

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 POLÍTICAS DE CRESCIMENTO E O FUTURO DO BRASIL
Autores (as)	Antonio Claudio Sochazcewski
DOI	
Título do livro	POLÍTICAS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO: REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BRASILEIROS
Organizadores (as)	Ricardo Bielschowsky Carlos Mussi
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
Ano	2002
Edição	-
ISBN	
DOI	

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

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

POLÍTICAS DE CRESCIMENTO E O FUTURO DO BRASIL *

Antonio Claudio Sochazcewski

1.1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 O RETORNO AO TEMA “CRESCIMENTO”

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

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

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

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

1.3 OS DOIS GRANDES CAMPOS IDEOLÓGICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- José Márcio Camargo:

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

- Pêrsio Arida:

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

- Márcio Garcia:

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

- Edmar Bacha:

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

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

- Pedro Cavalcanti:

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

- Marcelo de Paiva Abreu:

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

- Rogério Werneck:

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

- Mailson da Nóbrega:

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

- Arminio Fraga:

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

- Francisco Lopes:

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

- Paulo Haddad:

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

- Eustáquio Reis:

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

- Marcelo Lara Resende:

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

- Otaviano Canuto:

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

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

- Fábio Giambiagi:

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

- Mário Possas:

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

- João Carlos Ferraz:

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

- Wilson Suzigan:

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

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

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

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

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

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

- Paul Singer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 VELOCIDADE DO CRESCIMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5 RESTRIÇÕES AO CRESCIMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.1 Obstáculos macroeconômicos (1): a restrição externa

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

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

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

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

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

No outro extremo, Singer, por exemplo, afirmou:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As ações, nesse caso, incluiriam cinco grandes áreas:

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

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

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

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

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

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

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

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

Singer, por sua vez, argumenta:

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

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

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

Erber, no entanto, é menos otimista:

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

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

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

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

1.5.2 Obstáculos macroeconômicos (2): as restrições financeiras domésticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.3 As restrições microeconômicas

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

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

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

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

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

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

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

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

No âmbito interno, Canuto justifica a agenda:

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

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

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

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

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

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

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

1.6 EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7 CRESCIMENTO E POBREZA

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

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

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

J. R. Barros define bem a questão:

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

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

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

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

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

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

1.8 LISTA DE ENTREVISTADOS E DATAS DAS ENTREVISTAS

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

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