UMA AGENDA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Wilson Cano*

O presente artigo discute a alienação "curtoprazista" que contaminou a maior parte dos economistas, na academia e no governo, e as próprias lideranças empresariais nos últimos 30 anos e sugere uma reflexão prévia para que se possa formular um novo projeto nacional de longo prazo para a economia brasileira. Uma primeira reflexão, histórico-teórica, aborda questões cruciais que afetam a compreensão sobre os principais problemas do subdesenvolvimento; uma segunda aponta os principais desafios para uma retomada do desenvolvimento; e uma terceira formula as linhas gerais de ampla pesquisa que nos permita atualizar o diagnóstico e estruturar – na parte final do texto – o sentido e os pontos básicos que deveriam orientar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento, fora dos marcos do neoliberalismo.

A NATIONAL AGENDA FOR DEVELOPMENT

The article discusses the "shortterm" alienation that has infected most of economists both in the university and government, and even the entrepreneur leadership in the last 30 years. It suggests a thought into a new long-term national project for the Brazilian economy. There is a first reflection, historical and theoretical, on crucial issues affecting the understanding of the key problems of underdevelopment. A second reflection highlights the main challenges for the resumption of development. A third outlines a broader study that allows us to upgrade the diagnosis and structure of the meaning and the main aspects – at the end of the text – that should guide the construction of a new national development project outside the boundaries of neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

Não passará despercebida a um futuro estudioso da historiografia macroeconômica recente latino-americana, e em especial da brasileira, a drástica mudança qualitativa e quantitativa da formulação da política econômica e de estudos e pesquisas, em termos gerais, setoriais e regionais, a partir de fins da década de 1980. A *crise da dívida*, a *inflação crescente*, os muitos *planos de estabilização*, a *guerra fiscal* e o *poder e desenvolvimento local* dominaram aquela produção, e a maior parte dos economistas e dos acadêmicos abandonou suas preocupações de longo prazo, de crescimento e desenvolvimento, tornando-se "curtoprazistas", centrando sua produção sobre o *câmbio*, os *juros*, a *inflação*, a *região* e a *cidade competitiva*. A partir da década de 1990, sobressaíram, em especial, os estudos sobre finanças, metas de inflação e produto potencial e equivocadas análises sobre o produto interno bruto (PIB) municipal, em que pontificaram a modelística e uma alta

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

dose de estéril econometria. É óbvio que, para isso, foram muito importantes mudanças verificadas no Estado, mormente no desenho e no estreito manejo de sua política econômica.

Muito contribuíram para isso as principais circunstâncias que envolveram a economia internacional, entre as quais, não se pode deixar de lembrar, além da *estagflação* da década de 1970, a reestruturação econômica e tecnológica internacional, a *globalização* e o *neoliberalismo*, o desastre das economias socialistas – principalmente o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – e a expansão e a transformação de grande parte da economia asiática, que dominaram as décadas de 1980 e de 1990 só recentemente, a partir do "efeito China" – após 2002 –, pareceram prenunciar algumas novas mudanças. Não se pode ignorar, sobretudo, a radical mudança na geopolítica internacional, que da bipolaridade passou à unipolaridade e que, só após a crise que se iniciou em 2007 nos Estados Unidos, continuou de novo a fomentar dúvidas, desafios e discussões em termos de suas estruturas de poder.

Assim, se na década de 1980 a maior parte dos economistas se omitiu para com os problemas do longo prazo e do desenvolvimento, ou seja, do futuro do país, fez pior a partir da de 1990, ao declarar seu credo ao neoliberalismo. Da omissão passaram à participação ostensiva nesse mar de equívocos, nesse fatal esquecimento de que somos subdesenvolvidos – e não "emergentes", como disseram os neoliberais. Não se podem esquecer os "equívocos" crassos cometidos na política de privatização, ou dos quase US$ 200 bilhões que torramos, entre 1995 e 2002, com nossa "inteligente e eficiente" política cambial. Se, entre 1990 e 2002, o presidencialismo ocultou o poder de fato do Banco Central do Brasil (Bacen), devemos ter em conta que, após essa data, esse poder foi ostensivamente dado a público. Esse Estado e esses economistas acabaram por aceitar como inevitáveis a desnacionalização, a desindustrialização e a continuidade do poder de fato do sistema financeiro.

Mas esses comportamentos não se restringiram à análise e à política econômica. Também copiaram, mais uma vez, muito do ruim que se produziu na teoria: o papel das reformas neoliberais (Consenso de Washington), o neoinstitucionalismo, o neoestruturalismo, os modelos de convergência internacional, a maior parte dos modelos de crescimento endógeno e muitas das "novas teorias" do desenvolvimento. De desenvolvimentistas de ontem, passaram a inimigos do elevado crescimento; de industrialistas, passaram a aceitar a reprimarização de nossa pauta exportadora. Trocaram a estratégia do protecionismo necessário pela estultice da abertura internacional dos mercados de *commodities*, em troca de nosso imprescindível mercado interno de manufaturados. E, mais curioso ainda, se esforçaram para ampliar o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ao mesmo tempo que endossaram a contraditória ideia do *regionalismo aberto*, "missão impossível" do novo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

