marítimo incontestável. Venceria todas as guerras contra a França.

Adam Smith foi o primeiro a teorizar sobre a nova realidade. Para ele, na busca do lucro, o empresário era guiado por uma “mão invisível” que promovia um fim não previsto e beneficiava a sociedade de forma mais efetiva do que se ele tivesse a intenção de fazê-lo. “Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que nós devemos esperar nossa refeição, mas da busca de seu próprio interesse”. Smith usou o conceito da “mão invisível” para explicar a economia de mercado, mas se tratava de algo mais antigo.

Segundo Mead, “a idéia de que ordem e complexidade emergem espontaneamente da interação aleatória de simples elementos é um *insight* que dominava a imaginação anglo-saxônica há séculos. O culto à “mão invisível” – intenso, generalizado e penetrante – pode explicar a diferença entre o mundo anglo-saxônico e os demais. Aí está uma das principais origens de sua ascensão ao posto de potência mundial e de como os anglo-saxônicos entendem e interpretam o seu papel.”

Os Estados Unidos foram os principais herdeiros dessa tradição. Entre a independência (1776) e a Constituição de Filadélfia (1787), o Congresso Continental aprovou a *Northwest Ordinance*, que estabelecia as regras pelas quais os territórios do Oeste podiam se autogovernar e se transformar em Estados. Era uma espécie de *Bill of Rights* que garantia liberdade de religião, *habeas corpus*, julgamento pelo corpo do júri, respeito aos contratos e compensação pela desapropriação da propriedade.

O êxito anglo-saxônico teve a ver também com a religião. Mais do que a influência da ética protestante na formação do sistema capitalista, identificada por Max Weber, acreditava-se que a economia de mercado e as mudanças sociais refletiam a vontade de Deus. O progresso seria uma graça divina. Para os calvinistas, qualquer comunidade seria salva se fosse próspera e frugal. Enquanto isso, o católico São Francisco de Assis prometia o amor de Deus aos pobres e a pobreza como a via para a salvação. Até hoje os padres da Igreja Católica renovam permanentemente seu voto de castidade e pobreza.

Em resumo, o êxito do sistema capitalista anglo-saxônico e posteriormente dos países que adotaram os mesmos princípios derivou da convergência de um conjunto de fatores. Dentre estes estão a cultura, a religião e o Estado de Direito, que estabeleceu fortes restrições ao arbítrio. Estudo recente do Banco Mundial mostra que os países ricos, com a discutível exceção da Itália e da Grécia, são bem avaliados quanto ao funcionamento do Estado de Direito. A maioria dos países pobres se sai mal nessa avaliação.

## 2.2 O Estado como substituto do sistema capitalista

A construção do sistema capitalista no mundo anglo-saxônico não derivou de um plano preconcebido. Seu principal motor foram as mudanças institucionais que criaram o ambiente propício ao investimento e ao florescimento dos negócios.

Na definição de Douglass North, instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as restrições criadas para moldar a interação humana e assim gerar incentivos para ações de natureza política, social ou econômica. As instituições constituem elemento central do processo de desenvolvimento econômico.

A partir do século XIX, países da Europa continental buscaram emular o sistema capitalista e a Revolução Industrial. Como não possuíam as mesmas condições institucionais, procuraram substitutos para equiparar-se aos britânicos. A saída foi a intervenção estatal direcionada para o desenvolvimento. O ativismo do Estado permitiu o acesso ao sistema capitalista, mediante ações que na Inglaterra foram exercidas naturalmente pelo mercado.

Para Alexander Gerschenkron, “quanto mais atrasado o país, maior a necessidade de promover a industrialização sob alguma forma de dirigismo”. Sob Napoleão III, os franceses criaram bancos estatais para financiar investimentos em ferrovias, minas, fábricas, canais, portos e na modernização das cidades. O Estado foi fundamental para assegurar o capitalismo e a industrialização na Alemanha, na França, na Bélgica e em outros países europeus. Bancos e empresas estatais exerceram papel relevante no processo. A maioria foi posteriormente privatizada, à medida que as respectivas falhas de mercado eram supridas pelo setor privado e/ou se tornava um peso para economia, devido às ineficiências acumuladas ao longo de sua existência.

Depois da Segunda Guerra, estratégias semelhantes foram implementadas no Sudeste da Ásia. Coreia do Sul, Tailândia, Cingapura e Hong Kong constituem os casos de sucesso. Outros países da região têm buscado imitá-los, particularmente a Malásia, a Indonésia, a Tailândia e as Filipinas. Nos quatro primeiros, estratégias para enraizar o sistema capitalista têm contribuído para dar sustentabilidade ao desenvolvimento.

A China é o exemplo mais recente. Seu êxito até aqui se deve a estratégias de implantação gradativa do sistema capitalista. Provavelmente, a ação de maior efeito simbólico e estratégico do governo chinês foi sua adesão à Organização Mundial do Comércio, que gerou incentivos para que a China buscasse ser reconhecida formalmente como uma economia de mercado por todos os países membros da Organização. Há dúvidas quanto à continuidade do êxito chinês. O país ainda não passou no teste da eliminação do autoritarismo. Não há plena liberdade de opinião, a imprensa ainda é censurada, o Judiciário sofre a influência do governo e a escolha dos dirigentes é feita sem a participação dos cidadãos. Os acontecimentos recentes no Tibete evidenciaram essa dura realidade.

A China enfrenta sérios problemas de poluição e corrupção, que podem inibir o seu ritmo de crescimento. A poluição tem causado 750 mil mortes prematuras anualmente e por isso se tornou fonte de inquietação social.

Em 2006, registraram-se 60 mil protestos contra a poluição, mais de mil por semana. O sistema de partido único é incompatível com a crescente complexidade da economia e da sociedade chinesas, cuja classe média já supera 200 milhões de indivíduos. A ampliação de seus interesses no mundo, dada sua dependência da importação de recursos naturais, não pode continuar a ser conduzida por canais autoritários. Em algum momento, a coordenação eficaz dos interesses exigirá a ação combinada de democracia e economia de mercado e a correspondente construção de instituições.

A América Latina também recorreu ao dirigismo estatal para promover o seu desenvolvimento, particularmente depois da Segunda Guerra. A estratégia, conhecida como “nacional-desenvolvimentismo” ou simplesmente “desenvolvimentismo”, teve o Brasil e a Argentina como seus principais protagonistas. Uma das principais crenças era a de que o desenvolvimento poderia ser promovido mediante a industrialização por substituição de importações. Embora se admitisse o papel central do setor privado, duvidava-se de suas condições para levar à frente a industrialização. Seria necessária a liderança do Estado para proteger a indústria nascente, estimular segmentos prioritários (mediante a concessão de crédito oficial, subsídios e incentivos fiscais) e suprir certos bens e serviços “estratégicos” via empresas estatais.

Apesar das crises políticas e da instabilidade econômica da América Latina, o nacional-desenvolvimentismo propiciou taxas de crescimento inéditas. Como modelo, todavia, viria a se mostrar insustentável nos anos 1980, em meio a crises fiscais e de endividamento externo que desaguaram em grave processo inflacionário. O nacional-desenvolvimentismo contribuía para a industrialização, mas de forma economicamente ineficiente e socialmente injusta face à concentração de renda que engendrou. No Brasil, o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo decorreu basicamente de quatro causas: *i*) os excessos do dirigismo, que gerou desperdícios e atribuiu ao setor público responsabilidades impossíveis de serem conduzidas de forma eficiente; *ii*) os seus custos fiscais, que se tornaram insuportáveis a partir dos anos 1970; *iii*) a dificuldade de construir instituições típicas do desenvolvimento capitalista; e *iv*) o fechamento da economia, que inibiu a concorrência e a inovação.

### 2.3 A transição brasileira para o sistema capitalista

A Constituição de 1988 extraiu do agonizante nacional-desenvolvimentismo a inspiração para suas regras econômicas. Paradoxalmente, aumentou as dificuldades para o seu ressurgimento, pois o antigo dirigismo é inviável diante das graves restrições fiscais criada pela nova Carta Magna. Além disso, o nacional-desenvolvimento é incompatível com uma economia aberta e integrada aos fluxos mundiais de comércio e finanças, como é crescentemente o caso do Brasil.

A globalização não tolera estratégias fundadas no super-ativismo do Estado. A saída é concluir a construção do ambiente institucional favorável ao sistema capitalista. Não é tarefa simples, principalmente porque somos herdeiros de tradições distintas das que prevaleciam no Reino Unido e em suas ex-colônias.

Um exemplo da complexidade é a postura quanto ao direito de propriedade e ao respeito aos contratos, dois ingredientes básicos do sistema capitalista. A Constituição e o Código Civil consagram a idéia da função social da propriedade e dos contratos, inexistente no arcabouço institucional anglo-saxônico. A propriedade e os contratos exercem função social quando contribuem para o bem-estar, o que não pode depender de interpretações do Judiciário. Certo, não se pode reconhecer a propriedade obtida ilegalmente nem contratos relacionados a crimes como o do tráfico de entorpecentes.

Outro exemplo é a cultura de dependência do Estado. Alberto Almeida mostrou que a maioria dos brasileiros espera que o Estado garanta a estabilidade e o crescimento. Para 88% dos nordestinos, a inflação deve ser combatida mediante o controle de preços. Mais da metade dos brasileiros acredita que os bancos devem ser estatais. Cerca de dois terços apóiam a ação direta do Estado na infraestrutura de energia e de rodovias.

No sistema capitalista, o Estado contribuiu para o desenvolvimento, mediante a criação de uma estrutura de incentivos favoráveis ao melhor funcionamento do mercado. No Brasil, o empresário pode ser surpreendido com ações opostas a esse princípio. Foi o caso do projeto de ratificação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, encaminhado pelo presidente Lula ao Congresso. Aprovado em 1982 em contexto distinto, a convenção não teve adesão significativa desde o fim da década de 1980. Se reconhecida pelo Congresso, engessarà ainda mais o mercado de trabalho, inibirá ganhos de produtividade e reduzirá o potencial de crescimento e de geração de empregos. Felizmente, Almeida demonstra que a educação fará a diferença. Nos segmentos de maior escolaridade, que são os de maior renda e se concentram no Sul e Sudeste, a maioria deixou para trás o apoio ao dirigismo estatal. Entende e aceita a economia de mercado.

Além disso, mudanças institucionais favoráveis ao sistema capitalista começaram a ser adotadas após a democratização. Reformas nas finanças públicas extinguiram o Orçamento Monetário, a “conta de movimento” no Banco do Brasil e as funções de fomento do Banco Central. O Orçamento e a dívida pública, antes a cargo de departamentos do Banco Central e do Banco do Brasil, passaram a ser executados por uma nova organização, a Secretaria do Tesouro Nacional. As operações fiscais foram unificadas no Orçamento da União. O Banco Central se tornou autoridade monetária clássica, com autonomia para defender estabilidade da moeda e do sistema financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal dotou o país de previsibilidade em área crucial para a gestão macroeconômica.

## 2.4 O Estado é preciso

Na transição brasileira para o sistema capitalista, será fundamental reforçar o papel do Estado no processo. Ao contrário do que dizem os críticos, a defesa da economia de mercado não é sinônimo de “Estado mínimo” nem de neoliberalismo. Ao contrário, não existe capitalismo sem bens públicos que apenas o Estado pode prover, tais como a estabilidade da moeda, um sistema de pagamentos que funcione e a concorrência.

A expressão “livre mercado”, comumente usada pelos pensadores liberais, tem mais de simbólico do que de realidade. Em termos puros, o livre mercado é um sistema no qual as decisões econômicas e as ações dos indivíduos são realizadas de forma voluntária. Não há restrição à livre movimentação de moeda, de bens e de serviços. A economia é relativamente livre de interferência do Estado. Para os libertários – os radicais que demandam a liberdade absoluta dos indivíduos –, as pessoas precisam do livre mercado para produzir, sobreviver e progredir. A pobreza deve ser atacada pela auto-ajuda, pela caridade e pelo crescimento econômico e não por programas sociais do governo. Os libertários recusam a ação do Estado na economia.

Na realidade, não existe livre mercado nessa acepção. A “liberdade” tem seus limites, isto é, os limites do que é visto como legítimo e não danoso ao próximo e à sociedade. Um empreendedor não tem liberdade para contratar escravos nem crianças. O Estado não reconhece um acordo pelo qual um pistoleiro é contratado para matar alguém. O Estado não pode tolerar o domínio dos mercados por monopolistas e oligopolistas.

No mundo moderno, o padrão bem-sucedido é o do sistema de mercado fundado em regras formais ou informais e em mecanismos pelos quais elas são respeitadas, ou seja, as instituições. Essas regras blindam o sistema contra a coerção ilegítima, protegem os direitos de propriedade e promovem o cumprimento dos contratos. O sistema capitalista funciona como um jogo que flui em conformidade com essas regras, que são impostas e feitas cumprir por um árbitro neutro (o Estado). Os jogadores têm distintos níveis de habilidades, conhecimento e riqueza, que podem conflitar com os objetivos de justiça social. Por isso, o Estado deve exercer o papel de redutor das desigualdades sociais, de forma não-populista.

O sistema capitalista depende do Estado para coibir práticas que o inibem e para enfrentar os efeitos de externalidades negativas, que é o caso da poluição. A defesa responsável do meio-ambiente é, pois, função irrecusável do Estado. A ele também cabe suprir falhas de mercado, reduzir assimetrias de informação, coibir e punir a informação privilegiada no mercado de capitais e prevenir a ocorrência de outros problemas que prejudicam o adequado funcionamento da economia de mercado.

### 3 CONCLUSÃO – VEM AÍ O SISTEMA CAPITALISTA

O Brasil vive transformações institucionais semelhantes às da Inglaterra depois da Revolução Gloriosa. Até meados da década de 1980, o governo podia realizar gastos fora do Orçamento, executar a política monetária que lhe aprouvesse e mudar as regras do jogo a seu talante. Esse arbítrio é coisa do passado. A estabilidade monetária e a transparência propiciada pelas novas instituições forjaram um ambiente previsível. É possível antecipar tendências das políticas fiscal e monetária, como nos países desenvolvidos. Especialistas podem detectar erros, identificar movimentos populistas e alertar a opinião pública e os mercados. O governo está sob o controle de duas grandes forças sociais: o eleitor e a disciplina dos mercados.

A privatização fez surgirem as agências reguladoras autônomas, reduzindo o risco de uso das tarifas de serviços públicos com fins eleitorais. O Conselho Administrativo da Defesa Econômica (Cade) se firmou como agência de defesa da concorrência. Ainda que precisemos melhorar a legislação dessas agências, começamos um caminho sem volta em áreas fundamentais para o sistema capitalista. Para chegar lá, todavia, os desafios são enormes. É preciso mudar crenças. A sociedade precisa aceitar que o capitalismo aumenta a eficiência produtiva e é inigualável na geração de bem-estar. O esforço para melhorar a educação – outro componente fundamental – deve incluir a ampliação do estudo de Economia, principalmente nos cursos de Direito.

Com efeito, a melhoria da eficácia das decisões do Judiciário pressupõe que os juízes tenham sido treinados para entender como funciona a economia de mercado e assim evitar sentenças absurdas que derivam da desinformação, embora prolatadas de boa fé. A rigor, dever-se-ia introduzir o ensino de noções de Economia em todos os níveis, como acontece em alguns países desenvolvidos.

O novo presidente da França, Nicolas Sarkozy, criou uma comissão presidida por Jacques Attali para propor reformas. Attali, ex-assessor do presidente socialista François Mitterrand e ex-presidente do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, produziu o documento “300 decisões para mudar a França”. Assinalou que “os franceses precisam aprender que o futuro do mercado de trabalho não é o setor público”. Suas propostas incluíram o ensino da Economia nas escolas primárias.

São conhecidas as reformas para elevar os ganhos de produtividade e o potencial de crescimento da economia brasileira. É preciso mudar o caótico sistema tributário, a arcaica legislação trabalhista e o periclitante sistema previdenciário. É preciso melhorar o sistema político e fortalecer o Estado como gerador dos incentivos para estimular o investimento privado e a inovação. E reforçar o seu papel na redução da desigualdade e da pobreza, mediante políticas sociais bem focalizadas.

Temos que modernizar o Judiciário com medidas para elevar o grau de informatização dos processos, para reduzir a morosidade e torná-lo mais previsível. Um Judiciário eficaz é parte indissociável de uma estratégia de desenvolvimento capitalista.

É preciso retomar a privatização, com ações agressivas na área de infraestrutura de transportes e energia, tendo em vista suas externalidades positivas. Uma revolução nessa área aumentará significativamente o potencial de crescimento. O setor público não dispõe de recursos e capacidade gerencial suficientes para a empreitada, enquanto há abundante apetite e recursos da iniciativa privada para participar do processo. Mudanças institucionais no campo regulatório e novas licitações serão fundamentais.

O Brasil antigo não pode prevalecer. O novo vai vencer. O destino do velho deve ser o de se tornar um vestígio inofensivo e de constar no registro da História. Há que derrotar as coalizões de veto contrárias às mudanças. São as constituídas pelos perdedores, pelos que padecem de desinformação e pelos que são vítimas da ideologia estatizante. Estamos caminhando na direção correta. A reação ao esgotamento do nacional-desenvolvimento e aos erros da Constituição de 1988 está vencendo a herança que ambos deixaram de crise fiscal, intervencionismo e desequilíbrio macroeconômico. Começamos a fincar as bases institucionais para o fortalecimento do sistema capitalista. O desafio exige paciência, determinação e coragem para enfrentar os grupos de interesse e os que, prisioneiros do passado, teimam em prescrever heterodoxias na formulação e execução da política econômica.

Nada impede, felizmente, que sigamos o exemplo de outros países que, influenciados pelo êxito anglo-saxônico, construíram sistemas capitalistas semelhantes. Em resumo, consolidar o sistema é a melhor estratégia para o desenvolvimento do Brasil.

## UMA PEQUENA AGENDA “NEOLIBERAL” PARA A POLÍTICA COMERCIAL

Mauricio Mesquita Moreira\*

Não faz muito tempo que se gastava muita energia, tinta e papel tentando convencer uma boa parte da profissão e de governantes no Brasil que fechar o país à economia mundial, como se fez na maior parte do século XX, era um erro estratégico de grandes proporções e que se pagava caro por isso em termos de emprego, bem-estar e crescimento. Mais que um debate sobre *laissez-faire* versus intervenção, ou mercado versus Estado, era um debate sobre abertura versus autarquia, sobre a possibilidade de se ter ou não o comércio internacional como um importante motor de crescimento. Apesar dos fortes e reveladores sinais que vinham da Ásia, tivemos que esperar até a última década do século passado para que o país finalmente começasse a levar o comércio internacional a sério. A encarará-lo não como um bicho papão destrutivo, mas como um poderoso atalho para o desenvolvimento.

Assim como a idéia da abertura comercial custou para capturar o nosso imaginário, o mesmo se passou com a noção de que uma gestão fiscal responsável é condição *sine qua non* para que o país possa crescer de forma sustentável. Como a conversão à responsabilidade fiscal levou ainda mais tempo que a adesão ao comércio internacional, passamos boa parte da década de 1990 desperdiçando muitos dos benefícios da abertura comercial em função de um ambiente macroeconômico inóspito. Felizmente, nem tudo foi perdido. Os ganhos de produtividade associados à maior competição e a uma melhor alocação de recursos foram e são visíveis. Os resultados em termos de crescimento nem tanto, mas alguém realmente poderia esperar algo diferente frente à volatilidade do ambiente macro, em parte agravada por uma sucessão de crises internacionais?

---

\* Mauricio Mesquita Moreira é coordenador de pesquisa e economista sênior do Setor de Integração e Comércio do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID). É doutor pela University College London, foi Gerente no Departamento Econômico do BNDES e Professor Adjunto no Instituto de Economia da UFRJ.

Enfim, como é comum no jogo político, o baixo crescimento passou a ser usado como evidência cabal da falência do modelo “neoliberal”, cuja definição tendia a variar de acordo com o interlocutor, mas que teria na abertura comercial um dos seus principais vilões. A abertura da economia passou também a ser equiparada a uma “falta de estratégia para o país”, como se o termo “estratégia” pudesse ser empregado somente às idéias daqueles que se opunham à política econômica, ainda que essas idéias nem sempre fossem muito claras.

Felizmente para o país, a alternância política que se efetivou no início do novo milênio não resultou em uma mudança de “estratégia”, ainda que essa não fosse considerada como tal. Uma volta ao passado teria sido particularmente inoportuna em um momento que o país havia finalmente implementado um conjunto de políticas macro – entre elas o regime de metas de inflação, o câmbio flutuante e uma política fiscal mais responsável – que, combinado com uma melhoria dramática no cenário internacional, colocava o país em uma posição muito favorável para explorar os benefícios do comércio internacional, como de fato veio a ocorrer.

Se por um lado o repúdio à abertura não chegou a acontecer, por outro, o ímpeto no sentido de dar mais racionalidade, sobretudo econômica, à política comercial brasileira claramente se esvaeceu. Em seu lugar, apareceu uma série de iniciativas, algumas delas meritórias, outras contraditórias e de discutível eficácia, e que na prática alijaram do debate medidas que seriam importantes para complementar aquela agenda pró-comércio e integração, que se desenhou no início dos anos 1990.

Que medidas seriam essas? Certamente, não são medidas que podem ser interpretadas como um plano grandioso para fazer com que o Brasil tenha a economia mais bem sucedida do planeta (ou o povo mais feliz). Em matéria de grandes planos ou estratégias, estou com Bill Easterly quando argumenta que os grandes planos, ainda quando venham imbuídos de alguma racionalidade (o que nem sempre é o caso), se prestam mais a avançar a agenda pessoal dos políticos do que a resolver os problemas mais básicos que impedem o desenvolvimento do país. Em outras palavras, refiro-me aqui a medidas “modestas” que visam dar mais racionalidade a uma parte importante das políticas públicas, ao invés de fornecer uma solução de *marketing* para o governo de plantão.

Então, dentro desse espírito, eu destacaria três áreas importantes de atuação:

- Reforma da estrutura tarifária;
- Acesso a mercado; e
- Infra-estrutura.

Parece-me claro que a abertura comercial no Brasil é uma obra inacabada e, como toda obra inacabada, gera custos desnecessários e limita os seus benefícios. Quais são os problemas? Quando se olha exclusivamente a tarifa média simples (11%), a ponderada (8,6%) ou ainda mais a chamada tarifa "verdadeira" (4,5%, imposto de importação dividido pelo valor das importações, dados para 2007 da Receita Federal) pode-se argumentar, como fazem alguns, que o nível de proteção já não é mais tão elevado e que, portanto, a reforma tarifária não deveria ser uma prioridade. O problema é que por detrás dessas médias se esconde uma enorme variância, não só com relação às tarifas nominais, mas também com relação às tarifas efetivas (isto é, aquelas que refletem o impacto da proteção não só sobre o produto final, mas também sobre os insumos). As tarifas nominais variam entre zero e 35% e as efetivas, entre 60 e 197% (estimativas para 2005).