De 2003 a 2008, novos fatos marcantes, com a vitória eleitoral de um partido (Partido dos Trabalhadores – PT) que tinha por bandeira o progressismo e o desenvolvimentismo, mas que continuou a praticar parte da mesma política macroeconômica do governo anterior: superávit fiscal, câmbio valorizado, juros elevados, crédito curto, salvo o do "crédito sem risco", em que consiste o chamado crédito consignado a trabalhadores e aposentados. Só depois de 2006-2007 é que o crédito público de longo prazo – por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – apresentou crescimento mais expressivo, alimentando pequena expansão da taxa de investimento. Este, por sua vez, antes centrado na indústria, passou a se concentrar mais em serviços e projetos para exportações de produtos primários e semimanufaturados. Reconheçamos como muito positiva a nova postura do Estado para com a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) – notadamente com as atitudes frente ao pré-sal – e a criação do Fundo Soberano.[1]

O governo parece entender como *inevitável* a política de juros elevados e câmbio baixo, o que impossibilita melhor proteção ao mercado interno, desestimula o investimento e, ainda, diminui a competitividade das exportações industriais. No intuito de fortalecer a grande empresa nacional e torná-la internacionalmente mais competitiva, o governo vem praticando uma política de "agigantamento" de algumas dessas empresas, financiando inclusive seus investimentos privados no exterior, pensando com isso em aumentar sua competitividade externa. Para isso, talvez tenha se espelhado, como exemplos externos, nos famosos conglomerados do Japão e da Coreia do Sul, criados e fortalecidos, contudo, em outro momento histórico e sob outras condições internacionais; no plano interno, nos casos da Petrobras – empresa estatal – e da Vale – privatizada, mas ainda com presença e certo poder do Estado –, ambas operando recursos naturais sob controle oligopólico e amparadas com o crédito do BNDES.

Contudo, o momento atual é de grande incerteza na economia internacional e o risco de novas desnacionalizações e de inadimplência sobre várias outras empresas atendidas não está afastado. Na área de *commodities*, e salvo raras exceções, o resultado desse esforço é muito difícil, tendo em vista a estrutura internacional de grandes empresas e conglomerados. Na área industrial, essa política é ainda mais complexa, tanto pelos grupos e pelas empresas que são ainda maiores, como pela desindustrialização e desnacionalização que sofremos e, ainda, pela política de aprofundar a globalização de nossa economia. Por outro lado, estamos empregando parte de nossos modestos recursos de financiamento de longo prazo para crescer o PIB e o emprego de outros países.[2]

1. A Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, cria e dispõe sobre estrutura, fontes de recursos e aplicações do Fundo Soberano do Brasil.

2. O Bacen estima que os investimentos no exterior de empresas nacionais em 2010 (US$ 15 bilhões) triplicará em relação a 2009. Ver *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 23 mar. 2010, p. B3.

Cabe lembrar que o Estado não está cobrando dessas empresas nenhuma meta econômica de produção ou exportação, nem está exigindo nenhuma garantia legal, a fim de não permitir a transferência de seus controles para o capital estrangeiro. Mesmo quando existe um controle – como no caso da Vale –, o desastre não tem sido evitado: recentemente esta encomendou 3 mil vagões ferroviários à China, quando poderia fazê-lo à indústria nacional, e agora mesmo vendeu o controle de suas minas e plantas (91% da Alumínio do Norte do Brasil S/A – Alunorte, 81% da Cia. Alumina do Pará e 51% da Alumínio do Brasil S/A – Albrás) e do segmento de alumínio para a norueguesa Norsky Hydro – em troca de 22% das ações desse grupo –, negócio que atingiu a soma de US$ 4,9 bilhões (HYDRO, 2010). Por outro lado, esse agigantamento para fora ao mesmo tempo cria maiores vínculos, decisões e interesses externos, cabendo perguntar até onde tais interesses não serão os predominantes e os vinculados com a Nação, os menores.[3]

Também no plano interno há decisões estranhas, por exemplo, o leilão recente para a construção da hidroelétrica de Belo Monte, vencido por um consórcio constituído por empresas privadas e públicas, sendo que estas lideram o projeto, mas entrarão com 49,98% do capital e o BNDES com 80% do financiamento, além de participação estimada em 30% por fundos de pensão de instituições públicas. Cabe perguntar com que recursos contribuirão efetivamente as empresas privadas participantes do consórcio? Fica assim a dúvida sobre se isto não seria uma forma de privatização graciosa de recursos e ativos públicos. Mais ainda, a recente decisão de capitalização da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) se deve a que estratégia? Seria a de baratear o preço de geração e de forçar a baixa dos atuais preços ao usuário, majoritariamente praticados por empresas privadas?

Mais recente ainda é o anúncio da "ressurreição" da Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), para ampliar a rede de *banda larga* para acesso à internet, com o objetivo de aumentar a inclusão social. A questão é que a ligação dessas redes com os domicílios será feita por empresas privadas, ficando, como sempre, o lucro com elas e os custos com o Estado. Só em locais onde a empresa privada não se interessar é que a Telebrás fará o atendimento direto ao público. São questões importantes para as quais a opinião pública pouco ou nada sabe.

Destaquemos também que o novo governo teve coragem para ativar algumas políticas sociais, como a da renda mínima (Programa Bolsa Família – PBF), da elevação do salário mínimo real e da instituição do crédito consignado a trabalhadores e aposentados, que culminaram em criar estímulos ao mercado interno. Além das intenções políticas, colaborou para isso o crescimento maior

3. A propósito, esse importante tema foi objeto de ampla reportagem da *Revista IHU*, com sete importantes entrevistas de intelectuais brasileiros, em que se podem ver algumas advertências sobre essa política oficial (A REESTRUTURAÇÃO..., 2010).

do PIB – notadamente nos setores exportadores e de consumo –, alentado por essas políticas e pelo chamado "efeito China". Este, embora tenha dinamizado as exportações de *commodities*, ampliou ainda mais a regressão que sofremos em nossa pauta exportadora, cujo conteúdo de manufaturados, que em 1985 havia alcançado os 55%, estagna até 2000 e a partir de então regride, para atingir cerca de 43% em 2009 e 41% de janeiro a maio de 2010.

Essa nova ideologia e os cortes de verbas públicas para pesquisas – notadamente as coletivas – também afetaram, da mesma forma, a produção de estudos e pesquisas na academia: "curtoprazismo", câmbio, juros, inflação, neoinstitucionalismo, globalização, precificação da questão ambiental, neoestruturalismo e modelagem "desenvolvimentista" foram os temas predominantes. A academia como um todo foi afetada, embora tenha conseguido preservar, pelo menos em parte, algumas de suas tradicionais linhas de pesquisa.

Decorridos 20 anos da importação do neoliberalismo, seus efeitos mais perversos – insegurança, violência, desnacionalização, maior vulnerabilidade externa, baixo crescimento, deterioração das relações de trabalho, saúde e educação deficientes, corrosão e corrupção política etc. – são hoje mais graves, mas mais percebidos e sentidos por parte da sociedade. E isso nos tem estimulado a rever nossas atitudes e nosso trabalho, a repensar o sentido do subdesenvolvimento e do papel do Estado. A partir disso, têm sido oportunos recentes eventos estimulando a reflexão na academia, por meio de crescente número de seminários de discussão dessa problemática e de nosso papel na formulação de novas propostas de pesquisa e de construção de alternativas para a política econômica nacional. Tais esforços estão também sendo realizados por outras instituições, como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Conselho Regional de Economia do Estado do Rio de Janeiro (Corecon/RJ) e inclusive por órgãos governamentais, como o Ipea e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Em abril e maio de 2010, foram feitos depoimentos de economistas de renome, tanto aqui quanto no exterior, de que esta crise do capitalismo, embora não seja ainda a "crise final", representa, contudo, a possibilidade de profundas modificações do sistema, como retorno à regulamentação financeira e maior eficácia no combate à especulação. Disseram ainda que a crise representaria "esgotamento da conturbada forma a que chegou a financeirização no capitalismo". Contudo, os fatos mais recentes derrubam esse otimismo, como se busca mostrar adiante (subseção 4.1).

Tendo em vista que a crise, a meu juízo, pode se alongar e aprofundar, e como venho defendendo, desde 1990, a ruptura com o modelo neoliberal e a retomada do Estado desenvolvimentista, entendo que não se pode ficar "esperando Godot". Assim, o objetivo deste texto, e concernente com o que expus em dois recentes

seminários, é o de discutir e propor o conteúdo do que deveria ser a nova Agenda de Pesquisa Macroeconômica, tendo como meta final examinar aqueles que seriam os *principais desafios para o Brasil*, ou seja, o preparo de um diagnóstico macro que nos permita formular com mais concreção uma agenda para um novo projeto nacional de desenvolvimento. É necessário esclarecer que, ao propor esse exame macro, não estou desconsiderando o plano micro. É óbvio que da elaboração de uma agenda macro deverá decorrer, logicamente, uma enorme bateria de questões que, necessariamente, só podem ser pesquisadas e mais bem esclarecidas junto a empresas, lideranças de empresários, consultores e outras instituições. Mas insisto: isto só poderá ocorrer após a elaboração da agenda macro.

O preparo e a execução desses esforços, contudo, não é tarefa simples, dado que o país se encontra em crise desde 1980, e não apenas, como muitos pensam, em 2008-2009. São, portanto, 30 anos de atraso em investimentos, tecnologia, reformas sociais e outras questões, que constituem novelo embaraçado de problemas complexos que exigem muita reflexão para seu mais completo entendimento. Por outro lado, é preciso repor algumas ideias que foram afastadas, como a do planejamento e a do necessário papel ativo do Estado, e trazer de volta aqueles que se distanciaram delas e do entendimento do que é uma economia subdesenvolvida.

Além desta introdução, este texto compreende ainda quatro seções. A seção 2 tenta repor a necessidade de uma discussão prévia, teórica e histórica, sobre a questão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. A seção 3 tenta indagar sobre quais seriam nossos principais desafios macroeconômicos e políticos. A seção 4 propõe aquilo que julgo ser nossos principais temas de pesquisa. A seção 5 esboça as linhas principais que deveriam constituir uma agenda para um novo programa nacional de desenvolvimento.

2 ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS E HISTÓRICAS QUE DEVEM ANTECEDER A DISCUSSÃO

2.1 Desenvolvimento, subdesenvolvimento e Estado nacional

Lembremos que não há, na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado nacional. E esse papel, no plano interno, cumpriu-se via indução, estímulos, incentivos fiscais, cambiais e financeiros, compras governamentais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc. No plano externo, ele se traduz na defesa de sua moeda nacional, de sua força armada e sua diplomacia. Nos casos da Alemanha e do Japão, a forte presença do Estado nacional foi inquestionável. No caso inglês, por razões ideológicas, há quem o credite ao mercado, mas não podemos ignorar a constituição de bases institucionais, militares, comerciais e materiais criadas pelas duas revoluções inglesas do século XVII; bem como da força naval britânica, de sua moeda, de sua diplomacia e da sustentação de seu imperialismo e colonialismo.