A pergunta que se faz, então, é porque privilegiar alguns setores e não outros? Qual é a lógica econômica dessa proteção? Que eu saiba não é resultado de nenhum grande plano ou estudo elaborado em algum órgão de governo. A única conclusão que se pode chegar é que essa estrutura reflete um conjunto de interesses que não necessariamente coincidem com os interesses do país. Por que interessaria ao Brasil, por exemplo, estimular a produção de automóveis (tarifa efetiva de 60%) e desestimular a produção de aviões (-12%) ou de produtos agropecuários (-5%)? Os custos para a sociedade, em termos de bem-estar e má alocação, são óbvios e estão longe de serem desprezíveis. Além de caótica, a atual estrutura de proteção é particularmente contraproducente do ponto de vista do crescimento. As tarifas sobre bens de capital elevam o custo do investimento em 10% (excluindo equipamento de transporte), em um país em que uma das principais restrições ao crescimento é exatamente a baixa taxa de investimento.

É bem verdade que quando se leva em consideração a tarifa verdadeira, o nível médio de proteção para bens de capital cai para 7%. Este fato decorre principalmente de um mecanismo de isenção conhecido "vulgarmente" com "ex-tarifário", concedido para importação de produtos "sem similar nacional". Muito embora esse tipo de artifício efetivamente reduza carga fiscal sobre o investimento, ele também cria um custo menos visível, mas que pode ser igualmente danoso, que é o custo da burocracia, da corrupção e da falta de transparência.

O Brasil não tem porque continuar carregando os custos dessa estrutura tarifária que resulta em distorções. Pode-se discutir qual é o melhor *timing* para se fazer a reforma, inclusive as necessidades estratégicas das negociações internacionais, ou mesmo os inconvenientes conjunturais criados por um câmbio valorizado. São argumentos sólidos e que devem ser levados em consideração,

mas que devem ser avaliados conjuntamente com outro tipo de considerações igualmente sólidas, isto é:

- Postergar a reforma tem custos importantes para a economia, em particular para sua capacidade de crescimento;
- A economia política da proteção trabalha contra qualquer tipo de reforma em qualquer tempo e formato. Contra a força dos *lobbies* às vezes é necessário sacrificar o ideal pelo possível.

Em termos de desenho final, me parece que o país deve caminhar para uma tarifa homogênea, com nível não superior à média dos países da OECD (entre 4% a 6 %) e cuja alteração só deve poder ocorrer mediante aprovação do Congresso. Esse desenho é importante não só para garantir mais eficiência à economia, mas também para dar transparência e legitimidade à formulação de políticas.

Obviamente, a racionalização da estrutura tarifária deve vir acompanhada do fortalecimento das instituições e regras ligadas à defesa comercial, para que sejam capazes de tratar efetivamente os casos legítimos de *dumping* e subsídios, e de evitar a exploração do sistema para fins puramente protecionistas.

Em suma, é uma reforma para pôr fim de uma vez por todas a um regime tarifário em que parecem prevalecer o poder econômico e político dos *lobbies* e não os interesses do país. Para parafrasear um conhecido artigo de Grossman & Helpman, é uma reforma para se anunciar que no Brasil não se vende proteção. Alguém contra?

Não tenho dúvidas que um dos calcanhares de Aquiles da abertura unilateral é a assimetria que pode gerar, em termos de acesso a mercado. Nove entre 10 modelos de equilíbrio geral computável – instrumento preferido pelos economistas “neoliberais” para avaliar abertura comercial – sugerem que os ganhos de comércio são maiores quando se abrem os mercados interno e externo. Isso não era um problema no início da década de 1990, porque a nossa proteção era tão elevada que mesmo com uma redução drástica das tarifas dificilmente se geraria uma assimetria de acesso a mercado “contra” o país. Nos níveis de proteção que temos hoje, um enfoque que procure reduzir ao mesmo tempo as restrições internas e externas ao comércio, me parece mais justificável e mais promissor. No entanto, o país precisa ter uma estratégia mais eficiente e pragmática de acesso a mercados.

A estratégia dos últimos anos parece ter deixado o país no pior dos mundos: sem ganhos significativos de acesso para agricultura e com a indústria exposta a:

- Crescentes “preferências negativas” nos principais mercados do mundo – EUA e União Européia –, fruto de acordos preferenciais como o Nafta e o Cafta-DR e da entrada de novos sócios na União Européia;

- A uma marcada erosão das preferências existentes no mercado latino americano, em função do grande número de acordos preferenciais da região com os EUA, União Européia e até mesmo com a China, como foi o caso recente do Chile e, em um futuro próximo, do Peru.

Esse quadro é particularmente preocupante quando se leva em consideração o desafio competitivo que a China e, em breve, a Índia colocam para a indústria brasileira. Em uma situação em que os industriais brasileiros já enfrentam grandes desvantagens em termos de custo de mão-de-obra e capital, produtividade e escala (para não mencionar a ajuda de Estado), condições desvantajosas de acesso a mercado podem ter conseqüências dramáticas para as perspectivas de crescimento das exportações de manufaturados.

Esses resultados parecem estar relacionados a uma visão romantizada dos acordos comerciais preferenciais, que coloca as relações com o Sul no céu e com o Norte no inferno. É preciso ter claro que acordos do tipo Sul-Sul, a exemplo do Mercosul, trazem óbvios benefícios políticos e econômicos, mas não podem ser vistos como uma alternativa a uma integração mais profunda com o resto do mundo. Isso por diversas razões. Tanto o tamanho do mercado quanto à semelhança da disponibilidade de recursos entre esses países colocam sérios limites aos ganhos de escala e eficiência. Os acordos com o "Norte", exatamente por envolverem mercados maiores e um amplo espectro de vantagens comparativas, potencializam esses ganhos. É bem verdade que os riscos também são maiores. A julgar, no entanto, pelas evidências de mais de 10 anos de abertura unilateral, os riscos parecem ser menores do que alguns querem crer. Além disso, no caso específico de acordos Norte-Sul, há que se botar também na balança os custos de não participação. Isto é, o custo dos exportadores brasileiros enfrentarem tarifas maiores do que a de seus competidores nos maiores mercados do mundo. Como chamei atenção anteriormente, esse é um custo que já estamos pagando e que nos vai custar ainda mais no médio e longo prazo.

Essa mesma visão romantizada também coloca em risco as nossas próprias relações com o "Sul". Dois importantes exemplos me vêm à mente. O primeiro está relacionado às nossas relações com a China. O reconhecimento desse país como economia de mercado, em 2004, apesar de todas as evidências em contrário, só pode ser entendido à luz de uma estratégia "terceiro-mundista". Até mesmo economistas "neoliberais" como eu, se viram chocados com a possibilidade de expor a indústria nacional à livre competição de um país, onde o grau de intervenção do Estado na economia é de fazer inveja até mesmo à Coréia dos anos 1970 ou ao Japão dos anos 1960. A indústria brasileira custou, mas acabou se dando conta do que estava em jogo e o país foi forçado a renunciar, na prática, ao compromisso assumido. Um recuo que em nada ajudou o avanço dos nossos interesses com a própria China.

O outro exemplo nos leva ao Mercosul. Apesar das constantes manifestações de compromisso com a integração e com bloco, pouco foi feito para se dar uma maior racionalidade econômica à iniciativa, particularmente no que diz respeito à distribuição dos seus benefícios. É bem verdade que desde a sua fundação se vendeu a idéia equivocada de que o bloco seria um instrumento importante para ajudar a industrialização dos países menores, inclusive da Argentina. A menos que se esteja pensando em um *Gosplan* regional, não há modelo econômico que seja capaz de gerar esses resultados por uma questão básica de vantagens comparativas e economias de escala. O Brasil é o país mais intensivo em mão-de-obra do bloco, além ter o maior parque industrial instalado e a maior economia. Os incentivos, portanto, são para que a indústria se concentre no Brasil e não há programas de “integração de cadeias produtivas” que mudem isso.

Para agravar ainda mais a situação, vale lembrar, primeiro, que o Brasil é o sócio que mais gasta com políticas industriais de todos os tipos. Segundo, que a Tarifa Externa Comum (TEC) tem uma estrutura que reflete quase que integralmente os interesses industriais brasileiros. Ou seja, não só a TEC tem todos os defeitos apontados acima, mas também impõe sobre os sócios menores o grosso dos custos dos desvios de comércio (em manufaturados) gerados pelo bloco. Como não se aplica a TEC integralmente e existem esquemas de comércio administrado como o da indústria automobilística, esses custos são em muito suavizados. Mas se o plano é afinal ter um mercado comum em pleno funcionamento, e para isso é preciso ter uma tarifa externa comum que efetivamente seja implementada, a TEC é definitivamente um empecilho ao futuro do bloco. Quem é que vai convencer aos uruguaios ou aos paraguaios a pagar 10% ou mais sobre o preço internacional por bens de capital brasileiros? Ou 35% por um carro?

O Mercosul faz sentido por que amplia as oportunidades de comércio e gera economias de escala para a região, além é claro de produzir benefícios geopolíticos (segurança, maior poder de barganha em negociações internacionais etc). Mas não pode ser usado para prometer benefícios que não pode entregar e, particularmente, não pode sobreviver com uma estrutura de incentivos que favoreça o país maior. Uma reforma da estrutura tarifária nas linhas apresentadas acima faria muito mais pelo bloco que dezenas de declarações de compromisso.

Infra-estrutura não é exatamente um tema clássico de política comercial, mas é cada vez maior entre os economistas a percepção de que os chamados custos não tradicionais de comércio transporte, informação, custos legais e custos de transação associados ao câmbio, por exemplo) têm uma importância crescente na determinação dos fluxos comerciais. Minha avaliação é que isso é particularmente verdade para o caso brasileiro, em especial no que diz respeito aos custos de transporte (tanto do ponto de vista do custo do frete em si, como do custo em termos de tempo).

Não é segredo para ninguém que os investimentos em infra-estrutura no país declinaram abruptamente, desde o início da década de 1980, quando chegavam a 5% do PIB, para um patamar em torno de 2% ao longo da década dos anos 1990. A queda na área de transporte foi ainda mais drástica, caindo de um patamar de 1% para uma média de 0,2% do PIB, no mesmo período. Como consequência, e com a honrosa exceção de telecomunicações, que foi resgatada pelo setor privado, a infra-estrutura do início dos anos 1980 que já era precária se deteriorou ainda mais, aumentando o hiato vis-à-vis não só os países desenvolvidos, mas também com relação ao leste asiático.

É razoável supor que essa deterioração aumentou a importância relativa dos custos de transporte, em particular com relação às tradicionais barreiras tarifárias e não tarifárias, em um período em que estas últimas foram reduzidas substancialmente e de forma generalizada no que diz respeito às importações; e de forma mais geograficamente concentrada no caso das exportações. Penso aqui, especificamente, no caso de acesso do país aos mercados latino americanos e, em particular, no caso do Mercosul. Ou seja, poderíamos dizer que o país colocou muita ênfase na redução dos custos tradicionais de comércio, mas, por circunstâncias que não cabe aqui discutir, acabou por negligenciar outros componentes importantes desses custos, como as despesas de transporte.

O caso dos mercados latino americanos parece ser particularmente dramático. Como se sabe, o *déficit* de transporte no comércio com esses países é um problema que herdamos do período colonial e que recebeu pouca atenção nos períodos subsequentes, seja por conta da manutenção da estrutura primário-exportadora, seja porque no período da industrialização por substituição de importações o comércio era a última das prioridades. A abertura e, em especial, os acordos preferenciais mudaram esse quadro, mas, apesar de toda a retórica de integração latino americana, a primeira iniciativa nessa direção só surgiu em 2000, com o projeto da IIRSA (Iniciativa Regional para a Integração da Infra-estrutura na América Latina), uma iniciativa importante, mas que até hoje ainda dá os seus primeiros passos.

Esse descompasso entre a agenda de política comercial tradicional e a não tradicional produziu um quadro em que os custos de transporte parecem se constituir hoje na principal barreira para o comércio do Brasil com seus vizinhos latino-americanos. Por exemplo, em estudo recente a ser publicado pelo BID, se calcula que em 2005 o custo médio ponderado do frete das importações brasileiras vindas da região era de 6,3% *ad valorem*, contra 0,6% da tarifa de importação. No caso das exportações se encontra situação semelhante, com o frete *ad valorem* alcançando 7,7% contra 2,0% da tarifa de importação.

Essa crescente importância relativa dos custos de transporte, que não se restringe unicamente aos mercados latino-americanos, mas que assume neles sua dimensão maior, pede por uma política comercial que vá mais além dos instrumentos

tradicionais. Não é obviamente um cheque em branco para projetos de infra-estrutura mirabolantes, cujos retornos econômicos e sociais são questionáveis. A falta de rigor na análise de projetos, muito comum no continente, acabou por dar aos investimentos em infra-estrutura uma má reputação que eles não merecem. Assim como nas negociações comerciais de acesso a mercado, o que deve prevalecer é uma análise rigorosa de custos e benefícios que respeite as restrições fiscais, macroeconômicas e ambientais do país.

Enfim, minha pequena agenda de política comercial “neoliberal” combinaria esses elementos mais tradicionais, como uma reforma tarifária e uma política mais lógica e pragmática de integração regional e acesso a mercados, com uma ênfase maior nas reduções dos custos não tradicionais de comércio, particularmente os de transporte. Não é exatamente um plano de salvação nacional, mas, como diria Easterly: grandes planos, grande problemas.

## UMA ESTRATÉGIA PARA EXPANDIR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL

Paulo Corrêa\*

O Brasil precisa aumentar o investimento em infra-estrutura para melhorar o seu desempenho econômico e social. O estoque *per capita* de infra-estrutura no Brasil está bem próximo ao da América Latina, distante, portanto, de seus pares internacionais no leste Asiático. O acesso à infra-estrutura melhorou durante a década passada, mas, à exceção do setor de eletricidade, ainda existem expressivos hiatos nas áreas rurais e no atendimento às populações de baixa renda. Embora não se possa afirmar que a infra-estrutura restrinja obrigatoriamente a elevação das taxas de crescimento sustentável no Brasil – sobretudo quando comparada a outros obstáculos, tais como a incidência de impostos associada ao alto nível de gastos correntes – evidências indicam que patamares mais elevados de investimento nessa área poderiam levar a maiores taxas de crescimento e a melhores indicadores sociais.

Mais de US\$ 164 bilhões foram investidos em projetos de infra-estrutura com participação privada no Brasil durante o período 1994-2004, um montante correspondente a mais de dois terços do total despendido em projetos semelhantes na região do leste Asiático e Pacífico. Ainda assim, se tomadas em conta experiências de países tão díspares com a Malásia, onde a participação privada *per capita* em infra-estrutura é duas vezes superior à brasileira, ou a do Chile, onde o investimento privado em geração de energia é quase três vezes maior, as oportunidades para financiamento privado no Brasil parecem longe de esgotadas. Além do mais, a gestão privada dos serviços de infra-estrutura no Brasil tem, em linhas gerais, um histórico positivo, como demonstra a evolução dos principais indicadores de eficiência técnica, qualidade e cobertura dos serviços e produtividade do trabalho das empresas privatizadas.

---

\* Paulo Corrêa é economista sênior do Banco Mundial. O artigo é baseado no relatório **How to Revitalize Infrastructure Investments on Brazil: Public Policies for Better Private Participation**. World Bank. Report nº 36624-BR. Washington, DC, January 2007. As opiniões emitidas nesse artigo são de exclusiva responsabilidade do autor e não representam a opinião institucional do Banco Mundial nem de seu Conselho Diretor.

Este artigo discute uma estratégia para a expansão do investimento em infra-estrutura no Brasil baseada na retomada do financiamento privado. O artigo argumenta que para retomar o financiamento privado seria recomendável:

- Eliminar as incertezas legais e de políticas setoriais ainda existentes;
- Preparar projetos que, garantindo uma taxa de retorno adequada e protegendo o bem-estar dos consumidores finais, evitem renegociações excessivas;
- Aprimorar a qualidade do regulador para que suas decisões sejam coerentes e previsíveis;
- Retomar a capacidade do setor público formular, implementar e avaliar projetos de infra-estrutura.

O desafio, em síntese, é transformar necessidades de serviços de infra-estrutura em projetos com retornos competitivos e simultaneamente reduzir o risco regulatório a que estes projetos estão sujeitos, diminuindo o custo de seu financiamento.

Em que pesem os significativos progressos em termos de cobertura, eficiência técnica e qualidade dos serviços, as carências no setor de serviços de infra-estrutura ainda afetam negativamente empresas e indivíduos no Brasil. Por exemplo, em 2003, as perdas acumuladas das empresas do setor manufatureiro resultantes da oferta inadequada de serviços de infra-estrutura, medidas como proporção das vendas totais anuais, variaram de 1,15% no Rio Grande do Sul a 9,22% no Amazonas. A indústria de calçados, que perdeu mais de 10% do valor das vendas, foi a mais atingida nesse ano, seguida pelos setores de vestuário, têxtil e moveleiro. Para atenuar os riscos de cortes de eletricidade, quase 60% das grandes empresas brasileiras no setor manufatureiro utilizam geradores de energia.

De acordo com o Censo de 2000, 92% da população brasileira tinham acesso à eletricidade, 75% à água potável, 50% a esgoto e 37% aos serviços de telecomunicação (telefones fixos), com um percentual maior que esse utilizando a telefonia celular. Nos estados de mais baixa renda *per capita*, as taxas de cobertura são menores. À exceção do setor de eletricidade, existe um hiato significativo entre o acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas e rurais: para os pobres que vivem nas zonas rurais, a probabilidade de contar com serviços de infra-estrutura é 95% menor do que para aqueles situados nas regiões metropolitanas. Um outro fato a ter em mente é que os indivíduos mais carentes parecem ter se beneficiado menos das melhorias na infra-estrutura: entre 1991 e 2000, as taxas de cobertura para eletricidade, esgoto e água melhoraram em todos os decis da distribuição de renda, exceto nos dois mais baixos, com ganhos proporcionalmente maiores nos decis mais altos. O abastecimento de água, em particular, sofreu um declínio de quase 4% nos dois decis mais baixos.

O que sabemos do efeito dessa situação sobre o desempenho das empresas e os indicadores sociais? Em termos agregados, as estimativas disponíveis na literatura sobre a elasticidade de longo prazo do produto em relação aos investimentos em infra-estrutura variam entre 0,5 e 0,6. Já a elasticidade do produto em relação a gastos em manutenção seria mais alta (2,52). Um estudo do Banco Mundial estimou que um aumento de um ponto no indicador de qualidade dos serviços de energia e transporte (em uma escala de zero a quatro) elevaria a produtividade total dos fatores no setor manufatureiro em 13%, em média.

Potenciais efeitos sobre indicadores sociais também são significativos. Por exemplo, para uma menina afro-descendente no estado de São Paulo, estima-se que o acesso aos serviços de infra-estrutura está associado a uma redução de 20% na probabilidade de ausência de seis ou mais dias por ano na escola e a uma melhora entre 11% e 13% no seu desempenho escolar. Os impactos variam inversamente à infra-estrutura estadual e à renda familiar. A influência das condições habitacionais gera resultados semelhantes: em 2001, por exemplo, o acesso a boas condições de habitação está associado a um desempenho 7,1% e 4,6% melhor na 4ª e 8ª séries, respectivamente.

Em suma: embora não seja possível afirmar que a infra-estrutura restrinja obrigatoriamente a elevação das taxas de crescimento no Brasil – sobretudo quando comparada aos altos níveis de gastos correntes e de incidência de impostos – as evidências indicam que patamares mais elevados de investimento nessa área poderiam levar a taxas mais altas de crescimento e a melhores indicadores sociais. O impacto do acesso a serviços de infra-estrutura sobre indicadores sociais, em particular educação, deveria ser aprofundado: dependendo da importância desse efeito, valeria a pena considerar a hipótese de flexibilizar os gastos com educação na direção de gastos complementares com infra-estrutura para aumentar o impacto do gasto público.

O investimento em infra-estrutura no Brasil, como também em boa parte da América Latina, sofreu um declínio importante durante as duas últimas décadas. A redução foi mais acentuada de 1980 a 2002, quando os investimentos caíram de uma média de 5,22% do PIB, no período 1981-85, para 2,35% do PIB entre 1996 e 2000. A queda de 2,87 pontos percentuais entre os dois períodos é muito maior do que a média latino-americana de 1,2 ponto percentual. Os investimentos em infra-estrutura no Brasil caíram porque os investimentos públicos – a participação privada era praticamente inexistente – se contraíram muito, em um primeiro momento em função da crise da dívida e depois em função das prioridades fiscais estabelecidas pela Constituição de 1988. A subsequente expansão do gasto corrente agravou essa situação. Os efeitos da privatização e do ajuste fiscal iniciado de 1999-2002 foram insignificantes.

Nos anos 1970 e 1980, o financiamento dos investimentos públicos em infra-estrutura apoiava-se em empréstimos externos e autofinanciamento por meio da estrutura tarifária. Com as duas crises externas, sobretudo a de 1982, deflagrada pela moratória mexicana; e com a desvalorização das tarifas dos serviços de infra-estrutura, com o objetivo de controlar a inflação, essa estratégia se tornou inviável. Somou-se a isso um desgaste natural de um marco institucional, que centralizava as atribuições de planejamento, regulamentação e operação dos serviços públicos em empresas estatais, comprometendo a governança corporativa dessas empresas e seu desempenho financeiro. No final dos anos 80, as companhias estatais brasileiras ofereciam serviços extremamente ineficientes e contribuíam para o *déficit* do setor público, respondendo por cerca da metade de toda a dívida pública durante o período 1983-88.

A Constituição de 1988, por sua vez, substituiu impostos federais incidentes sobre setores específicos – energia, transporte e telecomunicações – por outros não específicos no nível estadual, sem a correspondente transferência de responsabilidades. Por exemplo, a taxa rodoviária, que contribuía para os investimentos nas estradas federais, foi transferida para os estados, enquanto a tarifa do setor de eletricidade foi incorporada ao ICMS. Em segundo lugar, ela aumentou as transferências de verbas federais para os estados e municípios, reduzindo o montante de recursos públicos disponíveis para as despesas de capital do governo federal. Por último, a Constituição de 1988 aumentou e vinculou determinados gastos públicos correntes – particularmente em saúde e educação – deixando as despesas de capital, em geral, e os investimentos em infra-estrutura, em particular, a critério das negociações entre parlamentares.

Por outro lado, o aumento do financiamento privado para infra-estrutura nos anos 1990 não foi suficiente para compensar o declínio nos recursos públicos. No Chile, o financiamento privado compensou largamente a queda nos gastos públicos desde 1989, provocando um aumento dos investimentos totais em infra-estrutura no país ao longo da década seguinte. O Chile, como a Colômbia e a Indonésia, concentrou a aplicação de fundos privados em novos projetos. Na Colômbia, o aumento do financiamento privado, combinado com o investimento público sustentado, evitou uma maior redução nos investimentos em infra-estrutura. Os investimentos privados no Brasil, entretanto, foram basicamente dirigidos à transferência de ativos públicos e não à expansão do estoque de infra-estrutura.

Atualmente, o Brasil deveria investir pelo menos 3,2% do PIB ao ano nos setores de infra-estrutura para fazer frente às necessidades de reposição do estoque de capital e ao crescimento “vegetativo” da demanda. Um montante mais elevado (de até 9% do PIB) seria necessário para situar o Brasil nos atuais níveis de atendimento da Coreia do Sul. Ainda que ambicioso, esse esforço, que acrescentaria mais de quatro pontos percentuais ao índice de crescimento do PIB brasileiro, não é irrealista.

Aumentos semelhantes foram obtidos pela Coreia do Sul, Indonésia e Malásia, a partir do final dos anos 1970 até o final da década de 1990. Na verdade, a infra-estrutura coreana era, há 25 anos, muito pior do que a brasileira na mesma época.

Independentemente da meta escolhida, os requisitos de inversão em infra-estrutura parecem incompatíveis com os recursos adicionais que podem ser obtidos por meio da realocação de despesas públicas ou da redução do *superávit* primário no curto e médio prazos. Por isso, e levando em conta que a opção de aumentar o endividamento público para financiar uma expansão no investimento público também não seria recomendável, a mobilização de fundos privados parece inevitável. Mas como mobilizar o investimento privado para infra-estrutura no Brasil?

Investimentos em infra-estrutura são normalmente empreendimentos de baixo risco comercial, elevados custos fixos e longa maturação. A evidência internacional demonstra que o financiamento privado é economicamente viável quando os investimentos podem ser amortizados em longo prazo. No curto prazo, projetos de infra-estrutura são pouco rentáveis. No Brasil, estima-se que a taxa interna de retorno média (IRR, em inglês) dos projetos entre 1997 e 2003 foi negativa nos setores de telecomunicações (-26%) e de energia (-5%), e positiva para o de água (16%). A média de retorno sobre o capital acionário (ROE ou *return on equity*, em inglês) em serviços de infra-estrutura variou entre 3% (água) e 5% (telecomunicações). Esses resultados não diferem substancialmente daqueles obtidos para a América Latina em igual período.

Por outro lado, o custo médio ponderado do capital (WACC, na sigla em inglês) entre 1997 e 2003 variou entre 14% e 16%, com um custo do capital acionário (CE, *cost of equity*) estimado entre 19% e 24%. Em 2004, o Brasil apresentava o quarto maior WACC e o quinto maior CE entre dez países latino-americanos com estatísticas disponíveis. Esses valores são pelo menos o dobro do observado nos EUA, México e Chile. Isso significa que um projeto de infra-estrutura terá um custo de financiamento pelo menos 14 pontos percentuais mais alto no Brasil do que nesses países. Essa diferença corresponde ao prêmio de risco cobrado pelos investidores privados para financiar projetos de infra-estrutura no Brasil. Esse risco também pode ser inferido a partir da diferença entre o CE (6%) e o WACC (3%) médios no Brasil, que reflete o prêmio adicional exigido por investidores de renda variável para assumir riscos mais elevados do que aplicar em títulos da dívida pública. Entre outras conseqüências desse quadro está a dificuldade de atrair investidores institucionais (fundos de pensão) para financiar projetos de infra-estrutura.

Há, portanto, dois objetivos básicos a serem alcançados: desenhar contratos de concessão que apresentem retornos competitivos no longo prazo e reduzir o custo do capital para financiamento de projetos de infra-estrutura. Quanto maiores forem as chances de mudança da rentabilidade de uma concessão por força de condições

extra-comerciais (risco regulatório), maior será o prêmio cobrado pelos investidores privados e menores os prazos de amortização exigidos por eles para o investimento. Logo, menores serão as possibilidades de utilização de financiamento privado. Menores serão também as chances de ampliar esse mercado, já que, via de regra, investidores institucionais buscam investimentos em infra-estrutura como uma aplicação de baixo retorno comercial mas, principalmente, de baixo risco. Para reduzir o risco regulatório será necessário consolidar um ambiente institucional claro e estável, o que envolve essencialmente quatro linhas de atuação.

*A primeira refere-se à criação de um marco regulatório completo – em que ambigüidades legais e imprecisões de políticas setoriais sejam eliminadas – e estável.* Por exemplo, entre 1996 e 2006, o Brasil adotou três diferentes regimes para o setor de energia elétrica: o da reforma inicial, o do apagão, e o do governo Lula. Além de alterar as regras, com implicações para o valor dos investimentos feitos sob o regime anterior, todos possuíram um grau de indefinição significativo, tanto no que diz respeito à definição de normas básicas do processo de revisão tarifária pelo regulador (*asset-base*), durante a vigência do modelo original, quanto à incorporação da demanda nos leilões de energia e à minimização dos custos de expansão do sistema no modelo atual. O histórico referente ao cumprimento de contratos no setor também não é muito bom, como ilustra o débito das empresas geradoras estatais junto ao Mercado Atacadista de Energia (MAE).

Há ainda pelo menos outras quatro áreas legais que merecem atenção. O atual marco legal no setor de gás natural não permite o estabelecimento de contratos de fornecimento adequados à operação das usinas térmicas em um sistema predominantemente hidrelétrico e tem se demonstrado incapaz de coibir o abuso do poder de mercado da empresa dominante – duas pré-condições para se deflagrar o investimento privado no setor. No setor portuário, a reforma setorial encontra-se essencialmente incompleta e há uma proliferação de órgãos reguladores e de marcos legais que introduzem um alto grau de incerteza na gestão do setor. No setor de água e saneamento, a solução para o problema do poder concedente é apenas um primeiro passo. Além disso, será necessário equacionar questões como a exploração de economias de escala e de aglomeração; o planejamento adequado do marco regulatório; e a fixação do nível correto de tarifas e subsídios, para que um maior número de municípios seja atendido de modo eficaz pelo setor privado. O aprimoramento da governança corporativa, com melhor acesso à informação e a transparência das contas das empresas públicas de água e saneamento também são objetivos importantes. Finalmente, há que se considerar o risco regulatório oriundo de outras instituições não diretamente vinculadas ao setor, como os órgãos de licenciamento ambiental, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

*Uma segunda meta seria aprimorar o desenho dos contratos para evitar renegociações excessivas.* Negociações excessivas podem eliminar os benefícios obtidos por meio de processos competitivos ou introduzir inesperados requisitos que alteram a rentabilidade do investimento após sua realização pelo setor privado. A história recente das renegociações dos contratos de concessão no Brasil sugere que elas foram excessivas e unilateralmente provocadas: em 1994-2002, o percentual de contratos renegociados no Brasil (41%) foi maior do que na América Latina (30%); cerca de três quartos das renegociações foram iniciados pelo governo, contra um quarto em toda a região; enquanto o tempo médio até a primeira renegociação (pouco mais que um ano) também foi menor no Brasil. Os fatores que contribuíram para esses resultados incluíram a falta de um órgão regulador independente, o fato de o marco regulatório estar incorporado ao contrato e não à legislação do setor, a utilização de tetos de preços como política tarifária e a adoção da tarifa mais baixa como critério para a concessão. Embora as renegociações de contratos não possam ser consideradas negativas em si, elas podem ser um sintoma de que os contratos de concessão são mal planejados e uma razão para as altas taxas de prêmio de risco dos projetos de infra-estrutura no país.

O planejamento dos contratos de concessão se torna ainda mais complicado pela definição dos objetivos da concessão e da distribuição dos riscos. A desvalorização da taxa de câmbio em 1999, por exemplo, contribuiu para a redução do lucro proveniente dos serviços de infra-estrutura entre 1998 e 2003, quando os preços dos serviços de telecomunicação, energia e água no Brasil declinaram em termos reais (se medidos em dólares americanos). Definições adequadas de metas de cobertura e a alocação apropriada de risco, especialmente cambial e regulatório, provavelmente continuarão a ser as questões principais no tocante à atração do capital privado para investimento em infra-estrutura. A Lei de Parceria Público-Privada (PPP) flexibiliza o uso de fundos públicos e prevê garantias no caso de o governo não cumprir com suas obrigações financeiras, mas não elimina nenhum desses obstáculos comuns ao processo de simples concessão. Em linhas gerais, portanto, as metas de atendimento deveriam ser consistentes com taxas adequadas de retorno e subsídios eficientes deveriam ser usados para atender a objetivos sociais mais ambiciosos.

*Uma terceira linha de atuação seria melhorar a qualidade técnica e a previsibilidade das decisões regulatórias.* Como em outros países, os órgãos que estabelecem as regras para o setor de infra-estrutura foram criados no Brasil com o objetivo de aumentar a credibilidade do compromisso do governo em honrar os direitos de concessão a longo prazo. Para que esse objetivo seja integralmente alcançado, os reguladores precisam de condições adequadas e incentivos apropriados para funcionar bem. Um funcionamento ineficaz levará à implementação inadequada de regras setoriais e contratos de concessão, influenciando assim

o risco e rentabilidade dos projetos de infra-estrutura. Quando faltarem condições mínimas de funcionamento do órgão regulador, mesmo as leis setoriais bem feitas e as concessões adequadamente planejadas serão mal administradas, aumentando a discricionariedade da decisão regulatória e, logo, o grau de risco percebido pelo setor privado.

No início de 2005, uma pesquisa realizada junto a 21 agências reguladoras indicava que a maior parte dos atributos de natureza geral necessários ao bom funcionamento dos órgãos reguladores haviam sido transferidos pela própria legislação que cria o órgão regulador. A maioria das agências contava, por exemplo, com razoável grau de autonomia formal e financeira; possuía jurisdição para administrar as principais cláusulas contratuais ou leis setoriais que poderiam afetar a rentabilidade da concessão e suas decisões não podiam ser revistas no âmbito do Poder Executivo. O desafio parece estar, portanto, no desenvolvimento de atributos de natureza específica e que não podem ser transferidos por lei – mas são ainda assim necessários ao bom funcionamento do órgão regulador. Por exemplo, apesar de quase todas as leis setoriais terem concedido independência às agências reguladoras, mais da metade das agências entrevistadas informou que o Executivo interferiu pelo menos uma vez em sua deliberação final. Além disso, embora seja requisitado à maioria das agências documentação formal de suas decisões, em poucas delas há exigência legal de que a decisão tomada baseie-se explicitamente em jurisprudência existente, o que ameaça a consistência das decisões ao longo do tempo. Poucas agências estabeleceram sanções legais contra reuniões extra-oficiais entre diretores de empresas e partes interessadas, o que também pode influenciar a qualidade do processo decisório. Apenas um quinto do pessoal das agências, em média, foi admitido por concurso público. Os salários oferecidos para os cargos técnicos e administrativos foram considerados muito abaixo da remuneração para profissional de equivalente nível em esfera semelhante do poder público. Para reduzir o risco regulatório é preciso aprimorar os procedimentos internos das agências reguladoras, bem como sua capacitação técnica.

As iniciativas para melhorar a governança regulatória nos últimos anos abrangeram a “Lei das Agências” e o Plano de Carreiras para a função de regulador dentro do serviço público federal. O projeto de “Lei das Agências” incluía algumas determinações importantes, como a transferência do poder concedente para o Poder Executivo e a reatribuição do planejamento de políticas aos ministérios setoriais. A proposta de introdução de contratos de gestão entre agências e o Poder Executivo poderia ameaçar a autonomia das agências. Nenhuma mudança importante foi proposta para melhorar a consistência das decisões adotadas. A aprovação do plano de carreiras permitiu a aplicação de concursos públicos por algumas agências. Um funcionamento ineficaz levará à implementação inadequada de regras setoriais e contratos de concessão, influenciando assim o risco e rentabilidade dos projetos de infra-estrutura.

*Em quarto lugar, o Brasil deveria recuperar sua capacidade de planejar, executar e avaliar investimentos em infra-estrutura.* Os problemas com a gestão e o planejamento dos gastos em infra-estrutura são observados em diversos níveis. Por exemplo, se poderia economizar um volume substantivo de recursos melhorando a administração de fundos para manutenção de rodovias. Destinando uma soma apropriada de recursos para o setor e mantendo o seu fluxo conforme programado; o governo poderia evitar aumentos de até 50% do valor do contrato, derivados de renegociações e multas contratuais causadas por interrupções no fluxo de pagamentos aos concessionários privados. A capacidade de planejamento e gestão do setor de infra-estrutura era bem melhor nos anos 1970, quando liderada pelas empresas estatais. Mas essa capacidade foi perdida com a deterioração financeira dessas empresas e com uma reforma regulatória que, em certos casos, acabou concentrando excessivos poderes nos órgãos reguladores. A Empresa de Pesquisa Energética é um passo na direção de se recuperar a capacidade do Estado de planejar o setor elétrico, mas seu desenho e estrutura de governança levantam dúvidas sobre a possível eficácia dessa iniciativa. Outro tema a ser enfrentado é a consolidação e racionalização do uso dos diversos programas de universalização de serviços de infra-estrutura: do ponto de vista econômico não é claro que a universalização dos serviços de telefonia fixa (objetivo do FUST) deva ter prioridade sobre a expansão do acesso ao serviço de água potável e esgotamento sanitário (que não dispõe de fundo específico).

Um problema mais estrutural é a forma como se dá a elaboração do orçamento pelo Congresso Nacional. Os gastos com infra-estrutura no Brasil enfrentam, a princípio, os mesmos problemas de coordenação que inibem a oferta de bens públicos em qualquer parte do mundo. No Brasil, contudo, esses obstáculos são exacerbados pela descentralização das receitas públicas para estados e municípios e por um cenário político que favorece o atendimento a objetivos locais de curto prazo em detrimento das metas nacionais de longa duração. Melhorar a coordenação entre as três esferas de governo para facilitar a adoção de projetos nacionais de infra-estrutura representa, portanto, outro desafio a ser enfrentado no longo prazo. Também de longo prazo é o esforço de flexibilizar o uso de verbas públicas federais com destinação específica, incluindo mecanismos para condicioná-la à obtenção de indicadores sociais pré-estabelecidos e combinar o uso desses recursos com um novo fundo de universalização dos serviços públicos que consolide os diversos fundos atualmente existentes.

Uma estratégia para o setor de infra-estrutura no Brasil deveria, portanto, estar centrada em quatro objetivos principais:

- A conclusão das reformas regulatórias e a eliminação das incertezas geradas pelas políticas nos setores de portos, gás natural, água e saneamento;

- O fortalecimento das agências reguladoras, incluindo mecanismos que levem à adoção de decisões coerentes e tecnicamente estáveis;
- O aprimoramento dos contratos, evitando o excesso de renegociações, que eliminam os benefícios econômicos obtidos por meio de propostas competitivas e aumentam os riscos regulatórios percebidos; e
- A capacitação dos órgãos públicos responsáveis por formular, executar e avaliar investimentos em infra-estrutura.

Trata-se, em síntese, de estabelecer um conjunto coerente de políticas públicas para permitir mais e melhores investimentos privados em infra-estrutura. No curto prazo, o Brasil poderia explorar integralmente as oportunidades de participação privada existentes na segunda fase do programa de concessão de rodovias, nos leilões de energia e nas possíveis concessões ferroviárias, este último sendo o setor em que os fundamentos para o investimento privado parecem estar mais desenvolvidos. Em paralelo, o Brasil deveria buscar mecanismos para aumentar a credibilidade do marco regulatório existente. Uma opção seria a oferta de garantias parciais contra riscos regulatórios por parte do poder concedente especialmente em relação aos aspectos do ambiente regulatório sobre os quais o governo dispõe de razoável controle.

Um segundo desafio é assegurar que os benefícios da participação privada sejam transferidos para os consumidores e para a economia como um todo. Para isso é necessário adotar programas que aumentem o acesso da população de baixa renda a esses serviços, a um custo razoável. É necessária ainda a aplicação de normas que protejam os consumidores de abusos de poder de mercado. Sem esses instrumentos é possível que as vantagens da participação privada não sejam totalmente alcançadas nem transferidas aos consumidores finais. Normas eficientes contribuem para estimular maiores ganhos de produtividade e sua transferência, pelo menos em parte, para os consumidores. Programas para ampliar o acesso da população de baixa renda não apenas constituem um instrumento importante para melhorar os indicadores sociais, mas também contribuem para evitar contratos mal elaborados que eventualmente falhem em gerar rendimentos suficientes para atrair o setor privado ou, então, que levem a renegociações oportunistas.

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Naercio Aquino Menezes Filho\*

A educação é um dos principais mecanismos para tirar permanentemente as pessoas de uma situação de pobreza e possibilitar seu acesso ao mercado de trabalho. Além disto, ao melhorar o nível educacional de sua população os países conseguem reduzir sua desigualdade de renda, aumentar a adoção de novas tecnologias e com isto crescer de forma sustentada no longo prazo. Assim, não restam dúvidas de que a educação é uma das variáveis mais importantes, senão a mais importante, para aumentar o bem-estar de uma sociedade. Neste capítulo, mostraremos que o Brasil demorou muito tempo para “acordar” para a importância da educação, que houve grandes avanços no acesso à educação, desde a década passada, e que o grande problema agora é a qualidade da educação. Além disso, debateremos alternativas para melhorar a qualidade da educação no Brasil e, assim, promover o crescimento com menos desigualdade.

O século passado, enquanto outros países avançavam rapidamente na educação, o Brasil gastava boa parte dos seus recursos com políticas industriais e regionais. Por mais que os investimentos em capital físico tenham possibilitado um crescimento econômico acelerado durante algum tempo, mais cedo ou mais tarde a restrição educacional iria se mostrar atuante, o que acabou acontecendo a partir da década de 1980. Hoje em dia, o crescimento econômico é em grande parte baseado na adoção de novas tecnologias, associadas ao uso dos computadores e robôs. Estas tecnologias requerem uma mão de obra qualificada. Países como a Coreia, por exemplo, priorizaram a educação desde a segunda metade do século passado e, agora, estão colhendo os frutos deste investimento ao manter um nível de crescimento acelerado e sustentado. O Brasil perdeu este trem, e agora luta para recuperar o tempo perdido.

---

\* Naercio Aquino Menezes Filho é professor titular do Ibmec São Paulo, professor associado da FEA-USP, diretor de pesquisas do Instituto Futuro Brasil e consultor da Fundação Itaú Social. Doutorado em Economia pela Universidade de Londres, publicou vários artigos em revistas nacionais e internacionais.

O processo de recuperação educacional começou para os nascidos na década de 1980, ironicamente quando a crise brasileira começava a se aprofundar. Esta geração foi afetada por várias mudanças institucionais que permitiram que ela chegasse mais longe na escola. Em primeiro lugar houve a nova constituição de 1988, que descentralizou a gestão dos recursos na educação fundamental para os municípios. Em seguida, nos anos 90, houve o início dos programas tipo bolsa-escola, que transferiam recursos para as famílias, desde que seus filhos permanecessem na escola. Além disso, os programas de progressão continuada, iniciados em várias localidades nesta época, permitiram que as crianças deixassem de ser reprovadas várias vezes e acabassem abandonando a escola. Finalmente, em 1998 houve a introdução do Fundef, que redistribuiu recursos dos municípios ricos com poucos alunos para os pobres com muitos alunos. Todos estes fatores contribuíram, em maior ou menor grau, para o avanço educacional obtido no final do século passado.

Mas a tarefa de aumentar o acesso educacional está longe ter sido concluída. O número de matrículas no ensino médio, conforme medido pelo censo escolar, por exemplo, passou de 4 milhões em 1992 para 9 milhões, em 2003, mas permaneceu estagnado neste patamar desde então. Além disso, a taxa de escolarização líquida, que indica o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que está matriculada no ensino médio, passou de 18% em 1992 para 45%, em 2005, mas já mostra sinais de estagnação. A porcentagem dos jovens de 15 a 17 anos de idade que “só” estudam passou de 40% em 1992 para 60%, em 2001, mas também parou de crescer.

Os principais reflexos da estagnação das matrículas no ensino médio ocorrem no ensino superior. Como a transição do ensino médio para o ensino superior é historicamente baixa no Brasil, o país não consegue aumentar a taxa de matrículas nesse ciclo. No Brasil, a taxa de escolarização bruta no ensino superior, que indica a razão entre o número de matrículas e a população na faixa etária que deveria estar cursando este nível de ensino, está atualmente em 24%. Na Coreia essa taxa é de 91%; na Austrália, de 73%; na Rússia, de 70%; no Japão, de 55%; em Cuba, de 88%; e na Argentina é de 65%. Várias pesquisas mostram que os principais avanços tecnológicos ocorrem nos países com expressiva parcela da população no ensino superior. Uma pesquisa recente, com firmas industriais brasileiras, mostrou que cerca de metade delas afirma não ter pessoal qualificado que possa lidar com novas tecnologias. Mas atualmente, no Brasil, existem mais vagas disponíveis do que interessados em cursar uma faculdade. Assim, apesar de termos avançado em termos quantitativos, ainda existe um longo caminho a ser percorrido.

O maior desafio, entretanto, está na qualidade da educação. Para ter uma idéia do desafio a ser enfrentado, basta observar que cerca de 3/4 dos alunos da 4ª série da rede pública não conseguem fazer contas simples de multiplicação,

de acordo com os dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 2003; e mesmo nas escolas privadas esta proporção atinge 32%. Quando comparamos o desempenho dos nossos alunos de 15 anos de idade com seus pares em outros países, a situação é ainda mais alarmante. Os últimos resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), realizado em 2006 pela OCDE, mostram que o desempenho dos alunos brasileiros em matemática fez com que o Brasil ocupasse a 54ª posição, entre 57 países. Em leitura, ocupamos a 49ª posição e, em ciências, ficamos em 52º lugar. Em matemática, os alunos brasileiros ficaram apenas à frente dos alunos da Tunísia, Catar e Kyrgyzstão. Os primeiros colocados em matemática foram os alunos de Taiwan, em leitura os coreanos e em ciência, os finlandeses. Os alunos de Hong Kong tiveram o terceiro melhor desempenho em matemática e leitura e o segundo melhor em ciências. Se compararmos o desempenho na prova de ciência dos melhores alunos apenas de cada país (95º percentil), os alunos brasileiros (quase todos de escolas privadas) colocariam o Brasil na 49ª posição. Isto mostra que mesmo a elite brasileira não está conseguindo fazer com que seus filhos aprendam ciências. Estes resultados demonstram que as firmas brasileiras terão muita dificuldade de competir globalmente com a Coreia, Taiwan e Hong Kong, por exemplo, se este processo não se reverter.

Mas o que pode explicar o fato do estudante brasileiro da rede pública ter aulas de matemática praticamente todos os dias letivos, durante quatro anos, e não saber ao final do ciclo nem mesmo fazer operações elementares de multiplicação ou ler as horas em relógios de ponteiros? Os diagnósticos apontam para alguns problemas muito sérios, relacionados ao ambiente familiar do aluno, à formação dos professores e ao processo de gestão nas escolas que, interligados, conspiram para uma educação pública de péssima qualidade.