Também no caso dos Estados Unidos, o Estado foi crucial para o alargamento das bases do mercado nacional, como o Homestead Act (a maior reforma agrária do mundo no século XIX); a legislação; a guerra civil para extinguir a escravidão e os estímulos para a constituição dos grandes trustes e cartéis do fim do século XIX (os trustes financeiros, ferroviários e industriais); sua força militar internacional – em que se enquadra seu complexo industrial-militar, que sustenta o imperialismo norte-americano; além de sua moeda e sua diplomacia.

Salvo os conhecidos casos de desenvolvimento capitalista que surgiram entre fins do século XVIII e o XIX, podem-se lembrar as exceções: *i*) a reconstrução do Japão e da Alemanha, no fim da Segunda Guerra Mundial: no caso, foi um "desenvolvimento a convite", feito pelos Estados Unidos, via ocupação militar e para atender a seus mais diretos interesses; e *ii*) os casos da Coreia do Sul e de Taiwan, e mais recentemente da China, também "a convite dos Estados Unidos", que contaram, no plano interno, com forte presença e ação de seus Estados nacionais.

Embora todos os atuais países desenvolvidos tenham tido longa trajetória marcada por fortes injustiças sociais, desigualdades etc., à medida que consolidaram seus processos de industrialização e urbanização, reduziram fortemente aqueles constrangimentos sociais, mesmo que à custa de fortes movimentos sociais contestatórios e reivindicativos, mas todos com a chancela do Estado. A consolidação da URSS, a "Crise de 1929" e a nova geopolítica internacional emanada do pós-Guerra constituíram fortes acicates para esse processo.

2.2 Desenvolvimento: economia e política

Em termos muito gerais, ideias e objetivos de crescimento, emprego e melhoria de vida comungam interesses dos diferentes segmentos sociais – classes, regiões, setores etc. Mas quando se explicita que *desenvolvimento* significa não só crescimento, mas também mudanças estruturais que exigem distintas formas de tributação, de apropriação e distribuição da renda e de alocação do excedente, os *conflitos sociais* emergem e o economista precisa entender que essa questão transcende a Economia e se insere fortemente no campo da Ciência Política e da Sociologia.

Cultura, história e poder são questões fundamentais a serem examinadas nos processos de desenvolvimento e constituem ferramentas úteis ao economista para a reflexão necessária ao equacionamento e enfrentamento desses conflitos. É fundamental, por exemplo, o exame prévio das estruturas de poder – nacionais, regionais, setoriais, de classe etc. –, sem o que o economista dificilmente pode atuar em sua tarefa de diagnóstico e de formulação de política econômica. Isso não significa compactuar com determinadas estruturas, mas conhecê-las para refletir sobre possibilidades de contornar esses conflitos.

2.3 O desenvolvimento é possível para todos os povos?

Não, nos ensinou Celso Furtado, mostrando que o subdesenvolvimento não é etapa do desenvolvimento, e sim constitui processo histórico, criado a partir da forma como fomos inseridos na economia capitalista internacional, como produtores de matérias-primas e alimentos e compradores de manufaturados, como economia colonial e, na maior parte dos casos, escravista, características que demarcaram nossa herança histórica e nossas estruturas de poder.

Explicou-nos também as questões nevrálgicas do subdesenvolvimento: a má distribuição de renda, fixando determinado perfil da demanda e da estrutura da oferta; e os grandes desequilíbrios estruturais: no balanço de pagamentos, na estrutura fiscal e tributária e no financiamento de longo prazo, além de colossal subemprego e inflação latente.

As estatísticas internacionais mostram que, salvo raras ou episódicas exceções, os países subdesenvolvidos apresentam taxas positivas e médias de crescimento e nossos indicadores sociais tornaram-se menos sofríveis do que no passado, mas que não só persistem enquanto médias estatísticas nacionais, como também continuam a revelar profundas desigualdades entre os membros de suas populações. Essas estatísticas, contudo, mostram claramente que embora nossa renda *per capita* tenha crescido, a distância entre ela e a dos países desenvolvidos aumentou: no início da década de 1960, as rendas – medidas em dólares correntes – da Argentina, do Brasil e da Índia equivaliam, respectivamente, a 38%, 22% e 6% da dos Estados Unidos, enquanto em 2006 elas passaram a ser na Argentina e no Brasil de 13% e na Índia de ínfimos 1,8%.[4]

Isso também nos permite concluir pela pouca ou nenhuma utilidade das construções teóricas neoclássicas sobre os chamados "modelos de convergência" e da maior parte das chamadas "novas teorias do desenvolvimento" e de seus modelos de crescimento endógeno. Com nossa história, aprendemos que podemos crescer e amenizar nossos males, mas não atingir os padrões dos países desenvolvidos. Sempre haverá um hiato, principalmente qualitativo, entre nós e eles, que tem crescido expressivamente nos últimos três séculos.

2.4 Herança histórica

Nossos grandes mestres nos ensinaram que os países subdesenvolvidos padecem de processos históricos cumulativos que, em muitos casos, sedimentam efeitos perniciosos sobre nossa economia e sociedade:

1. A herança de nossa formação subdesenvolvida, a partir da colonização e da instituição da escravidão, e nossa inserção no comércio internacional, com o que, até a Crise de 1929, fomos apenas primário-exportadores.

4. As fontes são os Relatórios Anuais do Banco Mundial (BIRD) e da Organização Econômica para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD).