Tudo começa com o ambiente familiar. Várias pesquisas mostram que cerca de 2/3 das diferenças de desempenho entre os alunos nos exames de proficiência ocorrem dentro das escolas, ou seja, entre alunos que freqüentam a mesma escola. Estas diferenças são oriundas de diferenças nas habilidades dos alunos, que são em grande parte formadas em casa. As pesquisas mais recentes na área de desenvolvimento de habilidades mostram que tanto as habilidades cognitivas (raciocínio lógico, inteligência) como as não-cognitivas (motivação, perseverança, auto-estima, disciplina) são desenvolvidas ao longo do processo de formação das crianças e são bastante afetadas pelo ambiente familiar. Crianças que crescem em ambientes saudáveis, com pais motivados, persistentes e preocupados com seu desenvolvimento, tendem a se destacar tanto em termos de habilidades cognitivas como não-cognitivas. Os pais mais escolarizados são aqueles que conseguem transferir com mais facilidade estas qualidades para seus filhos. Quando relacionamos este fato com o fraco desempenho histórico do Brasil em termos de acesso à educação, fica fácil entender porque o desempenho dos alunos brasileiros é tão ruim e porque o desafio a ser enfrentado pelos professores e diretores é tão grande.

Mas, mesmo face a esta situação adversa, a escola tem um papel importante: afinal, cerca de 1/3 do desempenho do aluno depende da escola, o que é muito, principalmente tendo em vista que este impacto se multiplica no longo prazo, quando os alunos de hoje se tornarem pais. Mas nas escolas a situação é alarmante. Tudo começa com a formação dos professores da rede básica. A maioria dos professores brasileiros não está aprendendo nos cursos de pedagogia como ensinar matemática ou leitura básica na sala de aula. Não há disciplinas que os ensinem a utilizar os resultados das avaliações nacionais e internacionais para melhorar o aprendizado. Além disto, os alunos dos cursos da área de ciências não priorizam a licenciatura. Desta forma, uma parcela significativa dos professores da rede pública deixa o seu curso de graduação sem saber como e o que ensinar para seus futuros alunos. Finalmente, grande parte dos cursos de formação continuada não ajuda o professor a suprir suas deficiências de formação. Esses cursos também abordam muitas vezes aspectos teóricos, sem conexão com o dia a dia dos professores. As pesquisas mostram que o impacto médio destes cursos sobre o desempenho dos alunos é nulo.

Outro ponto importante diz respeito às faltas e remoções dos professores da rede pública. O número de faltas é muito elevado. Dados recentes mostram que cerca de 23% dos professores da rede estadual de São Paulo faltam às aulas todos os dias. Geralmente, estes professores são substituídos por professores-substitutos que não estão a par do programa de aulas, o que prejudica muito a aprendizagem dos alunos. Mas, por que os professores faltam tanto? Em primeiro lugar porque a legislação permite. Os professores têm um número determinado de faltas que são permitidas pelas redes de ensino, sem justificativa alguma. E, na maioria dos casos, basta um atestado médico para que faltas adicionais sejam abonadas. Assim, um professor que leciona tanto em uma escola pública como na particular, quando tem que faltar por algum motivo opta pela escola pública. A situação chegou a este ponto porque historicamente os secretários de educação não tinham como conceder os aumentos salariais reivindicados pelos sindicatos dos professores e, assim, evitavam as greves institucionalizando as faltas. Obviamente, os principais prejudicados são os alunos, que nada têm a ver com isto.

Existe claramente um problema de gestão na educação pública. Muitas escolas chegam a meados de abril sem professores alocados para todas as turmas, pois muitas vezes o professor inicialmente alocado pediu transferência para outra escola. Se não existe professor lecionando a matéria, os alunos não irão aprender. Além disso, não há estímulo para que os professores compareçam a todas as aulas. Como os salários e a progressão na carreira não dependem do seu desempenho, a tendência natural da maioria dos professores da rede pública é a acomodação. Cabe ressaltar que existe uma parcela significativa dos professores que se dedica firmemente ao ensino na rede pública, mas, infelizmente, os resultados indicam que esta parcela não está sendo suficiente para melhorar o aprendizado dos alunos.

Outra questão importante é a inexistência de um currículo básico na grande maioria das redes de ensino, que oriente os professores sobre o mínimo que os alunos devem aprender em cada série. No Brasil, optou-se por dar mais liberdade para o professor desenvolver seu método de ensino e conteúdos. Entretanto, dadas as deficiências na formação do professor apontadas acima, uma parcela significativa dos professores não consegue aproveitar esta maior liberdade para introduzir iniciativas que melhorem o aprendizado dos alunos. Assim, a falta de um balizamento mínimo em termos de currículo contribuiu muito para a deterioração da qualidade do ensino no Brasil.

Em vista desta situação, a questão que se coloca é: que medidas na área educacional poderiam trazer uma melhora rápida no aprendizado dos alunos? A primeira medida que pode ser pensada é transferir mais recursos para a educação. Mas será que isto resolveria? O primeiro ponto que deve ser ressaltado é que há uma clara má alocação de recursos educacionais no Brasil. Dados da Unesco mostram que o Brasil gasta 13% do seu PIB *per capita* por aluno do ensino fundamental, 9% por aluno do ensino médio e 98% do seu PIB *per capita* por aluno do ensino superior. Na média dos países da OCDE estas porcentagens são de 20%, 26% e 43%, respectivamente. Assim, o Estado brasileiro gasta proporcionalmente metade do que gasta a OCDE com o ensino básico (fundamental e médio) e duas vezes mais do que a OCDE no ensino superior. Desta forma, uma redistribuição dos gastos é claramente necessária.

Mas será que só o aumento de gastos no ensino básico resolveria o problema? Os municípios brasileiros gastam, em média, cerca de R\$ 2 mil por aluno/ano, sendo que os municípios do Nordeste gastam, em média, R\$ 1,2 mil e os do Sudeste, cerca de R\$ 2,9 mil. Para efeito de comparação, dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) mostram que as famílias gastam, em média, R\$ 1.750 por filho/ano no ensino básico, sendo que no Sudeste este número atinge R\$ 2,2 mil e, no Nordeste, cerca de R\$ 1,1 mil. Como era de se esperar, os gastos médios das famílias em escolas privadas estão em linha com os gastos públicos. Entretanto, o desempenho das escolas privadas é superior ao das escolas públicas, mesmo quando levamos em conta as características dos alunos. Assim, parece que há um problema de gestão de recursos nas escolas públicas.

Além disto, as evidências mostram que o simples aumento dos gastos públicos não necessariamente leva a uma melhora de aprendizado. Pesquisas indicam que não existe relação entre o gasto por aluno no ensino fundamental e a nota do município na Prova Brasil, por exemplo, depois que as diferenças na escolaridade média dos municípios são levadas em consideração. Além disso, vários municípios com desempenho muito ruim no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) têm gastos com educação acima da média nacional. Nos Estados Unidos, os gastos reais por aluno triplicaram entre 1960 e 2000,

mas o desempenho dos alunos em exames de proficiência permaneceu praticamente estável. O Chile também aumentou consideravelmente os gastos com educação nos últimos 15 anos, numa tentativa focalizada de melhorar a qualidade do ensino oferecido no país, mas o resultado dos alunos chilenos nos exames internacionais permaneceu estagnado. Assim, apesar do gasto com educação básica ser relativamente baixo no Brasil, não há evidências de que um simples aumento de gastos irá necessariamente levar a um ganho de qualidade.

Mas, então, o que devemos fazer para melhorar a aprendizagem dos nossos alunos? A partir da análise acima, fica claro que temos que atacar em várias frentes para conseguir resultados significativos no prazo mais curto possível. A meu ver existe muito pouco a ser feito no caso do ambiente familiar, pois a falta de escolarização dos pais dos alunos é o resultado de décadas de descaso com a educação, como vimos acima. A boa notícia é que, com o aumento no acesso à escola ocorrido recentemente, podemos prever uma melhora no acesso à informação e na conscientização dos pais no curto prazo. No longo prazo, entretanto, a recente estagnação das matrículas no ensino médio causa preocupação.

Uma ótima iniciativa do MEC foi criar o IDEB, que serve como um indicador síntese da qualidade da educação em cada município, que leva em conta as notas dos alunos na prova Brasil e o fluxo de alunos ao longo das séries. Além disso, o MEC (através do INEP) estabeleceu metas anuais para cada município em termos deste indicador até 2022 (bicentenário da Independência). Entretanto, as metas só irão servir como mecanismo de pressão para os prefeitos e secretários de educação se eles forem cobrados no caso destas metas não serem atingidas. Para isto, seria necessário que os resultados do IDEB, a cada ano, assim como as metas pré-estabelecidas, fossem amplamente divulgados pela mídia local que atinge a população mais pobre de cada município. A pressão das famílias por uma educação de mais qualidade é um dos principais mecanismos que podem levar a uma gestão mais profissional das escolas públicas.

Em termos de formação dos professores, é necessário mudar o currículo das escolas de pedagogia para que elas se pareçam mais com as antigas escolas normais, ou seja, que incorporem em seus currículos os métodos de ensino de matemática, língua portuguesa e demais matérias. Por sua vez, os currículos devem incorporar o ensino da metodologia e a análise dos resultados das recentes avaliações nacionais realizadas com os alunos das escolas públicas e privadas. No caso dos cursos de formação continuada, é necessário fazer avaliações criteriosas dos cursos existentes, para que possamos discernir com clareza aqueles que alcançam bons resultados. Já existe uma metodologia de avaliação econômica de projetos sociais que está sendo aplicada e disseminada por vários institutos e fundações e que poderia ser aplicada para avaliar os cursos de formação continuada.

Trazer as melhores práticas de gestão para a rede pública de ensino certamente melhoraria muito os resultados em termos de aprendizado dos alunos. Uma boa gestão inclui, em primeiro lugar, estabelecer incentivos para que os profissionais que trabalham na escola alcancem melhores resultados. Para isto, é necessário recompensar de forma diferenciada aqueles professores e funcionários que mais se esforçam para atingir seus objetivos, ou seja, melhorar o aprendizado dos alunos. Assim, aumentos salariais têm que estar ligados ao desempenho, de forma também a atrair os indivíduos mais motivados para a profissão. Neste sentido, alguns estados brasileiros estão introduzindo iniciativas de remuneração por desempenho, através de bônus para os funcionários das escolas, cujos alunos tenham um bom desempenho nos exames estaduais de proficiência. Nestas experiências, os professores faltosos não ganham o bônus. Iniciativas deste tipo são muito bem vindas, e podem representar um avanço em termos educacionais. É necessário, entretanto, auxiliar os professores a atingirem estes objetivos. Assim, é importante estabelecer um currículo mínimo nas escolas, para que todos os professores saibam exatamente o que os alunos devem aprender em cada série, estabelecendo-se também uma ligação entre este currículo e os exames de proficiência que são realizados anualmente. Também é necessário resolver eventuais problemas de infra-estrutura e de violência que às vezes ocorrem nas regiões mais pobres, para que os professores possam realizar seu trabalho com as condições mínimas necessárias.

Um dos principais determinantes do bom desempenho do aluno nos exames de proficiência é a idade em que ele entrou na escola. Crianças que começam a estudar na creche e na pré-escola têm, em média, um desempenho muito superior às demais. Este melhor desempenho também se reflete em mais anos de estudo e salário maior no mercado de trabalho. Assim, é importante que os municípios invistam na educação infantil. Os recursos gastos neste nível são os que trazem maiores retornos no longo prazo. Isto ocorre especialmente para as crianças que moram em domicílios mais pobres, com pais menos escolarizados, que muitas vezes não conseguem perceber a importância de uma educação de qualidade. Outra variável muito associada ao desempenho escolar é o número de horas-aula na escola que a criança frequenta. Assim, programas de educação integral, em que a criança permanece na escola ou em ambientes educativos por mais horas, são iniciativas importantes para melhorar o aprendizado.

Computadores, laptops e laboratórios de informática não têm relação com o desempenho dos alunos nos exames de proficiência. As evidências mostram que, antes de colocar aparelhos de última geração nas escolas, é necessário solucionar problemas mais simples, como estimular os professores a faltarem menos, criar um clima que favoreça o aprendizado na escola e fazer avaliações constantes dos alunos. De nada adianta um laptop com acesso à internet, se a criança não tem

quem a auxilie a utilizar este instrumento para ganhar conhecimento. Muito provavelmente esta criança usará o laptop para acessar conteúdos diversos na internet ou “conversar” com os colegas, distraindo mais ainda sua atenção.

De vez em quando aparece na mídia a proposta de lançar vales educacionais (*vouchers*), como forma de melhorar a qualidade da educação brasileira. Segundo os defensores da proposta, o governo é ineficiente em quase tudo o que faz. Assim, o governo deveria custear a educação (principalmente dos mais pobres), mas não necessariamente gerir as escolas. O setor privado poderia fornecer educação básica de forma mais eficiente do que as escolas públicas, pois tem mecanismos de gestão, incentivos, cobranças e punições que inexistem no setor público. É aí que surge a idéia dos vales-educacionais. Segundo esta idéia, o governo, ao invés de fornecer diretamente a educação para todos, forneceria vales para as famílias, que poderiam usá-los para comprar vagas nas escolas públicas ou privadas que escolhessem. Isto, além de aumentar a eficiência do sistema, através da transferência dos alunos das escolas públicas para as privadas, também aumentaria a competição entre as escolas públicas por mais alunos, o que melhoraria a eficiência e a qualidade do sistema como um todo.

Apesar da idéia de vales educacionais em princípio fazer sentido, os resultados práticos da aplicação deste esquema não são muito animadores. O caso do Chile, país em que o sistema de *vouchers* está em vigor desde 1981, mostra que, se não for bem aplicado, o sistema pode ter conseqüências perversas. Hoje em dia, as famílias chilenas têm a opção de matricular seus alunos em escolas públicas ou privadas, sem pagar nada por isto. Como decorrência direta desse programa, mais de mil escolas privadas entraram no mercado de educação chileno desde então, e a parcela de matrículas nas escolas privadas aumentou de 20% para 40%, passando de 50% em algumas localidades. Mas qual foi o efeito deste programa sobre a qualidade da educação no Chile? As notas dos alunos chilenos não aumentaram mais, nos municípios em que as matrículas no setor privado cresceram mais, e a repetência e a distorção idade-série aumentaram nestes municípios. Além disto, o desempenho dos alunos chilenos piorou nos exames internacionais de qualidade de educação, mesmo após duas décadas de um regime em que as famílias podem escolher livremente as escolas de seus filhos.

Outra experiência que tem despertado muita atenção é o surgimento das escolas *charter* nos Estados Unidos. A primeira lei que permitiu o aparecimento deste tipo de escola foi promulgada em Minnesota, em 1991, e desde então seu número vem aumentando continuamente, de tal forma que em 2006 havia cerca de 4 mil escolas *charter* nos Estados Unidos, atendendo cerca de um milhão de alunos, ou seja, 2% de todos os alunos em escolas públicas americanas. As escolas *charter* são construídas e geridas por entidades privadas, mas as matrículas e mensalidades de seus alunos são pagas pelos estados, que são responsáveis

por monitorar seu desempenho. Entretanto, os resultados do *National Assessment of Education Progress* (NAEP), realizado em 2003, mostraram que os alunos dessas escolas tiveram um desempenho pior em matemática e leitura do que os alunos das escolas públicas tradicionais, mesmo quando a amostra era estratificada por cor, região e renda. Assim, parece mais viável no curto prazo tentar melhorar a qualidade das escolas públicas existentes do que implementar amplas reformas no sistema de educacional para alcançar resultados duvidosos.

Enfim, depois de décadas de descaso com a educação, a sociedade brasileira está finalmente despertando para a sua importância fundamental para vários aspectos da vida do brasileiro. Apesar da situação atual da qualidade da educação ser muito ruim, o espaço que a educação tem ocupado na mídia merece destaque e significa que uma parcela da sociedade, enfim, parece estar acordando para a importância da educação. O Brasil só conseguiu terminar com a hiperinflação quando a sociedade brasileira estava plenamente convencida de que a inflação era um mal. Mesmo assim, foram necessários diversos planos econômicos de estabilização até que o Plano Real conseguisse reduzir a inflação de forma persistente. No caso da educação, nós ainda estamos no estágio de convencer a sociedade de que sem uma educação de qualidade, as empresas brasileiras não vão conseguir competir com as empresas asiáticas. Quando atingirmos este objetivo, será necessário avaliar o impacto das medidas que estão sendo tomadas até que se estabeleça um consenso sobre o que realmente funciona em educação. Isto pode demorar ainda alguns anos. Mas, pelo menos, parece que nós estamos na direção certa.



## EM BUSCA DO SETOR AUSENTE

David Kupfer\*

Uma metáfora particularmente feliz para sintetizar o que é desenvolvimento econômico foi a sugerida pelo historiador Fernand Braudel, quando comparou esse processo a uma corrida de revezamento na qual a tecnologia cumpre o papel do bastão que vai sendo passado entre os países, em sucessivos ciclos históricos longos. Assim foi com a introdução dos revolucionários sistemas de navegação dos países ibéricos do século XV, ou com a invenção da máquina a vapor na Inglaterra do século XVIII, ou com o surgimento das indústrias química e elétrica nos Estados Unidos e na Alemanha do século XIX ou, ainda, com a adoção das tecnologias organizacionais e de automação flexível no Japão do século XX.

Semicondutores, tecnologias de informação, bio e nanotecnologia despontam como os bastões que estão sendo passados nesse início de século XXI. O principal traço em comum dessas novas tecnologias é que são, todas elas, indiferenciadas. Por essa razão, absorvê-las na matriz industrial envolve um duplo esforço de mudança estrutural. Primeiro, no plano interindustrial, exige a criação de novos setores produtivos associados ao hardware e ao software nos quais essas tecnologias estão embarcadas. Segundo, no plano intra-industrial, requer aprendizado e acumulação de competências nas empresas para que seja possível a sua difusão nos novos processos e produtos nas quais são utilizadas. Em outras palavras, não basta a um país habilitar-se apenas para a produção dessas tecnologias; é necessário capacitar-se também para o seu uso.

Cabe, então, buscar compreender os desafios e limites associados a esse duplo esforço de transformação estrutural. No plano interindustrial, o desenvolvimento econômico requer mudanças na composição setorial do valor adicionado e do emprego em favor de um aumento do peso dos setores com maior conteúdo tecnológico,

---

\* David Kupfer é Doutor em Economia pelo IE/UFRJ, onde atua como professor e pesquisador. É um dos organizadores do livro **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil** (2002), menção honrosa no prêmio Jabuti, em 2003, e do livro **Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria Brasileira** (1995), ganhador do Prêmio Jabuti, em 1996, ambos na categoria Economia e Negócios.

maior dinamismo de mercado e maior capacidade de geração de renda e riqueza. Esse *upgrading* da estrutura produtiva proporciona diversos importantes benefícios micro e macroeconômicos.

Primeiro, o surgimento de novos setores de maior conteúdo tecnológico dá margem a efeitos de transbordamento, que ajudam a que a incorporação de inovações se generalize por todo o tecido industrial, dinamizando o mercado interno por meio de aumento da produtividade e qualidade dos produtos. Segundo, traz implicações positivas para a sustentabilidade do setor exportador, que passa a operar com capacidade crescente de resposta em preço e diferenciação de produtos às pressões competitivas advindas do mercado internacional. Terceiro, e de modo similar, impede uma deterioração indesejada da taxa de auto-suprimento do consumo interno, na medida em que abre espaço para que a produção doméstica reduza o hiato tecnológico em relação à fronteira internacional. Conjugados, esses benefícios garantem maior solidez ao balanço de pagamentos, reduzem a vulnerabilidade externa da economia e asseguram o aumento continuado da produtividade. Enfim, permitem que a economia percorra uma duradoura trajetória de expansão sem maiores sobressaltos.

No plano intra-industrial, o que entra em questão é a velocidade com que se dão as mudanças na organização da produção e na capacitação tecnológica das empresas. Em economias que seguem trajetórias evolutivas progressivas, espera-se que inovações introduzidas por uma ou mais empresas líderes sejam replicadas rapidamente pelas empresas seguidoras. Essas últimas, ao dispararem pró-ativamente os procedimentos de imitação, asseguram que a difusão das novas tecnologias se complete em um intervalo curto de tempo. O acirramento da competição movida pelas empresas seguidoras fornece o necessário estímulo para que as empresas líderes introduzam um novo ciclo de inovações, realimentando o dinamismo tecnológico de toda a estrutura produtiva. No entanto, pode prevalecer uma outra trajetória, na qual as empresas seguidoras se engajam na absorção das inovações modernizantes com grande defasagem temporal, levando a que a difusão das inovações associadas à onda de modernização industrial ocorra com grande lentidão. Como agravante, podem ainda existir situações em que grande número de empresas sequer consiga se capacitar para as novas tecnologias, permanecendo alijadas do processo de modernização.

Como resultado, o tempo de difusão intra-industrial das inovações pode tornar-se ainda mais longo, causando uma certa incapacidade das empresas em redefinir suas posições competitivas e constituindo uma importante causa de rigidez da estrutura interindustrial. Essa é uma das origens da heterogeneidade estrutural, também chamada dualidade, que para muitos intérpretes sempre foi uma marca negativa, quase uma doença, da história do desenvolvimento das nações periféricas. Por isso, caminhar na direção da incorporação de novas tecnologias é,

sem dúvida, uma tarefa complexa, pois envolve a capacidade de definir e implementar políticas que favoreçam não somente a criação do novo, como também – e tão importante quanto – a reconversão do velho. Desprezar essa segunda frente, muito provavelmente condenará o esforço de mudança estrutural a resultados frustrantes em termos de desenvolvimento.

Para os países em desenvolvimento, a mudança estrutural ganha sentido se representa um passo na direção de um processo de *catching-up*. Nesse tema surgem dois pontos de vista distintos que sustentam um longo debate acadêmico, ainda longe de encontrar algum desfecho. De um lado, estão os autores que imaginam que a convivência com os países já ricos traz uma dificuldade adicional, nos termos mencionados por Friedrich Lutz para justificar a adoção de mecanismos de proteção da indústria nascente nos países retardatários. São autores que geralmente adotam a visão do *technology push*, isto é, do progresso técnico majoritariamente impulsionado pela intensidade e direção do investimento realizado em P&D. Dada a crescente necessidade de recursos financeiros para o custeio de programas de P&D cada vez mais complexos e demorados, a tendência é de alargamento do hiato tecnológico, ampliando junto com ele a desigualdade de riqueza entre as nações. É nessa perspectiva que se encaixam as visões como a de Nathan Rosenberg, quando afirma que – o problema do terceiro mundo é a sua coexistência temporal com o primeiro mundo –, recentemente retomada por Ha-Joo Chang no seu livro “Chutando a Escada”.

De outro lado, estão os autores que imaginam que o conhecimento do “mapa da mina” já seguido pelos países pioneiros abre possibilidades para a queima de etapas por parte dos países seguidores, facilitando o processo de emparelhamento, nos moldes propostos por Alexander Gerschenkron, quando valoriza a existência das vantagens do atraso. Esses autores enxergam a existência de um espaço para a endogeneização do progresso técnico em países seguidores, através da adaptação das tecnologias originalmente importadas às condições locais. Seria este tipo de aprendizado que capacitaria certos países a competirem, com vantagens comparativas em relação aos países inovadores pioneiros, nos mercados internacionais que apresentassem estruturas de demanda similares às suas. A possibilidade de construção destas trajetórias tecnológicas definiria os caminhos para o desenvolvimento produtivo de países periféricos, passando por sucessivas rodadas de melhoria da posição relativa destas nações no cenário internacional, até chegarem a integrar o clube das potências industriais.