2. Entre 1930 e 1980, sentíamo-nos trilhando o caminho do desenvolvimento e da soberania nacional, período que não só nos proporcionou a urbanização e a industrialização, mas também a oportunidade de transformar o Estado nacional, pô-lo a serviço do desenvolvimento e aspirar a níveis maiores de vida. Porém, desde 1980, quando ingressamos na "década perdida" e em seguida no neoliberalismo, já perdemos 30 anos e caberia perguntar, de forma pessimista, se a partir desse momento "o sonho não acabou" ou, de forma otimista, se seria possível retomar nossas atitudes positivas para com o desenvolvimento, ainda que nos marcos de uma economia subdesenvolvida.
3. A herança do regime militar de 1964 a 1985, do qual não só herdamos colossal dívida externa, mas também profunda deterioração da qualidade da vida urbana, da educação e da saúde públicas e de corrosão das instituições políticas nacionais.
4. A "década perdida" dos anos1980, que superpôs àquela herança anterior os efeitos perversos da chamada Crise de Dívida.
5. O legado neoliberal que carregamos desde o fim dos anos 1980. Sobre isso, lembro que em 1997 adverti que a dinâmica do novo modelo e a política econômica dele decorrente nos impossibilitavam obter, de forma persistente, elevadas taxas de crescimento do PIB e do emprego. Mostrei ainda que aquele modelo não só rebaixava nossa taxa de acumulação, como também deteriorava o investimento, em termos qualitativos. Expliquei, naquele momento, que isso decorria dos efeitos da abertura desregrada, da valorização cambial, da privatização e da desnacionalização, que aprofundaram o déficit de transações correntes, somente suportável via crescente e persistente financiamento externo, o que, como se sabe, é impossível.[5]

Entre 2002 e 2008, quando a economia conseguiu atingir taxa média de crescimento mais alta do que a de 1980 a 2002, a falsa euforia tentou disseminar a ideia de que havíamos "retomado o crescimento". Contudo, poucos se dão conta de que as novas bases em que se deu essa "retomada", por meio do "efeito China" e do crescimento do consumo familiar, embora possam resultar em taxas mais altas em um período, não podem garantir a permanência da bonança comercial e financeira externa e interna, para manter crescimento alto e persistente.

Contudo, poucos indagam sobre o nível e a qualidade estrutural do investimento ou se preocupam com a desindustrialização; basta ver a forte

5. Ver Cano (2000), para a constatação dessa afirmação teórica e os resultados macroeconômicos para a média da América Latina e os específicos a sete países estudados: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Peru e Venezuela.

regressão dos manufaturados em nossa pauta exportadora,[6] a forte elevação dos déficits comerciais de produtos industriais de média a alta tecnologia,[7] ou, ainda, a acentuada queda da participação da indústria de transformação no PIB, a qual, depois de passar de cerca de 19% na década de 1950 para 36% na de 1980, regride violentamente para 19% na de 1990 e para 15,6% nos anos 2000. Da crise atual, apregoam que já passou, iludidos por taxas positivas de crescimento, sem aquilatar sua continuidade e as principais mudanças estruturais envolvidas, como as do investimento, do emprego, da produção industrial e do comércio exterior.

3 QUAIS SÃO OS NOSSOS PRINCIPAIS DESAFIOS?

Como em 1930, mas não sob as mesmas circunstâncias e estruturas, nos defrontamos, de novo, com severa crise internacional, para a qual são grandes as dúvidas sobre sua efetiva superação a curto prazo.[8] No plano interno, a melhoria de vários indicadores econômicos tem proporcionado, aos muito otimistas, um verdadeiro "céu de brigadeiro", no sentido de que a crise já teria passado e teríamos retornado a um novo ciclo de alto crescimento, estimado entre 5,5% e 7,3%, segundo o Bacen, para 2010. Contudo, o mau desempenho da balança comercial, do déficit em transações correntes, o pequeno aumento na taxa de inversão e a estrutura do investimento industrial não estimulam, aos cautelosos, a mesma visão. Nossa cautela é reforçada, no plano externo, pela demora da recuperação dos Estados Unidos e pela reincidência da crise na Europa Ocidental.

Mas são justamente os momentos de crise que melhor possibilitam mudanças mais significativas nas estruturas políticas e nas possibilidades de formulação de novas políticas econômicas. Novas no sentido de que procurem defender a economia da crise que lhe afeta e possibilitem um olhar para o longo prazo e mudar a rota até então seguida. Em nosso caso, a rota em questão tem sido a de uma política econômica que, em seus fundamentos principais, tem sido solidária com o neoliberalismo. Como se verá adiante, minha proposta é de ruptura com essa *ordem neoliberal*, para que possamos reassumir, com a soberania necessária, nossos destinos.

Lembremos que, na Crise de 1929, ganhamos alguns graus de liberdade no manejo da política econômica, com o que abandonamos a economia liberal, construímos um Estado desenvolvimentista, ousamos desenhar alguns objetivos econômicos de longo prazo e construímos políticas nacionais de desenvolvimento.[9] Ousamos perseguir uma rota para nós então desconhecida: a de transitar de uma economia primário-exportadora liberal para uma de franca intervenção do Estado,

6. Sobre as determinações internas dessa regressão, ver Pires de Souza (2010).
7. Sobre esse específico atraso tecnológico, ver Alem (2009).
8. As principais razões – conhecidas até o fim de 2009 – para essa incerteza estão resumidas em Cano (2009). Mais adiante, adiciono novos fatos recentemente dados a público.
9. Ver, a respeito, Cano (2007a).

como caminho único para a industrialização. Certamente, embora esse caminho tenha sido abandonado, não será impossível tentar recuperá-lo e atualizá-lo.