Evidentemente, essa não é uma questão simples. Em uma perspectiva schumpeteriana, subsistem sérias restrições ao potencial do mero *learning-by-doing* como caminho de qualificação tecnológica de uma estrutura industrial retardatária. Ao contrário de um processo puramente dependente de tempo, como é geralmente modelado nas teorias neoclássicas, o aprendizado tecnológico depende das

condições específicas em que se dá o progresso técnico – oportunidade, cumulatividade, apropriação – e das características igualmente específicas dos padrões de concorrência que se estabelecem nos diversos mercados. Ambas as condições são mutáveis, na medida em que se percorre as diferentes fases de evolução do conhecimento humano ou da organização da economia mundial. Por isso, o aprendizado exige estratégias específicas para a sua consecução, envolvendo esforços próprios de pesquisa e desenvolvimento nas empresas e nos sistemas nacionais de inovação. Vale dizer, a busca do *catching-up* implica necessariamente custos e riscos para as empresas e, por extensão, dá margem ao sucesso ou ao fracasso das estratégias nacionais de desenvolvimento industrial.

Esse debate pode ser ilustrado pelo desempenho, há 25 anos, de países como a Coreia do Sul e, em menor escala, os demais tigres asiáticos ou ainda pelo Japão, nos idos das décadas de 1960 e 1970. Para muitos analistas, a grande velocidade dos processos de emparelhamento conseguido por esses países sugere a existência de um modelo asiático de desenvolvimento, no qual esses países perseguiram um processo em etapas, tal qual a corrida de revezamento mencionada no início desse texto. Primeiro, buscaram a inserção internacional em indústrias tradicionais, intensivas em trabalho, a exemplo dos produtos têxteis ou calçados; posteriormente, a ênfase deslocou-se para bens de consumo durável e outros produtos mais sofisticados; e, finalmente, tornaram-se potências exportadoras em produtos de alta densidade tecnológica.<sup>1</sup>

Porém, mais recentemente, a China está trazendo uma experiência de transição estrutural distinta. Inicialmente exportadora de têxteis, artigos de plástico, brinquedos, calçados e outros produtos tradicionais, tal qual seus antecessores na Ásia, a China conseguiu entrar no clube dos países exportadores de produtos de alta tecnologia, sem renunciar à liderança competitiva nos produtos tradicionais.<sup>2</sup> Esse desempenho da indústria chinesa é resultado de uma ousada arquitetura de políticas, que incluem a manutenção do câmbio relativamente desvalorizado, crédito farto e barato para os novos empreendimentos, controle da entrada de capitais financeiros e de risco, uma política industrial, tecnológica e comercial dotada de forte ativismo no direcionamento dos investimentos, dentre outros.

---

1. A análise da evolução da composição das exportações desses países é bastante elucidativa. A pauta de exportações da Coreia, por exemplo, transformou-se radicalmente ao longo do tempo: enquanto 56% em valor das exportações coreanas em 1984 eram de produtos tradicionais, esse montante reduziu-se para 13% vinte anos depois. Inversamente, a participação dos produtos de alta e média-alta tecnologia, em valor, evoluiu de 20% para 67% no mesmo período.

2. Hoje, as exportações chinesas distribuem-se equilibradamente entre esses tipos de produtos. Considerando-se os 128 principais produtos responsáveis por metade do valor das exportações chinesas em 2002, 67 eram produtos tradicionais e 47 de alta ou média-alta tecnologia. Em valor, os produtos tradicionais correspondiam a 42% da pauta, enquanto os de alta-média tecnologia representavam 49%. Apenas a título de comparação, as exportações brasileiras exibem um padrão muito mais concentrado e especializado. Primeiro, metade das exportações é devida a somente 28 produtos. Segundo, são apenas dois os produtos tradicionais (5% em valor) contra seis produtos de alta-média tecnologia (23% em valor). O predomínio no caso brasileiro é de *commodities*, intensivas em recursos naturais: 20 produtos e 73% do valor exportado.

Ao criar as condições para que o país desenvolva simultaneamente as indústrias tradicionais e de alto conteúdo tecnológico, a política econômica chinesa assegura uma inserção privilegiada do país na economia mundial proporcionado pelas segundas, ao mesmo tempo em que dinamiza o mercado interno em consequência da grande capacidade de geração de empregos das primeiras. Com isso, cai por terra a dicotomia que pautou o debate sobre modelos de desenvolvimento nos últimos 30 ou 40 anos, que opunha modelos “voltados para fora” – baseados em promoção de exportações – e “voltados para dentro” – com base no mercado interno. A experiência chinesa desmistifica a tese de ouro dos teóricos do desenvolvimento alojados nas instituições supranacionais, para os quais os países asiáticos ao adotarem o modelo “voltado para fora” fizeram o certo, enquanto os países latino-americanos, seguidores do modelo “voltado para dentro”, fizeram o errado.

Em suma, a experiência desses países mostra que, dependendo das características estruturais prévias e do manejo da política econômica, a estrutura industrial pode ser transformada em distintas direções. Embora essa conclusão pareça trivial, apenas recentemente, diante das numerosas evidências sobre resultados tão dessemelhantes proporcionados por reformas econômicas e institucionais tão semelhantes, implantadas nos diversos países, as instituições supranacionais passaram a se mover no sentido de incluir as especificidades nacionais na agenda das discussões sobre as políticas públicas mais eficazes para a promoção do desenvolvimento.

Na América Latina, a tradição do pensamento desenvolvimentista se materializou em duas idéias-força: a primeira é a percepção de que o padrão de especialização da economia é importante; a segunda é a certeza de que as nações do subcontinente jamais conseguiriam escapar das armadilhas de uma especialização indesejada, herdada do período colonial, sem um projeto nacional deliberado de completar a estrutura industrial. Por essa razão, caberia ao Estado um papel de liderança na viabilização do setor ausente no perfil estrutural desejado.

Inicialmente, tal como pioneiramente formulado por Raúl Prebisch, nos primórdios da Cepal, o setor ausente era a indústria. O ponto de partida de Prebisch era a sua proposição de que a economia internacional se organizaria em uma estrutura dual, na qual um centro industrial/moderno e uma periferia agrícola/atrasada se relacionariam, anti-ricardianamente, de modo desigual devido à tendência à deterioração dos termos de troca entre bens agrícolas e industriais. A solução para este estrangulamento estrutural adviria do avanço do processo de industrialização, para o que se desenhou o caminho da substituição de importações como estratégia básica para a política de desenvolvimento econômico dessas nações. Em sincronia com tantos outros países latino-americanos, no Brasil, após uma década de crescimento do produto industrial, do salário médio e da

produtividade, já no início dos anos 1960 o comportamento negativo de certos indicadores macroeconômicos, como inflação, desemprego e endividamento externo apontava para o esgotamento do paradigma do “desenvolvimentismo industrialista” e indicava novos obstáculos estruturais a serem superados.

Esses obstáculos levaram à identificação da indústria de insumos básicos como o grande ausente, a ser construído em um novo estágio do processo de industrialização. O salto em direção a esses setores correspondia ao esforço de introdução de indústrias com níveis de produtividade muito mais elevados, do que os valores habitualmente exibidos pela indústria tradicional pré-existente. Não é exagero afirmar que nenhum país conseguiu ir tão longe, na consecução desse projeto, como o Brasil. Ainda durante a década de 1970, a produção de *commodities* como celulose, metalurgia, siderurgia, petroquímica, minérios e soja foi rapidamente incorporada à matriz industrial, por meio de pesados investimentos em fábricas modernas, com escalas técnicas adequadas e com níveis de eficiência próximos às melhores práticas internacionais. No entanto, a despeito do grande sucesso alcançado, as mazelas do subdesenvolvimento permaneceram. O problema é que os setores de *commodities* implantados nesse período, embora apresentassem alta produtividade, caracterizam-se por um lento crescimento da produtividade, na medida em que não têm surgido inovações que afetem mais radicalmente os seus processos produtivos. Desta forma, a mudança estrutural conseqüente à incorporação destes setores na matriz produtiva, apesar de ter gerado à época um aumento significativo no patamar de produtividade da indústria brasileira, não foi – nem poderia ser – capaz de sustentar posteriormente esse desempenho.

O diagnóstico ganhou então novos elementos, passando a enfocar o setor de bens de capital como o novo grande ausente da estrutura industrial. A estagnação vivida no início dos anos 1980 encontrava a sua principal causa estrutural na ausência de um setor de bens de capital eficiente e diversificado, que fosse capaz de alavancar o investimento com a intensidade requerida pelo quadro macroeconômico pouco favorável da época. Essa é a essência do argumento de Fernando Fajnzylber, economista da Cepal que escreveu, ainda em 1984, o livro “A industrialização trunca da América Latina”. Nesse livro, o autor explora as conseqüências negativas da incapacidade do setor local de bens de capital em constituir o pólo dinâmico dessas economias, em função tanto do baixo peso relativo que ocupava na estrutura produtiva, quanto pela dificuldade em assegurar um fluxo adequado de inovações para a indústria. A ausência desse setor de bens de capital limitava a endogeneização do progresso técnico, com o agravante adicional de que gerava ciclos de importação desses itens que comprometiam a situação do balanço de pagamentos.

É interessante observar que, a despeito do fraco desempenho da economia brasileira no período, a década de 1980 foi relativamente favorável para a produção local de bens de capital. Em resposta a um vasto arsenal de medidas de política industrial, esse setor não somente ganhou peso na estrutura do valor adicionado industrial como se observou o surgimento de grandes empresas nacionais e a vinda de um núcleo importante de empresas transnacionais para o país. No entanto, ao invés da esperada dinamização da demanda local nos segmentos baseados em diferenciação de produtos, que era esperada como consequência do avanço ocorrido na internalização do setor de bens de capital, verificou-se exatamente o oposto: os setores de produtos homogêneos foram os que melhor se ajustaram, em vista da inserção exportadora que conseguiram desenvolver no período anterior.

Com a chegada dos anos 1990 e do projeto de abertura comercial e financeira, a busca do setor ausente perdeu fôlego como foco da política econômica. Teve início um período no qual a política econômica pouca atenção dedicou ao problema do desenvolvimento, ocupando-se quase que exclusivamente de tentar assegurar a estabilidade do entorno macroeconômico, uma obsessão das autoridades monetárias há quase duas décadas, em detrimento de políticas estruturantes de longo prazo adequadas para a complexidade da matriz industrial brasileira. E é justamente a ausência de diagnóstico sobre as reais possibilidades e limites de um desenvolvimento mais acelerado e mais abrangente da atividade produtiva no Brasil, a chamada visão estratégica de longo prazo sobre o desenvolvimento, que explica a fraqueza da política econômica brasileira nesse período.

Apenas com a retomada da reflexão sobre a política industrial em 2003, após os anos de chumbo impostos pelos dogmas neoliberais, o tema voltou à cena, agora apontando indústrias de elevado conteúdo tecnológico como semicondutores, farmacêutica e *software*, além dos bens de capital, como os setores ausentes a serem desenvolvidos. A fase II da política industrial, editada em 2008, reforçou essa tese, consagrando o tema da inovação como o foco central das iniciativas de desenvolvimento industrial.

Uma política econômica favorável ao desenvolvimento produtivo deveria eleger uma estratégia focada em um duplo alvo móvel: promover simultaneamente o aumento da inserção internacional do “topo” da indústria, isto é, das empresas mais capacitadas para enfrentar a competição global que, em geral, já contam com experiência exportadora; e a modernização do “miolo” da indústria, integrado por setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltados para o mercado interno. No primeiro caso, o alvo seria ampliar as capacitações competitivas existentes, visando o enobrecimento da pauta de exportação atual e a inclusão de novos produtos de maior dinamismo, apoiando as empresas no esforço de aproximação da *best-practice* internacional.

No segundo caso, o alvo seria assegurar padrões crescentes de eficiência e qualidade industrial, por meio de iniciativas voltadas para elevar continuamente e generalizadamente os níveis de capacitação das empresas, para que se aproximem da fronteira nacional de competitividade.

Para o topo da indústria, é fundamental que a política industrial e tecnológica se ajuste a uma importante mudança ocorrida nos meios e métodos pelos quais empresas, universidades e centros de P&D interagem, atualmente, na criação e transferência de novos conhecimentos. Internacionalmente, onde antes prevalecia o encadeamento (*linkage*), isto é, relações entre compradores e vendedores de mercadorias, observa-se agora o predomínio do transbordamento (*spill-over*), relações tecnológicas entre produtores e usuários de conhecimento, sem necessariamente estarem confinados às mesmas cadeias produtivas. Essa mudança afetou a forma como a externalidade, que é o conhecimento, passou a ser utilizada na busca das inovações.

Na era dos encadeamentos, era necessária alguma competência de ambas as partes para que ligações tecnológicas entre compradores e vendedores de mercadorias se estabelecessem. Do contrário, tendia a ocorrer uma espécie de enclave, como no caso de muitos projetos de empresas multinacionais em países atrasados, que eram implantados sem que qualquer transferência tecnológica viesse a ocorrer. Na era dos transbordamentos, o que entra em tela é a capacidade de aprendizado e de adaptação das empresas em rede, existindo ou não relações diretas de compra e venda de mercadorias entre elas. É o compartilhamento na produção e uso do conhecimento que cria as ligações que unem os diversos agentes envolvidos, levando à constituição de um sistema de inovação. O fato inquestionável é que a indústria brasileira ainda não reuniu massa crítica para que essas ligações em rede comecem a ser estabelecidas no ritmo necessário. Por isso, o principal objetivo da política tecnológica para os próximos anos deve ser o de favorecer o estabelecimento das ligações entre os diversos nós que hoje ainda estão desconectados. A experiência da indústria brasileira de petróleo que, em cerca de 20 anos, conseguiu construir um sistema setorial de inovação bastante denso, é modelar em múltiplos sentidos, especialmente naquilo em que comprova o potencial que o poder de compra de grandes empresas, não necessariamente estatais como foi, nesse caso, a Petrobras se bem manejado, pode proporcionar em matéria de oportunidades de inovação.

Embora os desafios associados aos setores de maior conteúdo tecnológico sejam de mais difícil equacionamento, as principais preocupações com o encolhimento da atividade industrial têm recaído sobre a indústria tradicional – têxtil, vestuário, calçados, móveis, dentre outros –, em vista de sua alta representatividade

no valor adicionado e no emprego industrial. A preocupação vem do fato de que o futuro que se vislumbra para esses setores é de crescente desvantagem na concorrência com os produtos importados. Por isso, sabe-se que esses setores terão que enfrentar nova fase de transformações, mais uma, em uma já longa história de ajustes estruturais visando à sobrevivência.

São muitos os fatores que influenciarão a capacidade de resposta desses setores. Primeiro, o futuro da indústria tradicional dependerá da disposição de o governo promover uma desvalorização da moeda ou, alternativamente, definir instrumentos fiscais, financeiros e regulatórios que compensem os danos que a valorização excessiva do real vem causando. Outro elemento decisivo é a infraestrutura. Aqui, o que está em jogo é o aumento da sua disponibilidade e confiabilidade conjugado à redução do custo de acesso, especialmente, para energia, transportes e tecnologias de informação. Não é certamente uma tarefa fácil e é importante ter claro que a sua consecução depende não somente de fartos recursos públicos e privados para investimentos, mas também de uma imprescindível capacidade institucional de definir as prioridades consistentes com as necessidades desse tipo de indústria. Também caberá ao governo a criação das condições para um vigoroso aumento da produtividade, o que certamente vai requerer uma azeitada política de difusão tecnológica.

De todo modo, as políticas públicas isoladamente de nada adiantarão se a maioria das empresas da indústria tradicional não saírem da posição passiva em que estão hoje e tomarem para si a tarefa de definir seus rumos futuros, fazendo as escolhas pertinentes, imobilizando o capital requerido e assumindo os riscos inerentes a esses períodos de transformação estrutural. O que está em tela é a necessidade de promover uma reorientação estratégica que pode envolver uma de duas opções: primeiro, para as empresas que estão mais bem posicionadas no mercado, conferir maior peso para *design*, moda e outros elementos diferenciadores de produto nas suas estratégias competitivas; segundo, para as demais empresas fora desse nicho, buscar obsessivamente qualidade e produtividade nas atividades manufatureiras e, acima de tudo, capacidade de fornecer componentes ou produtos prontos com rapidez e confiabilidade, para permitir às empresas trabalharem integradas em cadeias organizadas de suprimento, nacionais ou internacionais. Ambas as estratégias deverão permanecer viáveis, pois neutralizam as principais vantagens competitivas da produção chinesa, que ainda são baseadas em baixo custo e elevada padronização.

Quanto ao papel da indústria na economia nacional, em uma perspectiva de longo prazo o Brasil provavelmente não será nem uma plataforma de exportação mundial, nem tampouco será exclusivamente importador desses bens tradicionais. Significa isso que o peso da indústria na composição do PIB brasileiro não será tão alto quanto o dos novos tigres asiáticos, nem tão baixo quanto o dos países

pós-industriais. O país deverá rumar para uma indústria tradicional organizada em nichos, nos quais as empresas, de um lado, poderão se beneficiar da pujança de nosso mercado interno, mas, de outro, terão que disputá-lo cotidianamente com produtos importados. Por isso, precisarão exportar uma parcela da produção para conseguirem escala e informação que as habilite a uma maior capacidade competitiva no próprio mercado interno. Por isso também, será necessário buscar todas as oportunidades comerciais existentes mundo afora, e não somente nos países de maior renda, direção que sugere que a aposta em negociações multilaterais ou em bloco, com ênfase para os nossos vizinhos latino-americanos, pode ser a mais acertada no longo prazo. Não se pode esquecer o fato de que a estrutura industrial brasileira apresenta uma grande vantagem, quando comparada a outras economias em desenvolvimento: mesmo nos setores com sérias deficiências competitivas existe um núcleo de empresas de excelência que podem fornecer modelos concretos para um processo de *benchmarking* interno.

O fato é que os sinais recentes são de que o ciclo de investimentos mais intenso dos últimos 10 anos está em curso e, dependendo se essa dinamização for generalizada ou confinada apenas a alguns setores, estará sendo definida uma estrutura produtiva mais diversificada ou mais especializada para a economia brasileira nos próximos 10 anos. Para o Brasil, a preservação e ampliação da estrutura industrial diversificada ainda existente no país é a trajetória estrutural mais interessante. A indústria brasileira só deveria iniciar uma trajetória de especialização, que nesse cenário significaria renunciar à indústria tradicional, quando atingir certa massa crítica em termos de capacitação tecnológica e financeira que lhe permita integrar-se à economia mundial “pelo andar de cima”, como fornecedor relevante de bens e serviços de alto valor agregado, o que ainda está longe de ocorrer.

Trata-se aqui de viabilizar trajetórias de mudança estrutural em direção aos setores de maior conteúdo tecnológico, hoje ausentes da estrutura produtiva local, impossíveis de serem alcançadas sem uma decisiva participação do Estado. Nada mais superficial, no plano teórico, incompleto no plano empírico e mesmo leve no plano político do que tentar captar a complexidade das sociedades contemporâneas por meio de uma simples oposição entre “Estado” e “mercado”. Na década de 1990, a antevisão de um possível triunfo final do neoliberalismo autorizou alguns pensadores a decretarem o fim da história. O predomínio da racionalidade objetiva, progressiva, determinística do mercado iria alijar do processo social a ação do Estado, caracteristicamente subjetiva, ambígua, imprevisível. Porém, essa simplificação Estado *versus* mercado deixa de fora uma terceira dimensão que é a tecnologia, ou, em linguagem schumpeteriana, a destruição criadora, essa sim descontínua, incerta, indeterminada. Por isso, a inovação tecnológica é em si mesma uma história. Por isso, também, como é amplamente reconhecido, o mercado não é capaz de alocar a inovação, fruto que é dos desejos, visões e utopias humanas.

A conclusão somente pode ser uma: enquanto houver progresso técnico, haverá história e, portanto, haverá Estado. No Brasil, a era hegemônica do neoliberalismo nos anos 1990 ficou longe de produzir o fim da história, mas quase produziu o fim do governo. Por isso, nesse período não houve inovação tecnológica, nem crescimento e muito menos desenvolvimento. Por isso também que, com a superação do neoliberalismo, coloca-se na ordem do dia a necessidade premente de reconstrução do Estado e da capacidade de a sociedade, por seu intermédio, conceber e implementar as políticas necessárias para a construção do bem comum. Hoje, o setor ausente é o conhecimento. É preciso buscá-lo, esteja onde estiver.



## COMUNICAÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA OUTRA AGENDA É (IM)POSSÍVEL?

Marcos Dantas\*

Este texto tem por objetivo discutir a relações entre comunicações e desenvolvimento, no Brasil. Para isto, entenderá comunicações como algo mais amplo que sua infra-estrutura, compreendendo todo o conjunto de agenciamentos sociais e econômicos que uma dada infra-estrutura pode, ou não, proporcionar. Implica dizer, a discussão vai envolver e abarcar tanto o seu envoltório técnico-econômico, aquilo que geralmente é tratado na rubrica “telecomunicações”, quanto o seu conteúdo *significativo*, as mensagens que transitam nesse envoltório, em especial as culturais, geralmente tratado na rubrica “comunicação social”.

Discutiremos a relação que os meios de comunicação mantiveram com o processo de desenvolvimento tal como se consumou no Brasil, relação esta que foi produto e produtora do próprio desenvolvimento desses meios ao longo desse processo de desenvolvimento. Sustentamos que, no Brasil, os meios – ou *media* – são constitutivos das condições periféricas e dependentes do desenvolvimento brasileiro, condições estas que, por sua vez, constituíram a infra-estrutura adequada e necessária à constituição desses meios.

Percebemos os *media* como *loci* de trabalho, logo de produção e realização de um produto que vem a ser a sua própria “audiência”, nos termos da Economia Política da Comunicação.<sup>1</sup> Porque vendem audiência para obter as suas receitas publicitárias, produzem e cambiam agenciamentos sociais visando o consumo, com os produtores dos bens e serviços destinados a esse consumo. Daí que produzem e reproduzem as condições culturais necessárias ao desenvolvimento

---

\* Marcos Dantas é professor do Departamento de Comunicação Social da PUC do Rio de Janeiro. Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ exerceu os cargos de secretário de Planejamento do Ministério das Comunicações e de Educação a Distância do MEC. Integrou o Conselho Consultivo da Anatel, o Comitê Gestor da Internet – Brasil (CGI-Br) e o Grupo Gestor do Sistema Brasileiro de TV Digital. É autor de **A lógica do capital-informação**. 2 ed. Editora Contraponto, 2002.

1. Ver BOLAÑO, Cesar. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

sócio-econômico capitalista. E se este desenvolvimento é capitalista subordinado, periférico, excludente, as comunicações produzirão e reproduzirão, no plano simbólico, as condições capitalistas subordinadas, periféricas, excludentes do processo.