Mas, para isso, são muitos os desafios que devemos enfrentar. Examinemos sucintamente aqueles que julgamos ser os principais, na órbita da economia, não ignorando, contudo, que sua resolução esbarra ou pode esbarrar em sérios constrangimentos políticos externos e internos.[10]

3.1 Desafios externos

1. Embora a política externa pós-2002 tenha mudado para melhor, abrindo novos horizontes políticos ao país, a política comercial brasileira, a despeito de mais atuante, exige novas atitudes de negociação, mais objetivas e radicais, notadamente com países como a China, a Rússia e a Índia, dados as transformações e o papel estratégico crescente que essas economias passaram a ter no cenário internacional e em suas relações com o Brasil.

2. Será necessária uma – difícil – negociação com a China, dado que *os tempos são outros*. Este país já saiu na dianteira das nações, tentando reverter sua principal forma de crescimento, para o âmbito de seu mercado interno. Os "negócios da China" cresceram fortemente, em preços e em quantidades, e nos últimos anos não só converteram a América Latina em sua principal supridora de *commodities*, mas também substituíram parte das exportações de manufaturados do México, da América Central e também do Brasil para o mercado norte-americano.

3. A China ensaia agora, em vários países subdesenvolvidos, a repetição do papel britânico do século XIX, criando novos mercados para seus produtos industriais e grandes empórios para adquirir *commodities* baratas. A propósito, a estatal chinesa State Grid recentemente comprou, por US$ 1,7 bilhão, de empresas espanholas, sete plantas energéticas no Brasil e, antes disso, já havia comprado, por US$ 1,2 bilhão, parte da Itaminas – de Eike Batista –, para a construção da Siderúrgica de Porto do Açu. Por outro lado, o grupo Votorantim firmou acordo de US$ 400 milhões – parte de US$ 2,6 bilhões do investimento total futuro – com os chineses, para a venda da Sulamericana de Metais e uma mina de ferro, de onde estima exportar 25 milhões de toneladas/ano de minério, algo como 20% de suas compras atuais no Brasil. Será que, além disso, também perderemos o mercado africano para a China?

10. Ver Cano (2007b), para detalhes desses grandes constrangimentos e desafios. O Ipea produziu recentemente coletânea sobre esses problemas, organizada por Cardoso Jr. (2009).

4. A crise atual já mostrou sinais inequívocos. A forte queda do preço do petróleo retirou parte do grande e recente entusiasmo sobre o etanol e os biocombustíveis nacionais. Mostrou também o quanto instável pode ser o mercado do álcool de cana-de-açúcar, dadas as vicissitudes do mercado de açúcar. Poderá ainda conter, provavelmente, a expansão de nossa fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, que, além dos efeitos renda-emprego, também diminuiria os fluxos migratórios que para lá se dirigiam, encaminhando-os para São Paulo, ou aumentando os bolsões de pobreza nordestinos.

5. A oportunidade que se abre para que o Brasil altere os rumos da política econômica e de suas relações externas exige decisiva ação de liderança na América do Sul. Para isso, é imprescindível imprimir ritmo mais veloz e mais responsável no processo de integração regional.[11] Mas isso também esbarra em alguns problemas sérios:

   a) derrotados em seu projeto Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os Estados Unidos optaram por "comer pela borda do prato", assinando o Tratado de Livre Comércio (TLC) com vários países da América Central e também com Chile, Colômbia e Peru, enfraquecendo as possibilidades efetivas de vigorosa ampliação do Mercosul;

   b) cabe lembrar que boa parte das recentes perdas de nossos mercados externos de manufaturados se deu principalmente em nossos três maiores mercados externos (Estados Unidos, União Europeia (UE) e Argentina), cabendo, portanto, urgentes gestões para tentar recuperá-las;

   c) o México, que, antes de assinar o North American Free Trade Agreement (Nafta), em 1994, já tinha no mercado americano o destino de 65% de suas exportações, ampliou-o para cerca de 85%. Além disso, sua participação no Nafta lhe impôs abertura e "soldagem" com a economia dos Estados Unidos, deslocando, portanto, a maior parte dos interesses que tinha para com o resto da América Latina, notadamente os países do Cone Sul;

   d) a integração com os demais países da América do Sul – na órbita da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – contudo, se pensada exclusivamente em termos de "mercado", não proporcionará efeitos grandiosos, uma vez que os blocos regionais constituídos por países subdesenvolvidos apresentam baixas participações do comércio

11. Há de se reconhecer a expressiva mudança das atitudes do governo atual, no plano das relações externas, com crescente presença brasileira no cenário internacional, em especial na América Latina.

intrabloco (5% a 15%) em relação a suas exportações totais. Assim, para que essa cifra cresça e represente realmente fonte importante de expansão para suas nações, é preciso muito mais do que pensar apenas em "mercado" ou em "saldos positivos";

e) no que tange à integração física ora em marcha, é preciso distinguir entre os investimentos tipo "corredor de exportação", para encurtar o caminho de nossas *commodities* para o Oceano Pacífico, e aqueles que realmente possam agilizar os rumos da integração e do desenvolvimento da região;

f) mas a crise também afeta, pelo lado do financiamento, a consecução e o cronograma dessas obras. Por outro lado, e paradoxalmente, a própria descoberta brasileira de petróleo e gás no pré-sal da Bacia de Santos poderá inviabilizar o importante projeto do gasoduto norte – sul, da Venezuela à Argentina;