A história do desenvolvimento dos *media* como componente constitutivo do próprio desenvolvimento sócio-econômico capitalista é a história do desenvolvimento dos meios de produção e circulação das formas simbólicas através das quais se efetuam os agenciamentos sociais necessários a esse desenvolvimento.

Aprendemos, com Pierre Bourdieu, que qualquer sistema produtivo organiza-se também como um “campo” de disputa simbólica. No interior de cada campo, a adesão a um sistema de enunciados (ou “paradigmas”, à la Kuhn), com conseqüente prática reprodutiva do mesmo, premia os aderentes com uma espécie de “capital simbólico” (expresso em títulos, conquista gradual de poder, extensão das redes de relações interpessoais, reconhecimento e *status* etc.) que, por sua vez, se traduz naturalmente em acúmulo de patrimônio material, o qual só reforça as condições de maior aquisição de capital simbólico, assim recorrentemente. Daí, cada sistema produtivo será capaz de acumular capital (material) porque sua estrutura de campo proporciona acúmulo de capital simbólico (e material) aos seus integrantes. O processo econômico de acumulação não será, pois, regido apenas por uma lógica estritamente objetiva, nos termos econômicos, mas também pelas condições que ele oferece à acumulação de capital simbólico, através do qual seus agentes impulsionariam subjetivamente a acumulação material.

Esta lógica explica o comportamento geral dos jornalistas e demais trabalhadores nas indústrias midiáticas e culturais, onde, não raro, embora assalariados, põem-se a defender, até com radical afinco, posições que seriam mais próprias de seus patrões. Assim, os meios de comunicação, como *loci* de trabalho e valorização do capital, devem ser percebidos como uma indústria especial voltada para a produção de material simbólico, que circulará e será distribuído pela sociedade conforme as regras de captura e acumulação de capital simbólico estabelecidas por esta sociedade mesma. Se a referência simbólica maior da sociedade é o desenvolvimento e a modernização, o material simbólico, logo a *agenda*, a ser trabalhado e transformado pelos *media* verá nessa referência suas próprias condições “primárias” de acumulação simbólica e material. Como esses meios só podem nascer e evoluir sob essas condições primárias, elas, em si, vão conformá-los e condicioná-los. Quer dizer: o sistema econômico e político maior, em especial, suas classes sociais em disputa e, principalmente, sua organização ideologicamente hegemônica, informarão a *agenda* do campo mediático.

Entendemos por desenvolvimento, um processo sócio-histórico de mudança *real*, material e cultural, da sociedade em seu conjunto. Conforme Celso Furtado, trata-se de “um processo de recriação das relações sociais que se

apóia na acumulação”.<sup>2</sup> Nos países *centrais*, esclareceu Furtado, o desenvolvimento conduziu a uma razoável distribuição dos frutos da acumulação pelos seus diversos e diferenciados grupos sociais, levando a transformações profundas que resultaram em relativa homogeneização cultural e ampla integração política das massas assalariadas nos sistemas sociais de decisão. Por cima de seus conflitos, mesmo sem anulá-los por inteiro, solidifica-se a idéia de *nação*. Nos países da *periferia*, a mudança nos “estilos de vida” acompanha, mimetiza mesmo, modelos exógenos, sendo financiada pela acumulação parcial obtida por meio do comércio internacional, daí que se restringe aos grupos sociais diretamente relacionados a esse comércio, não se espalhando pelo conjunto da sociedade. A heterogeneidade social aprofunda-se nos periféricos. Disto resultará não mais a “simples reprodução das desigualdades sociais e sim [a] agravação destas”.

Para alcançar o desenvolvimento real, abrangente, inclusivo, haveria que se romper o pacto de inserção dependente. Concordamos com Furtado, quando sustenta que, além dos fatores econômicos, essa ruptura não se dará sem “elevado ingrediente de vontade coletiva” capaz de gerar a “vontade política” que canalizaria as forças favoráveis às mudanças.<sup>3</sup> Ora, tal “vontade coletiva”, assim como a “criatividade política” não pode ser criada sem alguma forte produção simbólica para isso orientada. Nos países centrais, os *media* cumpriram esse papel. Nos periféricos também – só que, aqui, de produção da “vontade coletiva” apropriada a elites que optariam por permanecer na periferia.

A verdadeira revolução nas comunicações brasileiras ocorreu no período entre 1965 e 1975, depois da criação da Embratel (1965) e da Telebrás (1972). Qualquer brasileiro com mais de 60 anos, lembrar-se-á muito bem do que (não) eram as comunicações em nosso país, até o final dos anos 1960. Possuir uma linha telefônica era luxo de muito poucos. As comunicações interurbanas eram precárias quando não, impossíveis. Ainda em 1977, o Brasil possuía 3,7 linhas telefônicas por cada grupo de 100 habitantes, contra 6, na Argentina; 37,3, na Alemanha; 74,4, nos Estados Unidos.<sup>4</sup> Como, até o final da década de 1960, não dispúnhamos de uma infra-estrutura nacional de comunicações, não podiam funcionar cadeias nacionais de televisão, assim como grandes redes bancárias e corporativas conectadas a todo o país.

Entre 1969 e 1972, a Embratel construiu um sistema nacional de comunicações, interligando o Brasil, desde Porto Alegre até Manaus. A construção desse siste-

---

2. FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na Civilização Industrial**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.

3. FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1984.

4. Uma visão bastante abrangente do estado das comunicações no mundo, inclusive das enormes desigualdades então (e até hoje) prevaletentes entre os países centrais e periféricos, encontra-se no estudo *Um mundo e muitas vozes*, elaborado pela Unesco, na segunda metade da década 1970, de onde foram retirados os números citados.

ma em tão curto período de tempo deveria ser vista como uma realização equiparável, por exemplo, à construção de uma Belém-Brasília, ou uma Itaipu, inclusive pelos desafios técnicos e humanos colocados pela barreira florestal amazônica, pelos problemas climáticos (equipamentos importados não foram feitos para os climas brasileiros), pelos custos financeiros, pela falta de experiência em elaboração e gestão de grandes projetos de engenharia eletro-eletrônica. No entanto, é uma história que vem sendo zelosamente ocultada dos brasileiros. Para os *media*, o futuro chegou depois da privatização do sistema. Ignorando esse passado, o jornal *O Globo* comemorou uma década de privatização, com um caderno especial intitulado “O futuro começou há 10 anos”. Mas o que está sendo feito atualmente nas comunicações brasileiras não teria sido possível, sem a ciclópica obra encetada do final dos anos 1960 até o final dos anos 1970, pois foi nesse período que, efetivamente, se construiu, do nada, uma infraestrutura de comunicações sobre a qual, atualmente, se introduzem novas e importantes melhorias, além de maior expansão.

Com a Embratel, o Brasil dotou-se de então avançados serviços que seriam essenciais ao dinamismo da economia, nos anos seguintes: a discagem direta à distância (DDD), o telex, vários outros. A infra-estrutura construída pela empresa também viabilizou a formação das cadeias nacionais de televisão. Foi ela que permitiu, em qualquer lugar do Brasil, passarmos a ter a sensação de estarmos a assistir à mesma Globo, ou à mesma Bandeirantes, ou à mesma SBT, na mesma hora, proporcionando a toda a população brasileira a extraordinária experiência de homogeneização cultural, própria de qualquer processo de modernização. Em outros países, décadas antes, levada a cabo, seja pela escola, seja pelo cinema, seja pelo rádio, ou melhor, a rigor, por todas essas e algumas outras instituições articuladas por uma vontade nacional.

Sustentada nessa moderna infra-estrutura, a penetração da televisão seria avassaladora. Em 1962, estavam instalados cerca de 1,2 milhão de aparelhos receptores de TV nas residências e outros estabelecimentos brasileiros. Em 1970, esse número chegou a 4,9 milhões. Em 1980, a 18,3 milhões. Em 1970, em torno de 27% das residências brasileiras possuíam receptores de TV. Em 1974, já eram 43%.<sup>5</sup>

Enquanto a televisão, sobre os troncos da Embratel, avançava celeremente pelo país a fora, a telefonia também começava a chegar aos lares e empresas brasileiros. Sob planejamento, coordenação e financiamento da Telebrás, as “teles” levaram o número de linhas, no país, a saltar de 1,4 milhão para 2,2 milhões, entre 1972 e 1975; quase 3 milhões, em 1976; 3,6 milhões no ano seguinte;

---

5. CAPARELLI, Sérgio. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L & PM, 1982 registra e discute os números dessa evolução. MILANESI, Luis Augusto. **Paraíso via Embratel**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978 fez um estudo clássico sobre as mudanças sócio-culturais provocadas pela televisão, no interior brasileiro.

4,7 milhões, em 1979; 5 milhões, em 1980. Em 1972, 970 municípios brasileiros dispunham de rede telefônica. Um ano depois, 1,37 mil. Em 1976, mais de 2 mil. Em 1979, a telefonia já chegara a 2.848 municípios de todo o Brasil.<sup>6</sup> Crescia a taxas anuais superiores a 15%. Em 1976, o crescimento foi de 32% sobre 1975.

Para financiar essa expansão, a Telebrás lançou um programa através do qual as pessoas, as empresas, e outras entidades, inclusive prefeituras e órgãos públicos, interessadas em obter uma linha telefônica adquiriam, a prestações, um lote de suas ações preferenciais. Assim capitalizada, a Telebrás podia investir na construção da infra-estrutura e, geralmente, os seus agora acionistas recebiam a sua linha cerca de um a dois anos depois de terem começado a pagar pelas ações. Graças a isso, a Telebrás viria a exibir, com o tempo, uma das mais democráticas estruturas acionárias do país: às vésperas de sua desmontagem e privatização, a União detinha apenas 19% do total de suas ações, estando todo o resto diluído no mercado, grande parte nas mãos de pequenos acionistas e poupadores.

Por outro lado, a decisão de comprar essas ações só poderia ser tomada por quem tinha renda suficiente para poupar ou investir. Numa linguagem de economista, a “renda marginal” de boa parte da população brasileira a excluía liminarmente da “propensão a investir” em ações da Telebrás ou qualquer outra. Deu-se, por isto, que aquela acelerada expansão dos anos 1970-1980 limitou-se, de fato, às classes médias e altas. Como não poderia ser diferente, a telefonia também reproduziria o padrão excludente do desenvolvimento periférico. Em meados da década de 1990, a taxa média de penetração da telefonia, no Brasil, atingira a 9 linhas por 100 habitantes (contra 1,7 linhas em 1972), mas se fosse considerada apenas a população com renda superior a 10 salários mínimos, esta relação saltava para 44 linhas por 100 habitantes, indicador típico de “primeiro mundo”. A expansão acelerada, portanto, desde meados dos anos 1980, teria chegado ao seu limite, dado o modelo de financiamento adotado.

Enquanto deixava o Brasil “moderno” bem suprido em linhas telefônicas, troncos de telecomunicações e bons serviços de comunicações em geral, o sistema Telebrás começou a penetrar em um outro campo que não estaria, digamos assim, previsto no roteiro do capitalismo dependente: o desenvolvimento tecnológico.

Em 1976, durante o governo Geisel, a Telebrás inaugurou o seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, CPqD, em Campinas, ao lado da Unicamp. Nele, aplicando cerca de 10% de suas receitas e empregando por volta de mil cientistas e engenheiros, iniciou um programa voltado para o desenvolvimento de soluções tecnológicas originais, conforme demandava a expansão do seu sistema. Até então, quase todos os equipamentos e demais componentes de redes compra-

---

6. Números extraídos de relatórios da Telebrás.

dos pela Telebrás eram fornecidos por um cartel de empresas estrangeiras, com unidades fabris de montagem instaladas no Brasil – nomeadamente, a estadunidense Standard Elétrica, a sueca a Ericsson, a alemã Siemens e a japonesa NEC. A partir do CPqD e usando o poder que lhe dava o controle monopsonico do mercado, a Telebrás estimulou a expansão de uma rede de fornecedores nacionais, detentores de sua própria engenharia de produto e processo, que chegou a empregar mais de 100 mil pessoas. Como, então, o mundo capitalista desenvolvido iniciava a sua transição das tecnologias analógicas para as digitais, as pesquisas do CPqD e das empresas a ele articuladas, miravam essas novas tecnologias, gerando produtos que, não raro, àquele momento, eram inéditos em todo o mundo. Como exemplo, os telefones públicos a cartão indutivo, industrializados e comercializados pela Daruma, hoje em dia sucesso definitivo no Brasil; ou as centrais digitais de comutação “Trópico”, industrializadas e comercializadas pela Promon, Elebra, Zetax e Batik, que, às vésperas da privatização, já correspondiam a um terço do total de centrais operadas pelas empresas do sistema Telebrás.

Ao longo das últimas duas ou três décadas do século XX, o sistema capitalista mundial passou por uma grande transformação. David Harvey adotaria a expressão “acumulação flexível” (em contraposição a “acumulação fordista”) para caracterizar este novo ciclo que redesenha a divisão intra e intercorporativa do trabalho, daí a própria divisão internacional.<sup>7</sup> Neste novo padrão, haverá um “grupo central” constituído por “empregados em tempo integral, condições permanentes e posição essencial para o futuro, a longo prazo, da organização”. Gozam de relativa segurança no emprego, percebem ótimos salários, contam com boas perspectivas de ascensão profissional e social, mas não são relativamente numerosos: são os altos executivos, os cientistas, os projetistas, os desenhistas, os estrategistas de *marketing* e venda, os analistas sêniores, engenheiros e toda uma gama de profissionais altamente qualificados. À sua volta, expande-se uma “periferia” diversificada que tanto inclui, numa ponta, empregados em tempo integral, mas atividades fungíveis (secretárias, operários e outros técnicos especializados etc.), consultores e outros profissionais autônomos mas bem remunerados; quanto, na outra ponta, milhões de trabalhadores desqualificados, muito mal pagos, subcontratados, despojados de maiores direitos, mobilizados, através das subfirmas que os empregam, para atividades finais de montagem, transporte intra-urbano, vendas etc. Essas subfirmas, normalmente, situam-se nos países da periferia.

O valor produzido por essas corporações não serão calçados, veículos, sanduíches ou telefones celulares, mas símbolos de consumo. “Fabricar não é o que fazemos. Você sabe que somos uma empresa de *design* e *marketing*. Fabricar não é nosso talento básico, outras pessoas fazem isso melhor”, diz a Naomi Klein um executivo da Adidas.<sup>8</sup>

7. HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola.

8. KLEIN, Naomi. **Marcas globais e poder corporativo**. MORAES, Denis de Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Ed. Record.

Mas o consumidor compra a marca “Adidas”, não o “talento” do seu real fabricante... O grupo central de trabalho dessas corporações-rede se ocupa justamente dessa “produção simbólica”. Sua tarefa é conceber “idéias, conceitos, sentimentos” que se objetivarão em produtos de consumo, cujo valor de uso, tanto será, como não poderá deixar de ser, uma função instrumental qualquer (transporte, vestuário etc.), como será, e necessariamente terá que ser, símbolo de distinção ou identidade.

O centro produz esses símbolos e nisto se enriquece. A periferia, mais do que antes, vai se contentar em consumi-los. E mesmo assim, por isto mesmo, só sua minoria. E os *media*, mais do que nunca, por tudo isto, nos países centrais ou periféricos, vão se tornar elementos estruturantes de todo o sistema de produção e reprodução do consumo, isto é, do mercado capitalista.

É possível sustentar que, para essa transição, as estruturas industriais dos países centrais terão sido “planejadas”. Amalgamadas em grandes blocos político-econômicos, as corporações industrial-financeiras japonesas e o seu Estado, as coreanas e o seu Estado, as estadunidenses e o seu Estado, e as européias, estas conformadas neste novo estado em formação que vem a ser a Comunidade Européia, mergulharam desde os anos 1970, a partir, claro, do acúmulo tecnológico e posições de mercado anteriores, num grande projeto não apenas econômico-industrial, mas de agenciamento sócio-cultural, que veio a ser geralmente conhecido por “sociedade da informação”. No Japão e na Europa, essa idéia ganhou *status* de política pública oficial.

Um dos principais vetores desse macro-projeto foi a TV digital, cujas pesquisas foram iniciadas pelos laboratórios de engenharia das emissoras estatais NHK (japonesa) e BBC (britânica). Buscava-se então desenvolver um sistema de TV com alta qualidade de imagem e som, a “TV de alta definição” (TVAD).

Os fabricantes de tele-equipamentos, sobretudo, os de aparelhos receptores de televisão perceberam nessas pesquisas, de imediato, estar diante da possibilidade de renovar, nos 10 a 20 anos seguintes, todo o parque instalado de aparelhos de emissão, transmissão e recepção de TV. Esse mercado, nos países centrais, já batera no teto de expansão, exceto vegetativa. Afigurou-se então uma extraordinária saída para a crise em que havia mergulhado essa indústria, no empuxo de toda a crise capitalista ao longo dos anos 1980. Assim, às pesquisas se associaram as principais empresas eletro-eletrônicas do Japão (NEC, Toshiba, Sony etc.), da Europa (Philips, Thomson, Bosh etc.), dos Estados Unidos (IBM, Apple, HP etc.).

Os governos também assim entenderam. As pesquisas foram incluídas nas políticas e discursos sobre a “sociedade da informação”. Recursos públicos e privados da ordem de USD 700 milhões, no Japão, e mais de 1 bilhão, na Europa, foram nelas aplicados ao longo dos anos 1980. Em maio de 1986, finalmente, numa reunião técnica internacional aparentemente de rotina na cidade de Dubrovnik, então Iugoslávia, os japoneses apresentaram o sistema que haviam desenvolvido

e que vinha de entrar em operação comercial em seu país, de nome *Hi-Vision Muse*, sugerindo que fosse adotado como “padrão mundial”. A reação contrária das empresas européias foi muito forte e, por isto, seus governos viram-se forçados a acelerar as pesquisas em TVAD que, aliás, não vinham obtendo bons resultados.

Do ponto de vista técnico, um dos principais problemas a ser resolvido referia-se à ocupação do espectro de frequências. Cada canal de TV ocupa normalmente 6 ou 8 MHz. A TVAD, porque trata muito mais informação, iria requerer, no mínimo, canais de 18 MHz. Dos Estados Unidos veio a solução: uma empresa de componentes eletrônicos sugeriu que fossem usadas técnicas digitais de compressão do sinal para ajustar a televisão em alta definição à bitola dos 6 MHz. Era uma solução que, além do mais, interessava especialmente à indústria de informática dos Estados Unidos, última sobrevivente da “invasão japonesa” que levava ao fechamento ou à desnacionalização praticamente toda a indústria eletro-eletrônica de consumo do país. Em 25 de abril de 1993, a Comissão Federal de Comunicações anuncia ao mundo que a TVAD seria totalmente digital, nos Estados Unidos. Japoneses e europeus tiveram que abandonar os seus planos ainda analógicos e, rapidamente, desenvolver as suas próprias soluções digitais. Em 1998, as transmissões tiveram início nos Estados Unidos. Em 2003, no Japão. Nestes últimos anos, pouco a pouco, está começando em cada país da Europa.

Em resumo, o advento da TV digital resulta de um processo que articulou vários interesses de conglomerados empresariais, coordenados por seus respectivos Estados nacionais: indústrias eletro-eletrônicas, indústrias midiáticas e, em maior ou menor grau, todo restante mundo produtivo e financeiro que percebe estas indústrias como canais essenciais de criação de hábitos, gostos, consumo. Hollywood, inclusive, entrou na discussão. Desde o início, quando o futuro das pesquisas ainda seria logicamente incerto (e os “erros” foram muitos), não existiam dúvidas quanto o caminho a tomar. A TV digital nasceu de decisões políticas, ligadas à defesa de cada grande mercado, à geração de emprego e renda, à sustentação dos espaços internacionais de poder. O centro capitalista “apostou” nesta nova fronteira industrial-cultural como um dos caminhos para sair da crise em que se enfiara desde meados dos anos 1970.<sup>9</sup> Sublinhe-se que, neste processo, o Japão confirmou a sua posição de nova potência econômico-industrial, enquanto que a Coreia, assim como alguns outros pequenos países da periferia vizinha, a exemplo da Finlândia, sede da Nokia, aproveitaram a “janela de oportunidade” para também conquistarem e consolidarem um lugar no Centro.

No mesmo período, o Brasil fez o caminho justamente inverso: deixou destruir a sua indústria nacional de televisores, de computadores, de equipamentos de telecomunicações, abrindo mão de formular um projeto político coerente para

---

9. Esses argumentos são aprofundados pelo autor, em “Nas pegadas da TV digital: como e por que o capital reinventou a televisão Em: <<http://www.ibict.br/liinc>>.

entrar, também com chance de sucesso, nesta nova fase. É claro que haverá um conjunto amplo de fatores a explicar esse destino, que não se pode reduzir, ainda que não se ignore, a constrangimentos financeiros. Fiori não nos deixa ignorar os “constrangimentos políticos”.<sup>10</sup> Ele nos remete aos que seriam os estreitos limites de uma pretensa estratégia “prussiana” de desenvolvimento, dados os arranjos de classe reais da sociedade brasileira, amarrada pelo nó górdio da inserção dependente das suas elites no sistema internacional. Assim, a ruptura do processo desenvolvimentista que passamos a vivenciar desde o início da década de 1990 não seria apenas a “interrupção da construção” nacional, diz Fiori em diálogo com Celso Furtado, mas o “fechamento de um parêntese e o retorno aos trilhos de um caminho que começou a ser construído muito antes e que vem sendo percorrido pelo menos” desde quando o advento da era industrial colocou o Brasil na condição de fornecedor de produtos primários, dentro da divisão internacional do trabalho. Foram, no passado, as eras do açúcar, do ouro, do café... Serão, a partir de agora, a do etanol e da soja.

Para isto, se em algum momento os *media* cumpriram o seu papel na construção do imaginário desenvolvimentista periférico, haveriam de cumprir, agora, novo papel na interrupção do que teria sido um projeto nacional. De repente, e de forma unânime, os meios de comunicação passaram a conspurcar o conjunto das realizações do passado e a atacar, com rara virulência, as políticas econômico-industriais que haviam tentado posicionar o Brasil no limiar de romper o pacto dependente, sobretudo aquelas centradas no desenvolvimento tecnológico.<sup>11</sup> Se antes foram portavozes de uma “vontade nacional” a favor de um desenvolvimentismo parcial, excludente, limitado ao consumo dos grupos de alta renda relativa, os meios de comunicação seriam agora produtores e reprodutores da representação simbólica necessária para a reinserção daquela vontade na periferia do “capitalismo flexível”.

Raramente, o “campo mediático” mostrou-se tão impermeável à crítica e ao contraditório quanto nesta transição. E a referência, aqui, ao “campo” quer enfatizar, sim, a postura geral dos jornalistas, apresentadores e artistas de rádio ou televisão e demais profissionais dos meios impressos ou audiovisuais, cuja adesão à nova narrativa foi de tal modo entusiasmada que chegou, em certos momentos, a surpreender até os seus formuladores maiores.<sup>12</sup> Tratava-se de “produzir um

---

10. Ver, FIORI, José de. **A propósito de uma construção interrompida**. Celso Furtado e o Brasil. Maria da Conceição Tavares (org.). São Paulo: Ed. Perseu Abramo.

11. A ruptura desse pacto não resultaria, está claro, apenas de um conjunto de políticas industriais autonomistas, mas o tamanho e objetivo desse texto não nos permitem avançar uma discussão mais abrangente. Entre os projetos determinantes, mas nunca implementados, para sedimentar um novo pacto desenvolvimentista que incorporasse o povo e rompesse a dependência externa estariam uma reforma agrária que fizesse estancar o fluxo populacional do campo para a cidade, e a universalização do ensino público de qualidade em todos os níveis, tal qual fizeram a Coreia, Taiwan e, antes, o Japão.

12. Um dia antes dos leilões de venda da Telebrás, num telefonema entre o presidente Cardoso e seu ministro Mendonça de Barros, disse este: “E, no fundo, a imprensa está muito favorável, os editoriais, tudo”. O presidente sublinhou: “Está demais, né?”. O ministro prosseguiu: “Demais, então isso...” E o presidente: “Estão exagerando até...” Os dois

consenso político” na sociedade a favor de um conjunto de reformas econômicas que levasse à desmontagem do “Estado desenvolvimentista”. Não se tratava de discutir as alternativas do país, diante da crise sistêmica do capitalismo mundial. Tratava-se de eliminar alternativas, fazendo prevalecer apenas uma, aquela que reafirmava o pacto dependente. Esta produção do consenso se daria pela eliminação de qualquer dissenso que, não podendo ser de todo eliminado na vida real, sê-lo-ia pela “desqualificação simbólica” dos críticos ou questionadores do projeto em curso. Ao invés de debate e ponderação de argumentos, o discurso mediático oferecia epítetos desqualificantes: “infantil”, “atrasado”, “jurássico” entre outros. Já contamos com estudos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, comprovando empiricamente esse comportamento, como os de Francisco Fonseca, sobre *O Globo e Folha de S. Paulo*, ou o de Vanderlei Carvalho, sobre *Veja*<sup>13</sup>, dos quais foram extraídos os exemplos seguintes.

Escreveu o editorialista de a *Folha de S. Paulo*, em 7 de agosto de 1991, sobre uma das críticas aos processos de privatização em curso:

(...) O pretexto do preço eventualmente incorreto não pode obscurecer o fato de que a privatização é imprescindível, necessária e até emblemática. Já não há, no arco político-ideológico brasileiro, uma só corrente responsável e respeitável que defenda a manutenção de um setor como o siderúrgico em mãos do Estado. Logo, não cabem dúvidas quanto à necessidade e urgência de se privatizar a Usiminas.

Quer dizer: os que ainda se opunham não seriam “respeitáveis”, nem “responsáveis”. Pierre Bourdieu não encontraria melhor exemplo de desqualificação simbólica...

Para os profissionais de *Veja*, em reportagem publicada em 1995,

os brasileiros, que por muito tempo viveram numa economia fechada e com moeda podre no bolso, começaram a saborear queijos e vinhos estrangeiros, compraram brinquedos chineses (...) e passaram a dirigir carros japoneses (...) com sua nova moeda forte, fizeram uma tal festa no Natal (...) só que a festa do Natal deixou um déficit de 1,3 bilhão de dólares na balança comercial [...] A classe média está autorizada a levar um BMW para a garagem do sobrado.

Que os pobres, embora a maioria dos “brasileiros” ainda vivesse sem qualquer moeda no bolso, não estivessem “autorizados” a levar um mero quilo de arroz ou feijão para casa, isto não parece preocupar os redatores desse texto.

---

riram (ver reportagem de F. Rodrigues e E. Lobato, “FHC tomou partido de consórcio no leilão das teles, revelam fitas”, publicada na *Folha de S. Paulo* de 25/05/1999).

13. FONSECA, Francisco. **Grande imprensa e ultra-liberalismo: veto ao debate e impactos locais.** In: XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. CARVALHO, Vanderlei. **Imprensa e neoliberalismo no Brasil (1995-1998):** posicionamento da revista *Veja* no primeiro governo FHC. Dissertação (Mestrado) – IFCS/Unicamp, 2004.

Eles escrevem para quem os legitima e, da identificação com esse leitor, fonte primária do prestígio simbólico necessário à “produção de audiência” que atrairá faturamento (publicitário) para a revista e para o grupo empresarial que a edita, eles também extraem seus capitais simbólicos e possíveis recompensas monetárias. Ao iluminar um perfil de leitor ao qual se “autoriza” um comportamento referenciado a cadeias produtivas estrangeiras, mesmo que a custo do desemprego (ou subemprego) interno e da sangria de US\$ 1,3 bilhão, mensagens como essas mobilizam a “vontade” do grupo social supostamente beneficiário dessas novas políticas para dar apoio à, nas palavras de José Fiori,

aliança de poder que estaria conseguindo, finalmente, concluir a construção interrompida de um projeto secular de inserção internacional e transnacionalização interna dos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras.

Sob o consenso imposto pelos *media*, o governo Cardoso levou a cabo a privatização da Telebrás. Ela era vendida – isto é, a idéia da privatização – como benéfica ao “consumidor”: expandiria o número de linhas, faria cair o preço do telefonema, modernizaria a tecnologia.

O sistema Telebrás vinha enfrentando um conjunto de sérios problemas, a partir de meados da década 1980. Eram problemas derivados da crise brasileira, inserida numa crise internacional que os países centrais, como expusemos acima, vinham tentando resolver com um “salto para frente” nas indústrias eletrônica e de entretenimento, não cabendo ignorar as suas outras políticas macroeconômicas, educacionais etc. O Brasil, com a participação decisiva dos seus meios de comunicação social, iria dar um *salto para trás* – para retomar os trilhos da inserção subalterna que se imaginou estar em vias de ser rompida.

Às vésperas de ser privatizada, a Telebrás posicionava-se (qualquer que fosse o indicador considerado: receita, lucro, linhas em operações, empregados) entre as 10 e as 20 maiores operadoras de telecomunicações do mundo. A rigor, acima dela e, em alguns casos, logo abaixo, encontravam-se apenas 10 operadoras dos Estados Unidos, a NTT japonesa e as cinco maiores operadoras européias. Em suma, a Telebrás era a maior operadora de telecomunicações da América Latina e do “terceiro mundo”. Dispondo à sua retaguarda do mercado interno brasileiro ainda não de todo ocupado e de um parque industrial-tecnológico em franca evolução, poderia vir a ser, após devidamente reorganizada, um jogador global naquele momento em que, como visto acima, os blocos econômicos se movimentavam para ocupar seus espaços num mundo em reconfiguração. Houve quem chegasse a percebê-lo, apresentando proposta alternativa que acei-

taria o fim do monopólio e até a privatização da Telebrás, mas sem desmembrá-la e vendê-la, em fatias, a operadoras estrangeiras.<sup>14</sup> Mas as redações dos jornais e revistas se esmeraram em não abrir canal para qualquer debate. Aceitaram, sem questionar, sem ao menos investigarem a autoria, o projeto do ministro Sergio Motta que dividia o sistema Telebrás em quatro pequenas operadoras de telefonia fixa e mais nove ainda menores operadoras de telefonia celular, sem quaisquer condições de competir num mercado “globalizado”, mas, fáceis de serem alienadas ao capital estrangeiro. A autoria? As consultoras internacionais McKinsey (associada a um escritório brasileiro de advocacia), Dresner Kleiworth Benson, Lehman Brothers, Arthur Anderson.<sup>15</sup> Tratava-se, justamente, de tirar o Brasil do jogo.

A fragmentação da Telebrás, seguida pelos resultados inesperados de seus leilões de privatização consagraram aquela aliança apontada por Fiori entre “o cosmopolitismo” dos jardins paulistas, atrelado às “altas finanças internacionais”, e o “localismo” dos donos do “sertão” e da “malandragem” urbana”. Ela separou as partes ricas e lucrativas do sistema, das suas partes pobres e problemáticas. A Telesp, agora restrita ao rico mercado do estado de São Paulo, isto é, desobrigada de transferir lucros que, através dos vasos comunicantes da Telebrás, irrigavam as partes pobres do sistema, acabou abocanhada pela agressiva Telefónica da Espanha. Atualmente, seus lucros atendem ao fortalecimento da posição espanhola na Europa.<sup>16</sup>

A Embratel, também não mais comprometida com a sustentação do sistema nas nossas próprias periferias, foi inicialmente assumida pela MCI dos Estados Unidos que, envolvida em escândalos contábeis, acabou repassando-a, já no Governo Lula, para a Telmex do México, na qual a AT&T detém 26% do capital votante. Todo o restante do sistema Telebrás que atendia a mercados menos rentáveis ou francamente deficitários, não atraiu o interesse de investidores estrangeiros. Acabou – através de uma operação “rocambolesca” de cujos detalhes o país tomou conhecimento após a publicação da reportagem “FHC tomou partido de consórcio no leilão das teles, revelam fitas”, assinada por Fernando Rodrigues e Elvira Lobato e publicada na *Folha de S. Paulo*, 25/05/1999 – nas mãos dos donos do sertão e da malandragem urbana.

Nasceram daí, associadas ao BNDES e a fundos de pensão de empresas

14. Exemplos: COUTINHO, Luciano. **Falácias de deverdor**. *Folha de S. Paulo*, 5/07/1998; ALVES, Marcio Moreira. **O debate das teles**. *O Globo*, 21/05/1997; DANTAS, Marcos. **Uma alternativa para as telecomunicações no cenário da ‘globalização’**: a Brasil Telecom. *Comunicação & política*, V. 5, nº 1, jan-abr. 1998, pp. 7-49.

15. Ver MORAES, Glória de. **Telecomunicações e o poder global dos EUA**. FIORI, J. L. **O poder americano**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes.

16. O relatório “Form 20-F”, elaborado pela Telefónica de Espanha para a Comissão de Valores Mobiliários da Bolsa de Nova York (*Security Exchange Commission – SEC*), informa à sua página 138 que foram “repatriados” da América Latina para a Espanha (*with regards to fund repatriation ... received from Latin America*) um total de 2.526 milhões. O documento não detalha a contribuição de cada país para esse total, mas considerando-se o peso de São Paulo nas operações internacionais da Telefónica, não seria surpresa se a contribuição brasileira atingisse entre um terço à metade disso.

estatais (principalmente do Banco do Brasil e da Petrobras), a Telemar, agora rebatizada Oi, e a Brasil Telecom. Inviáveis de nascença<sup>17</sup> estão, no momento em que este texto é escrito, em processo de refusão para que possam prosseguir servindo, com um mínimo de qualidade, ao Brasil periférico que lhes tocou atender. O modelo concebido há 10 anos está sendo revogado pela realidade.

A acelerada expansão da infra-estrutura de telefonia, tanto fixa quanto celular, comemorada com entusiasmo pelos *media* nos primeiros anos pós-privatização, estancou nos últimos cinco anos, deixando sem telefone cerca de metade das residências brasileiras, aquelas habitadas por famílias de baixa renda. Se a tele densidade nacional, considerando as linhas telefônicas fixas efetivamente em serviço, atingiu 20,8 linhas para cada 100 habitantes; em mais de 4,6 mil municípios ela é inferior a essas 20 linhas, ficando abaixo de 10 em quase 3 mil. Um terço das 36,3 milhões de linhas fixas em serviço concentram-se em 10 municípios brasileiros, onde vivem apenas 17% da nossa população. Em 5,4 mil municípios, com metade da população do país, encontram-se apenas 27% das linhas.<sup>18</sup> Se esses números são colocados sobre um mapa do Brasil, eles revelarão uma imensa área que corresponde a todo Norte e Nordeste (exceto capitais), boa parte de Minas Gerais e do Centro-Oeste e ainda grandes regiões do Sul, onde falta muito para considerarmos universalizada, em nosso país, a elementar telefonia fixa.

Na telefonia celular, em 2,3 mil municípios, com uma população superior a 19 milhões de brasileiros, simplesmente não opera qualquer prestadora do serviço. Em outros 600, só existe uma operadora. Se a expansão da telefonia celular aparenta sucesso, tal se deve à descoberta, pela população de baixa renda, da possibilidade de usar os aparelhos como terminais receptor, mas não de chamada. Usa somente a metade do sistema. Assim evita gastar parte de sua parca renda com suas necessidades de telecomunicações, além daquela margem que lhe custa a renovação periódica de um cartão “pré-pago”.

Se na imensa periferia brasileira a telefonia mal chegou ou não chegou, no restrito “Brasil-mercado” 100% das residências, escritórios, indústrias, lojas estão bem servidas do básico e vêm-se disputados por uma agressiva concorrência promovida por operadoras de telefonia celular, de banda-larga, redes corporativas, outras tecnologias de ponta. No Brasil, cerca de 2,7 milhões de linhas telefônicas fixas são oferecidas, a preços muito baixos, por empresas “autorizadas”, das quais

---

17. A inviabilidade dessas empresas, que agora se confirma, já era sustentada no artigo “Uma alternativa para as comunicações no cenário da globalização: a Brasil Telecom” (*cit.*), de 1998, e no prefácio, de 2002, à segunda edição do meu A lógica do capital-informação.

18. Estes e demais números a seguir foram extraídos do *Atlas Brasileiro de Telecomunicações*, edição 2007, da Editora Glasberg.

1,3 milhão na região Sudeste. A maior delas, a Embratel, só está presente como operadora “autorizada” de telefonia fixa local em 184 municípios. Todas as outras, em menos de 100. Podem oferecer preços baixos porque não estão obrigadas a sustentar serviços deficitários nas regiões ou nos bairros pobres. Assim, aquela parcela da população que até poderia pagar mais, está pagando menos. A que mal pode pagar, paga caro ou não paga...

Troncos de fibras óticas, atendendo basicamente à demanda corporativa, concentram-se nas capitais e em algumas poucas maiores cidades. A televisão por assinatura, cuja infra-estrutura provê, também, conexão por banda-larga, atinge pouco mais de 300 municípios<sup>19</sup>, alcançando cerca de 4 milhões de assinantes. Somando-se outras tecnologias, como o ADSL, só 10% da população têm acesso direto (isto é, desconsiderados os telecentros privados ou públicos) à banda-larga. Não existem informações públicas disponíveis sobre a microdistribuição desses acessos no interior dessas pouco mais de 300 cidades, mas, obviamente, uma análise ainda mais detalhada mostraria que essas redes e seus serviços se concentram nos bairros de classe média e classe alta, pouco adentrando pelas periferias urbanas.

Onde há renda, há concorrência. Onde não há renda, sobrevivem os monopólios de empresas que, se ainda operam nesses não-mercados, é porque a isto estão obrigadas por suas condições de concessionárias de um serviço público. O grande gargalo de expansão das comunicações brasileiras era, e segue sendo, a má distribuição de renda do país. Esse gargalo não será resolvido, antes será agravado, pelo incremento da competição nas áreas mais ricas. A concorrência resolve a demanda e os interesses dos grupos de renda elevada – os “consumidores” –, daí por que se faz onipresente no discurso dos *media*, expulsando do debate qualquer visão alternativa. Mas não poderia ser (logo no Governo Lula..., como continuou sendo a esta altura sem mais surpresa) o eixo motor de um projeto que articularia desenvolvimento e inclusão econômico-cultural. Para este projeto, há que se formular uma clara política pública de financiamento e subsídio, mesmo que executada por operadoras privadas.

O grande meio de acesso da população brasileira à informação, entretenimento e (vá lá!) cultura, continua a ser a televisão aberta que, ao longo dos anos 1980-1990, chegou a 90% das residências do país. Ao contrário da evolução que, no mesmo período, nos países centrais, ocorreu no conjunto do mercado televisivo, no Brasil, a TV por assinatura e, em seguida, a internet, não fez sombra à TV aberta. Razão para isto encontra-se na “gratuidade” do conteúdo desta TV aberta para o seu espectador, no baixo preço relativo dos aparelhos receptores e, também, na aceitação geral da programação por parte do grande público, em que pesem as

---

19. Teoricamente, a TV por assinatura via satélite (DTH) cobre todo o território nacional, mas, na prática, os assinantes desse serviço encontram-se concentrados nos mesmos municípios já cobertos pelas outras tecnologias.

críticas que a ela possam ser dirigidas por setores da intelectualidade.

Ainda durante o governo Cardoso, atentas à movimentação internacional as emissoras brasileiras nucleadas pela Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), iniciaram o processo de adoção da tecnologia digital em suas transmissões. A questão parecia resumir-se à escolha de um “padrão” técnico dentre os três internacionalmente disponíveis. Com a chegada de Lula da Silva à presidência da República, houve um ensaio de busca pelo desenvolvimento de uma tecnologia nacional, associada a um amplo programa que articularia a chegada da TV digital a um projeto estratégico de inclusão social e de completa revisão da estrutura de mercado e das condicionalidades políticas da televisão brasileira, conforme se pode depreender da leitura do decreto 4.901/2003 e de sua Exposição de Motivos.

Sonho de uma noite de verão... O decreto 5.820 de 29 de junho de 2005 redefine, na prática, a política, voltando a tratá-la como uma questão de natureza meramente técnica. O governo Lula decidiu que o sistema brasileiro adotará a tecnologia japonesa, embora incorporando uma importante contribuição brasileira (o sistema operacional, ou *middleware*). Ao se omitir quanto a qualquer reforma político-legal, aceitou que a TV digital seja implantada, nos próximos 10 anos, dentro dos atuais marcos regulatórios que ainda se baseiam num Código de Comunicações em vigor desde 1962, portanto completamente superado pelo passar do tempo. Pode-se esperar que, ao final desses 10 anos, todo o território nacional estará coberto pelo sinal da TV digital. No entanto, não se pode afiançar que quase totalidade das residências hoje dotadas de um receptor de TV analógica, terá, até 2016, adquirido os receptores digitais. Nos Estados Unidos, 10 anos depois de introduzida a TV digital, 20 milhões de residências ainda não haviam aderido ao novo sistema.<sup>20</sup>

Não temos qualquer indicação de que a TV digital, no Brasil, oferecerá ao seu público algo muito diferente do que a TV analógica oferece hoje, além da qualidade de imagem e som, em que pesem as potencialidades abertas por essa tecnologia. Se esta hipótese estiver correta e se a hipótese (governamental) de universalização dos aparelhos receptores digitais, no prazo desejado, também estiver correta, será possível antecipar um cenário no qual a televisão aberta seguirá sendo a televisão “grande público”, produzindo conteúdos cada vez mais “popularescos”, enquanto que os grupos de renda mais alta, pouco a pouco, se deslocarão para a TV paga. As centenas de canais que esta oferece, em sua grande maioria de origem e programação estadunidense, poderão então assumir o papel de suprir a demanda simbólica de uma elite que não se vê destinada a construir uma Nação.

---

20. Ver ANTONOFF, Michael. **February 17, 2009, is D-day**. Scientific America, Fev. 2007

Buscamos, neste texto, articular o debate sobre o desenvolvimento com uma política para as comunicações. Consideramos que a política de comunicações relaciona a sua infra-estrutura com os conteúdos que por esta trafegam, pois são esses conteúdos, seja na condição de troca de mensagens interpessoais, seja na condição de acesso à informação e cultura, que agenciam os indivíduos e grupos sociais para as múltiplas atividades que, consciente ou inconscientemente, deliberadamente ou não, extraordinária ou ordinariamente, constituem, impulsionam, promovem os processos de mudança individual e social que entendemos por desenvolvimento. O arranjo aparentemente técnico-econômico da infra-estrutura, como a história da Telebrás nos ensina, ou os encaminhamentos recentes sobre a TV digital estão, mais uma vez, parecendo querer nos dizer, “moldar”, queira-se ou não, todo um vasto campo intangível de relações sócio-simbólicas que, no limite, dirão da sociedade que somos e da sociedade que desejamos ser.

Não basta o “acesso”, ainda que este seja necessário. Numa sociedade que já aderiu à produção industrial simbólica, há que se interrogar sobre as próprias condições político-econômicas que presidem essa produção e, conseqüentemente, propor-lhe e lhe construir alternativas politicamente formuladas e republicaneamente encaminhadas. Há uma disputa a ser feita aí, se ainda for o caso de recolocar o desenvolvimento na agenda. Há que se *produzir* uma outra agenda, o que não será, como, historicamente, até hoje nunca foi um mero resultado espontâneo da exclusiva dinâmica social, mas dos aparatos sócio-técnicos politicamente estabelecidos e orientados para gerar essa produção.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ESCOLHA POLÍTICA E NÃO TÉCNICA

Raphael de Almeida Magalhães\*

Este capítulo parte de algumas premissas, a saber: (a) a hegemonia incontestável da economia desregulada, sob a égide absoluta das forças do mercado, parece condenada e em processo de revisão; (b) a profundidade da crise americana atingiu o dólar como reserva de valor e unidade de troca internacional, sugerindo a necessidade urgente de um provável realinhamento do poder mundial, reservado aos países emergentes papel muito mais saliente na construção desta nova ordem – um novo acordo de Breton Woods; (c) os Estados nacionais, muito provavelmente, terão papel mais relevante no redesenho da economia mundial até mesmo para se habilitarem a exercer maior controle sobre o fluxo financeiro internacional; e, (d) a livre circulação de dinheiro deve ser submetida a restrições por parte dos Estados nacionais, atuando em ação coordenada entre si, como condição de sobrevivência da própria economia de mercado, para que os ativos reais e produtivos recuperem importância diante da exuberância do capitalismo financeiro, convertida a moeda, afinal, ela própria, em *commodities*.

Esta reacomodação, em pleno processo de discussão, determinará um novo formato na ordem internacional, com efeitos benéficos para os países emergentes que não devem e não podem se omitir, mas se fazer protagonistas, de verdade, numa discussão extremamente promissora para o futuro da humanidade, às voltas, ainda, com a crise de energia, tudo sob pressão do problema ambiental.

Nesta perspectiva e na proximidade do segundo século de nossa Independência – em 2022 estaremos comemorando 200 anos de autonomia política – é mais que oportuno que o país volte a discutir, para valer, um projeto nacional de desenvolvimento, único instrumento capaz de rasgar caminhos para a resolução

---

\* Raphael de Almeida Magalhães é ex-Ministro da Previdência Social, cargo que ocupou de fevereiro de 1986 a outubro de 1987, durante o Governo José Sarney. Advogado, formou-se em Direito pela PUC do Rio de Janeiro.

definitiva da questão social, pesadelo que nos constringe a todos diante do abismo social que separa ricos e pobres – uma ameaça concreta à paz social, de que a violência nos espaços metropolitanos é a face mais visível.

A clara opção brasileira, nos últimos anos, pela economia de mercado e a conseqüente redução do papel do Estado na condução dos negócios públicos, tudo apresentado como mero efeito do fenômeno da globalização, relegou a plano secundário qualquer veleidade de uma discussão, a sério, da construção de um projeto nacional mobilizador, capaz de combinar, efetivamente, crescimento econômico com superação das desigualdades sociais. Neste sentido, o país abandonou, sem dúvida, uma atitude incorporada, historicamente, à sua práxis política de acreditar em um destino manifesto de nos convertermos em potência mundial.