g) ainda com relação ao pré-sal, é bom lembrar as advertências recentemente feitas por Ildo Sauer, da Universidade de São Paulo (USP), sobre o fato de que parte dessas jazidas se encontra na área das "200 milhas", não reconhecida por vários países, entre os quais os Estados Unidos. A propósito, até onde a recente (2008) reativação da IV Frota (Sul) Naval dos Estados Unidos não constitui já uma atitude preventiva e ameaçadora? O vazamento de petróleo no Golfo do México ameaça o território norte-americano – mas não só este – com grande desastre ecológico, e isto poderá desencadear fortes pressões dos Estados Unidos sobre essa atividade em águas profundas, mesmo nacionais. Nesse desastre, aliás, já impuseram à petroleira British Petroleum a pesada multa de US$ 20 bilhões;

h) nos episódios do golpe de Estado em Honduras, em 2009, e do terremoto no Haiti, em 2010, as atitudes dos Estados Unidos, em parte ambíguas, resultaram, no primeiro caso, em colocar no *corner* o papel do Brasil, como protagonista da solução desse problema. No segundo, no qual o Brasil até recentemente tinha contingente militar de 1.300 pessoas e liderava as ações do corpo de força de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), os Estados Unidos agiram bem rápido, ocupando e controlando o aeroporto de Porto Príncipe e enviando força militar de cerca de 11 mil soldados, muito mais do que o contingente total (7 mil) da ONU. Obviamente, não permitirão que outros países exerçam liderança neste local, na vizinhança da República Dominicana, de Cuba e da Venezuela. A mobilização "humanitária" para o Haiti compreendeu ainda um grande porta-aviões, 33 aviões e muitos navios; e

i) lembremos ainda das pressões exercidas pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, impondo sérias sanções ao Irã, bloqueando a maior parte do acordo pouco antes assinado entre aquele país, o Brasil e a Turquia sobre o urânio enriquecido.

3.2 Desafios internos

1. Nossa perversa herança social mostra grande deterioração da saúde pública, da educação, da habitação, do saneamento, do transporte urbano, além da disseminação da violência social. Em 2000, acumulávamos déficit habitacional de 7,8 milhões de domicílios, dos quais 87% são de famílias cuja renda é de no máximo três salários mínimos. Projetado esse déficit para os próximos 20 anos, este saltaria para 25,8 milhões de domicílios. Os investimentos necessários a zerar esse déficit total situam-se em torno de R$ 235 bilhões.[12]

Em 2007, o déficit em saneamento básico, em termos de atendimento de serviços de água, representava 19% dos domicílios brasileiros. Em esgoto sanitário, nossa situação é calamitosa. São atendidos apenas 40% dos domicílios. Embora a coleta do lixo atenda a 91% da população, 60% do lixo é acumulado a céu aberto. Para a solução dos problemas de saneamento, nos próximos 20 anos, seriam exigidos investimentos no valor de R$ 226 bilhões.

Mas a perversidade de nossa crise e de nosso subdesenvolvimento mais se manifesta, em todas as regiões, na área da saúde pública, notadamente nas principais doenças infecto-parasitárias, independentemente da concentração produtiva regional. Delas, a região Sul é a menos afetada, e as maiores incidências concentravam-se, em 2003-2004, nas seguintes regiões – percentual no total nacional entre parênteses: *dengue* – Norte (17), Nordeste (52), Sudeste (14) e Centro-Oeste (15); *leishmaniose visceral* – Norte (16), Nordeste (55), Sudeste (23) e Centro-Oeste (6); *malária* – Norte (95) e Nordeste (3); *hanseníase* – Norte (22), Nordeste (39), Sudeste (19) e Centro-Oeste (15); *tuberculose* – Norte (9), Nordeste (29), Sudeste (45), Centro-Oeste (4) e Sul (11).[13]

Assim, em saúde, o montante exigido seria de R$ 1,096 bilhão e, em educação, R$ 783 bilhões. Em transporte urbano, os investimentos são estimados em R$ 1,5 bilhão.

2. Nos setores de infraestrutura, a situação não é mais amena: em energia e transportes, o país precisaria de investimentos totais de cerca de R$ 1,3 bilhão.

---

12. Todos os dados sobre investimentos estimados foram obtidos nos volumes I, IV e V do *Estudo da dimensão territorial para o planejamento* (CGEE, 2008).

13. Dados obtidos em 1º de julho de 2007, na página eletrônica da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Ministério da Saúde (MS).

3. A soma desses investimentos estimados, em termos médios anuais dos próximos 20 anos, situar-se-ia em torno de R$ 269,3 bilhões, o que equivaleria a cerca de 85% do montante anual do investimento total nacional, ou a 14% do PIB anual.[14] É impossível atender a todas essas demandas ao mesmo tempo, ainda mais se mantivermos a atual política econômica, a desregulamentação adotada e a abertura desregrada.