Afinal, havíamos em pouco mais de 20 anos transformado, radicalmente, a paisagem econômica e social do país. Estado de base agrícola, dependente, para sobreviver, do preço internacional do café, importador de bens industrializados para satisfação de uma pequena elite ligada ao setor agrícola-exportador, com cerca de 70% da sua população vivendo no campo. Neste reduzido tempo histórico o Brasil foi convertido em um país de diversificada base industrial, com mais de 70% de sua população urbanizada, registrando taxas de crescimento econômico, em alguns momentos, superior a 10%, desempenho só igualado, na época, pelo Japão, no auge do então denominado “milagre japonês”.

Como agora, se travava de uma acirrada disputa política. De um lado, os desenvolvimentistas industriais, cujas idéias estavam expressas no Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek: 50 anos em cinco. E, de outro, a partir da aceitação acrítica da divisão internacional do trabalho, os que pregavam que a economia brasileira deveria se dedicar, exclusivamente, a atividades primárias exportadoras, uma vez que eram estas as vantagens comparativas do país, e cuja produtividade garantia condições competitivas no mercado.

Os desenvolvimentistas venceram a queda de braço. E desde os anos 1950 até meados dos 1970, em regime democrático como em pleno regime militar, a nação, com razão, pelo seu desempenho via-se predestinada a alcançar *status* internacional de potência. Pois, neste período, éramos o país com a maior taxa de crescimento econômico do mundo, superior, em média, a 7% ao ano e próxima à que, em nossos dias, para admiração universal, a China vem alcançando.

Os liberais, derrotados no debate no período desenvolvimentista, voltaram com força a partir dos anos 1980. E a desconstrução do Estado, como único ator com capacidade de liderar o processo desenvolvimentista, foi central nesta vitoriosa trajetória. Pois, somente a partir da vontade política engajada da nação, só mobilizável através de políticas públicas, é possível dar musculatura às mudanças

necessárias à implementação de decisões essenciais para que o país cresça a taxas que nos permitam combinar, com a urgência requerida, desenvolvimento e eliminação das desigualdades sociais.

Por que, o Brasil, no limiar deste novo século e às vésperas do seu segundo centenário, não retoma o rumo perdido para se lançar na busca de um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social, inspirado em sua própria história e que tenha como meta taxas anuais de 10% ao ano, que nós próprios já logramos, mirando-nos, em nosso tempo, no desempenho da China e até mesmo da Índia, países em relação aos quais, sem falsa exuberância, temos evidentes vantagens comparativas?

A clara opção brasileira, nos últimos anos, pela economia de mercado, como epifenômeno da globalização, relegou a plano secundário qualquer discussão mais consistente sobre a relevância de um projeto nacional de desenvolvimento como elemento aglutinador da vontade política dos brasileiros. Na lacuna, a agenda política se deslocou para outros temas como inflação, gasto público, privatização. E, sobretudo, engendrou uma agenda negativa de desmoralização dos governos, como entidades a serem desconstruídas, quando são elas as únicas capazes de lastrear as mudanças necessárias para a implementação de decisões essenciais para que o país cresça a taxas que nos permitam combinar, com a urgência requerida, desenvolvimento e justiça social.

Cabe, neste passo, uma reflexão, ainda que sumária, sobre os motivos determinantes desta regressão histórica com relação a projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social, cujo ultimo exemplar conhecido é o 2º PND, do presidente Ernesto Geisel. Elaborado sob a inspiração de seguir construindo o Brasil potência, ele é apresentado, criticamente, com um projeto megalomaniaco, inviável diante dos instrumentos efetivos de poder que dispõe o Brasil. Mas, sobretudo, é desqualificada por sua associação com a idéia de planejamento estratégico de responsabilidade do Estado, forma abusiva de interferência do poder público na liberdade de decisão dos agentes econômicos privados.

A pretensão megalomaniaca do 2º PND teria aberto o caminho para a inflação dos anos 1980, subproduto de um ineficiente intervencionismo estatal na economia. Para não mencionar a imprudente exposição do Brasil face aos bancos privados internacionais, financiadores, em grande parte, dos investimentos realizados com base no 2º PND e que estaria na raiz da crise da dívida dos anos 1980. E, finalmente, pela relação umbilical estabelecida entre regime político autoritário, de base militar, e o 2º PND, o ataque à ordem militar acabou por atingir a própria idéia de planejamento nacional e de projeto de desenvolvimento, como se fossem conceitos imanentes ao militarismo e não função normal, como indispensável, em qualquer Estado nacional moderno em processo de desenvolvimento.

Nem o planejamento estatal, nem muito menos planos nacionais de desenvolvimento são instrumentos apenas de governos autoritários. No pós-guerra europeu, todos os países, mesmo os ferozmente conservadores, os adotaram como técnica moderna de gestão pública, servindo-se deles, sobretudo os governos de compromisso social-democrata. E o desempenho dos países europeus após a devastação da guerra, no qual o planejamento estatal e os planos de desenvolvimento foram instrumentos decisivos, se constituem em exemplo conspícuo da excelência deles na construção de sociedades que efetivamente conjuguem crescimento e justiça, a marca de fábrica da reconstrução européia.

Não foi a natureza do PND do presidente Geisel o fator determinante do desempenho precário da economia brasileira na segunda metade dos anos 1970. A crise brasileira foi mero efeito de duas crises que abalaram a economia mundial, com impactos brutais sobre os países em desenvolvimento, entre os quais o próprio Brasil. A primeira foi consequência do abandono da paridade dólar-ouro, estabelecida ainda em plena Guerra Mundial, no tratado de Breton Woods, descasamento promovido, unilateralmente, pelo presidente Nixon, forçado por um virtual debacle da economia americana. E a segunda, em parte decorrente da primeira, foi a elevação súbita do preço do petróleo, promovida pelo cartel dos países produtores, com impactos severos sobre as contas externas dos países que, como era o caso do Brasil, importavam petróleo. Para não abrir mão da meta de desenvolvimento definida no PND e em vista da abundante liquidez internacional resultante do enorme *superávit* acumulado pelos países membros da OPEP, o Brasil financiou suas contas externas e o seu desenvolvimento interno através de empréstimos contraídos junto aos bancos privados americanos, na função de recicladores do excesso de caixa pelos países integrantes do cartel de petróleo. E financiou-se em condições de mercado, a taxa *libor* mais um *spread* de 3,5% ao ano, bastante razoável em vista de a taxa histórica da *libor* situar-se também em torno de 3% ao ano. A escolha parecia acertada, tanto que durante o governo do presidente Geisel a economia brasileira ainda conseguia crescer a uma taxa razoável – cerca de 4,5% ao ano – caracterizando o que o governo definiu, na época, ser o Brasil uma ilha de prosperidade em meio a um mundo em crise.

A crise, em sua intensidade, somente se abateu, dramaticamente, sobre o Brasil a partir de 1980. E não só sobre nós, mas também sobre quase todos os países em desenvolvimento, atingidos pela moratória mexicana, forçada esta por um dos mais insidiosos atos de força da história: contrariando a prática secular do Fed, o Sr. George Schultz elevou a *libor* para 22% ao ano, criando, da noite para o dia, um passivo inadministrável para todos os países devedores, com efeitos devastadores sobre as respectivas economias, entre as quais a brasileira, tornando impagável a nossa dívida externa, questão que se arrasta até hoje, mesmo depois da negociação internacional dos países devedores com os bancos americanos, intermediada pelo Tesouro norte-americano e pelo FMI, com base no chamado “Plano Brady”.

Esta é a verdadeira gênese das duas décadas perdidas que se seguiram à crise da dívida, que se perpetuou bem além da redemocratização e que atingiu de frente o governo Sarney, a ponto de levá-lo a decretar, em 1987, uma moratória. Desde então, perdemos o rumo do desenvolvimento econômico como peça organizadora do debate político nacional, em contraste chocante com a retomada do processo democrático, consagrado, afinal, pela edição da Constituição de 1988, na qual, inclusive, os planos nacionais e os orçamentos plurianuais de investimentos foram erigidos em instrumentos básicos para a gestão do Estado redemocratizado, mas que desde a eleição do presidente Fernando Collor, em 1989, jamais foram efetivamente usados como elementos fundamentais da política nacional, reduzidos a condição de excrescência histórica nos tempos de avassalador domínio da racionalidade neoliberal.

Tudo se passou como se projetos de desenvolvimento econômico, com base em planos nacionais plurianuais, fossem próprios de regimes autoritários, sendo o intervencionismo estatal o verdadeiro responsável pela crise da dívida e pela inflação galopante que se abateu sobre o país, fruto deste projeto megalômano de Brasil potência. E, ao mesmo tempo em que se desmoralizava a idéia de projeto nacional, atingia-se, simultaneamente, o conceito de planejamento como função imanente do Estado moderno, ataque favorecido pelo desaparecimento da União Soviética, cujo crescimento econômico insuficiente era atribuído à existência de planos estratégicos, sob a condução do Estado como elemento organizador.

Esta sucessão de eventos, característicos do final dos anos 1980, abriu o caminho para a ressurgência, em força, do liberalismo econômico como idéia dominante na organização das sociedades humanas. Ressurgia das cinzas um dogma que parecia sepultado nos escombros da guerra e pelo longo período de prosperidade que a ela se seguiu, basicamente de inspiração keynesiana, caracterizando o tempo dourado do capitalismo regulado na história da humanidade.

Os efeitos da crise da dívida, do esfacelamento da União Soviética e da emergência do Thatcherismo e de Reaganismo forneceu o pano de fundo para uma nova ordem internacional, baseada na hegemonia absoluta do mercado como a única forma eficaz de garantir o regime democrático e a eficiente gestão da economia, convertido o mercado no *Deus ex machina*. Tudo como corolário da globalização, apresentada como panacéia universal com a qual estaria assegurado para todos o crescimento econômico e a justa distribuição de renda, um jogo de “ganha-ganha”, no qual os atores estavam condenados à vitória, desde que se ajustassem, sem reservas, aos postulados estabelecidos no Consenso de Washington, cuja implementação e supervisão, em decorrência da crise da dívida externa dos países emergentes, como era o caso do Brasil, fora confiado ao FMI, cujo papel institucional fundamental era, então, como agora, o de assegurar que os países credores recebessem os seus créditos.

Esta nova forma de imperialismo impôs a hegemonia das regras do mercado como forma de explorar a eficiência e racionalidade dos agentes privados, na alocação de recursos para promoção do bem estar dos povos. A partir, exatamente, do exame da capacidade de competição de cada país na arena internacional, lógica que, por si mesma, garantiria que cada um participasse, racionalmente, do banquete coletivo, cada qual explorando os setores em que tivessem maior produtividade em confronto com os demais. Esta abordagem repunha, entre nós, o debate dos primórdios de nossa industrialização, convertido o Estado no inimigo a ser contido em nome da racionalidade inerente ao comportamento dos agentes privados. E que tomou, entre nós, o pomposo nome do sepultamento da “Era Vargas”, que abria ao país o circuito de sua industrialização.

A equalização das condições de competitividade no mercado global exigia, em cada país, idênticas reformas estruturais de modo a garantir aos atores privados encontrar, sempre, regras uniformes que lhes permitissem arbitrar, com absoluta racionalidade e objetividade, sem interferências externas, abusivas ou extemporâneas, a melhor localização para os seus investimentos, considerado o universo, não obstante sua diversidade, uma totalidade homogênea possível pela existência de regras do jogo convergentes, definidas embora por diferentes Estados nacionais.

Esta premissa básica do Consenso de Washington converteu o Estado nacional no vilão da história, responsável real pela crise dos anos 1980, cujo papel, na nova economia globalizada, deveria consistir apenas no dever de garantir a consistência e a solidez dos denominados fundamentos macroeconômicos, como condição para que o mercado, na sua racionalidade, produzisse os bens e serviços para consumo da população. As reformas, em sua essência, visavam tirar a mão do Estado do processo econômico, afastando-o como produtor de bens e serviços. E, depois, reduzindo até mesmo o seu poder de regulamentador do jogo econômico, sintetizado na bíblica pregação de bancos centrais independentes do poder político.

Os governos brasileiros, com graus distintos de vocalização, nunca mais falaram em planos nacionais de desenvolvimento. Ensaíram, alguns com muita prudência, orçamentos plurianuais de investimento. Muito mais como mera obediência formal à Constituição do que como elemento integrante de um projeto estratégico. E que se resumia em indicar o valor dos investimentos em obras que o governo devesse promover para enfrentar gargalos da infra-estrutura e de logística, sempre com o cuidado de esclarecer que tais iniciativas eram necessárias, na omissão dos empreendedores privados. A aceitação generalizada – em nossos dias praticamente sem oposição – do dogma neoliberal de que o Estado era o problema a resolver, está na raiz da sua desqualificação como agente do desenvolvimento. Mesmo governos legitimados pelo voto popular, e que lhe assegurasse capacidade política para exprimir a vontade coletiva, de apresentar à nação um projeto de desenvolvimento, seja nos moldes do plano de metas do

presidente Juscelino Kubistchek, seja no formato do 2º PND do presidente Ernesto Geisel eram desqualificados. A orquestrada vociferação dos interesses do mercado, inibiu sempre os governantes de assumirem a posição que lhes incumbiria, de oferecer à nação uma visão estratégica de futuro, assumindo, com coragem e determinação, a responsabilidade de mobilizar a vontade nacional para construir, antes de completarmos dois séculos de independência, um modelo civilizatório que poderá nos colocar, se crescermos 10% ao ano, até 2022, como a quarta economia do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, China e Japão, com uma renda *per capita* superior a R\$ 40 mil, a preços atuais.

A opção por um plano nacional de desenvolvimento é um imperativo categórico diante do qual a nação, se convocada, não terá escolha senão mobilizar-se. O essencial na convocatória é converter, de novo, o problema do desenvolvimento numa questão política e não técnica, sem economicismos paralisantes, pois estes são construídos através de *slogans* simplificadores, brandidos com estrépitos e sob falsa capa técnica, diante de uma opinião trabalhada pela imagem de um Estado corrupto, gastador e ineficiente, peças fundamentais na construção dos pilares do neoliberalismo, montados a partir da desmoralização do Estado, apresentado como incapaz de estruturar um projeto nacional de crescimento com justiça social que, são conceitos da política e não da economia.

Modelos econométricos se sucederam nestes últimos anos. O acessório – a técnica do economista para vestir as decisões políticas, transformou-se na peça essencial do processo. Planilhas econométricas sofisticadas se sucederam. E, ainda agora, diante da crise americana e da emergência de uma ameaça de repique inflacionário claramente importado, as planilhas se multiplicaram para explicar que, com os fundamentos atuais e sem o aprofundamento das reformas estruturais, ainda a meio do caminho, 5% ao ano é a maior taxa de crescimento que podemos alcançar. E que a subida dos juros, para satisfação dos aplicadores e ruína das contas públicas, era a rota da salvação.

Este estado de espírito, sob aparente roupagem técnica, é que precisa ser enfrentado, em luta aberta de índole política, colocando em confronto os que pregam a essencialidade de um projeto de desenvolvimento sob a égide do governo e a dos que defendem o aprofundamento do projeto neoliberal, que desde a sua implantação, no início dos anos 1990, não garantiu ao país senão taxas pífias de desenvolvimento econômico, contribuindo para o agravamento das condições de vida de grande parte da população, cuja situação não está ainda mais grave pelo efeito amortecedor provocado pelos programas sociais de natureza compensatória que o governo vem executando.

Esta queda de braço é de natureza política, sob disfarce de assunto técnico, que se alimenta de preconceitos arraigados que impregnaram nos últimos tempos o psiquismo social, alimentado sempre por uma profunda desconfiança na integridade dos homens públicos.

O sonho de potência despertado na década de 1950 não se realizou. Nem os sonhos renascidos no período militar se consumaram. Ficamos apenas nas expectativas não realizadas. E todos os sonhos frustrados segregam uma atmosfera social de descrença, matéria-prima propícia, em algum momento futuro, para reações coletivas incontroláveis diante de decepções acumuladas ao longo da história.

Está na hora – mesmo porque as condições atuais são propícias – para o relançamento de um projeto de desenvolvimento nacional inspirado inclusive no paradigma chinês, tendo como alvo a mesma taxa de crescimento proposta por Deng Xiao Ping aos chineses em 1978 – crescimento de 10% ao ano, durante seguidos 50 anos. Meta que vem sendo rigorosamente perseguida com êxito inegável.

A proposta de apostar em um crescimento de 10% ao ano até o segundo século da nossa Independência, sob a égide condutora do Estado como elemento estruturante, não só é possível como necessária. Não que o Estado deva se converter em Estado-empresário. Nem que deva substituir o empresário na função de produtor da riqueza nacional. Cabe-lhe o papel fundamental de mobilizar as energias nacionais como catalisador e formulador de um projeto nacional, que desperte no inconsciente coletivo o desafio de participar de um esforço coletivo de transformar a realidade brasileira, para que cada um se sinta integrante do mutirão coletivo, a partir de um projeto nacional que irmane o povo e o governo, usando o Estado e os seus instrumentos de poder para a efetiva implementação do projeto. Pois, não se tem exemplo na história dos povos de qualquer país que tenha chegado à condição de plenamente desenvolvido, sem que o Estado tenha sido o elemento organizador do esforço coletivo.

O Estado, em qualquer recanto do mundo, abstraída a ideologia de cada qual, sempre liderou os projetos transformadores da realidade sócio-econômica. A realidade da China, da Índia e da Rússia, nossos companheiros de BRIC são hoje a melhor e objetiva demonstração do magnífico sucesso dos projetos de desenvolvimento logrados sob liderança de Estados nacionais. Todos estes, ao contrário do Brasil, resistiram ao canto de sereia do Consenso de Washington. Recusaram o neoliberalismo e arrancaram suas nações do atraso histórico em que se encontravam para transformá-las em sociedades avançadas, da qual dependem em grande parte os países de economia madura.

Neles, em vez dos fundamentos macroeconômicos privilegiarem as forças cegas do mercado, como fizemos e continuamos a fazer, tais instrumentos foram mobilizados para fazer a economia, sob liderança regulatória do Estado nacional, crescer as maiores taxas possíveis.

A política fiscal, em lugar de se preocupar com o *superávit* primário, tem por propósito alavancar o crescimento econômico. Da mesma maneira que a política monetária tem como meta não apenas a preocupação com a inflação,

como acontece com os bancos centrais sob a hegemonia neoliberal, mas também com o desemprego e o nível de atividade econômica. A política cambial não tem o propósito apenas de garantir o equilíbrio das contas externas pela atração de capitais mesmo voláteis e no combate à inflação. Sua função é, também, a de atuar para que o país se converta em exportador de produtos industriais e não apenas, como agora, de *commodities*. E o gasto público não deve ser contido, mas revisto como elemento fundamental na execução do projeto de desenvolvimento, funcionando, se for o caso, como estimulador de uma política de pleno emprego.

Não importa a natureza do agente econômico produtor da riqueza. É indiferente que seja público ou privado, nacional ou estrangeiro. O fundamental é que o seu desempenho se encaixe no projeto de referência: atingir uma determinada taxa de crescimento socialmente sancionada.

Por isso, na alocação dos recursos públicos serão privilegiados os gastos associados a programas socialmente necessários e os vinculados ao desenvolvimento econômico. Mas nunca privilegiar os gastos com juros para remuneração dos parasitas dos títulos públicos.

Em vez do mais regressivo sistema fiscal do planeta, um sistema tributário progressivo que libere os assalariados de menor renda e tribute os contribuintes de maior renda. Pois, corrigida a regressividade do sistema tributário brasileiro – um dos mais injustos do mundo – a renda dos assalariados se elevará e, conseqüentemente, sua capacidade de comprar bens e serviços, ampliando o mercado interno, base para o sucesso de um programa de desenvolvimento com inclusão social e atendimento dos produtores privados de bens e serviços.

Sem dúvida, um dos trunfos nacionais diante da histórica e desigual estrutura social brasileira é o descasamento entre o mercado interno potencial e o mercado real, uma vez que grande parte da população continua a penar com baixos índices de consumo. É a correção desta injusta distribuição de rendimento o elemento fundador de um pacto abrangendo uma ampla gama de atores sociais, fundamental para garantir o lastro político para o grande salto desenvolvimentista do país.

A mudança na estrutura fiscal, aliada a uma política interna de juros não escorchantes, asseguraria, por si, uma explosão no mercado consumidor interno, como elemento decisivo na criação de emprego e renda, fundamentais para que possamos atingir a meta dos 10% de crescimento econômico, tornando o modelo atraente para a iniciativa privada. E, ao mesmo tempo, mobilizando os seus poderosos instrumentos financeiros, como o BNDES, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia – como alavanca para forçar a redução de taxa de juros, devolvendo a estes bancos a função pública que deveria caracterizá-los.

É claro que o Estado deve ser reformado, para que se torne mais eficiente como alavanca indutora do desenvolvimento. Mas que seja uma reforma que não tenha como alvo a simples redução de seu tamanho. Mesmo porque, em qualquer comparação internacional que se faça, o Estado brasileiro não é grande.

Os obstáculos para a elaboração de um projeto nacional desenvolvimentista talvez exijam amplo pacto político, que só se viabilizará a partir de um fecundo e amplo debate nacional que coloque no centro das preocupações não os fundamentos macroeconômicos em si, mas a necessidade de moldá-los para que assegurem uma taxa de crescimento de 10% ao ano.

Instrumentos de poder e fatores produtivos o país deles dispõe. Resta alinhá-los e mobilizá-los com o objetivo nacional de crescer. E enfrentar a questão com pragmatismo ideológico, sem o aferramento a dogmas inibidores que paralisam o debate e distorcem a realidade, em geral com o disfarçado propósito de proteger a trama dos interesses estabelecidos de curto prazo – os verdadeiros óbices às mudanças no padrão de crescimento da economia que, no estágio atual, privilegia os rentistas em detrimento dos interesses de produção.

Uma política de desenvolvimento e de pleno emprego deve ser o elemento organizador do projeto nacional, para que um novo Brasil festeje no 2º Centenário da Independência, a existência de um país que seja orgulho para os brasileiros e exemplo para o mundo, tudo isto alcançado em regime democrático, com pluralismo partidário e respeito às liberdades republicanas.

O panorama externo, com os capitais forçados a buscar investimentos produtivos em lugar das aplicações especulativas, torna o projeto nacional de desenvolvimento uma possibilidade concreta que deve ser o eixo, a partir de agora, do debate nacional. Mesmo porque não há lugar melhor para acolher os capitais a procura de um porto seguro para ancoragem do que o Brasil. Sobretudo, porque somos auto-suficientes em insumos energéticos. Ainda mais agora, depois da descoberta do petróleo no pré-sal, presente de Deus que os brasileiros não podem desperdiçar.



# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Editorial**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Editoração Eletrônica**

Renato Rodrigues Bueno

Bernar José Vieira

Cláudia M. Cordeiro

Elidiane Bezerra Borges

### **Capa**

Renato Rodrigues Bueno

### **Foto da Capa**

Gustavo Granata

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)  
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em Ap 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---