Ressalte-se que o setor produtivo também carece de muitos recursos, dado o atraso tecnológico que acumulamos nestes 30 anos de crise e 20 anos de neoliberalismo, notadamente nos compartimentos mais complexos de equipamentos e de eletrônica, em que fomos mais afetados pela desindustrialização. Embora tenham sido elaborados vários programas de política industrial,[15] os constrangimentos causados pela política macroeconômica têm tolhido seu sucesso, haja vista o quase abandono da política setorial desse segmento e, pecado maior, a não implantação de nenhuma fábrica moderna de *chips.* Para se ter ideia prática deste problema, basta lembrar que nosso déficit comercial externo de *chips* em 2009 somou US$ 3,3 bilhões.[16]

Assim, uma tomada de atitude que pretenda enfrentar esses enormes problemas econômicos e sociais teria de criar estratégia nacional, consubstanciada em dois planos:

a) a estratégia deveria mapear os principais conflitos de interesses decorrentes dessa decisão. Para tanto, há de se desenhar verdadeira "engenharia política", para produzir nova concertação política nacional, que possa equacionar os conflitos entre os distintos segmentos sociais do país; e

b) dado que o montante de recursos para investimentos é muito grande em relação às possibilidades concretas de financiamento interno e externo, há de se fazer reforma tributária e fiscal, para que se possa elevar a taxa de investimento. Ainda assim, será necessário priorizar e escalonar no tempo e no espaço esses gastos, pois *não haverá recursos para todos e para tudo, ao mesmo tempo.*

Essa estratégia deverá estar respaldada pela definição clara de quais são os objetivos principais para o país e seu povo e pela decisão de retomar os mecanismos de controle nacional para o exercício da política econômica.

---

14. A preços de 2004 e percentuais relacionados ao PIB de 2004.

15. Sobre a política industrial no período 2003-2010, ver Cano e Gonçalves (2010).

16. Aliás, durante a negociação (2007) com o Japão, para adotarmos seu sistema de alta definição (HD) para nossa TV digital, o governo anunciou que dessa negociação resultaria a implantação de uma fábrica de *chips* no Brasil, promessa que não vingou. É verdade que o governo federal está implantando, há 10 anos, uma pequena fábrica de *chips*, no Rio Grande do Sul, cujos equipamentos, datados de 2000, foram doados pela norte-americana Motorola. Essa planta iniciaria sua produção efetiva nos próximos meses.

Isso, evidentemente, exigirá formulação e rápida implantação de reformas, de verdadeiras mudanças em prol dos interesses nacionais. Como indicadores maiores dessas reformas, deverão estar explicitamente focadas na maximização do emprego e da poupança de divisas e na forte diminuição dos juros sobre a dívida interna, para abrir espaço na inflexível fiscalidade de hoje.

Nesse sentido, como meio para amenizar parte desses conflitos, caberia envidar esforços para que as previsões – nem as pessimistas nem as mais otimistas – do pré-sal se confirmem e que uma fração substancial de seu excedente possa ser alocada para financiar boa parte daqueles investimentos. Seria boa alternativa de uso de recursos escassos, notadamente em um país no qual o investimento público foi drasticamente reduzido, em que os juros da dívida pública absorvem cerca de 6% do PIB e a política fiscal ortodoxa impõe superávit fiscal elevado, justamente para pagar esses juros.

4. Em termos regionais, também temos novos problemas a enfrentar. Se bem que houve modesta convergência estadual da renda per capita e desconcentração agrícola e industrial, os problemas regionais mais graves (os sociais) não tiveram melhoria substancial. Ocorre que, com a crise fiscal e o comprometimento orçamentário com os juros, as verbas para o atendimento regional encolheram, a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento regional também definharam, assim como as instituições regionais de desenvolvimento não conseguiram reencontrar seu sentido original.

Na chamada luta política pela sobrevivência regional, pouco restou aos entes subnacionais (estados e municípios), além de intensificarem uma suicida guerra fiscal entre todos os territórios, dando ao capital privado recursos escassos que deveriam ser dados ao povo.[17]

4 PRINCIPAIS TEMAS CENTRAIS PARA A AGENDA DE PESQUISAS

É preciso entender que nos defrontamos com os problemas de duas crises. A atual, internacional, que eclodiu em meados de 2007 e ainda mantém quadro de incerteza quanto a sua recuperação, e a estrutural, que nos assola desde 1980 e, embora tenha alterado parte de sua estrutura – a dívida externa pública, por exemplo –, acumulou efeitos perversos e difíceis de superar. Assim, a itemização da proposta de linhas de pesquisa deverá ser antecedida pela discussão das duas crises.

17. Sobre a guerra fiscal, ver a recente tese de doutoramento de Cardozo (2010). Sobre a questão regional no período pós-1970, ver Cano (2008).

4.1 A crise atual[18]

Sua natureza é mais complexa do que as anteriores – notadamente a de 1929 –, diante do aprofundamento da globalização, da grande desregulamentação financeira ocorrida desde fins da década de 1970 e da exacerbação do domínio do sistema financeiro internacional. Embora sua eclosão tenha se dado na economia internacional, com epicentro nos Estados Unidos, esta repercutiu desigualmente por todos os países. Assim, há de se analisá-la nos planos externo e interno.

4.1.1 No plano internacional

Há muitas incertezas sobre a reforma financeira dos Estados Unidos e a crise na União Europeia. Com efeito, lei recentemente (junho de 2010) aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos criou uma agência de proteção ao consumidor, para melhor regular hipotecas, empréstimos e outras práticas financeiras; um conselho de supervisão sobre risco sistêmico, que ampliaria a autoridade do Federal Reserve (Fed) sobre as grandes instituições financeiras; e regras para que a liquidação de instituições financeiras não se faça com ônus para os contribuintes. Contudo, são medidas que não atingem nem corrigem, com a necessária profundidade, a liberalidade comandada pelo capital financeiro.

Por outro lado, a última reunião (27 de junho de 2010) do G-20 financeiro foi no mínimo frustrante para aqueles que acreditavam que haveria concordância geral para a imposição de regras duras ao sistema financeiro. A Europa, notadamente pela voz da Alemanha, pediu ação coordenada para que os países fizessem "saneamento" de suas finanças públicas entre 2011 e 2013 (as velhas políticas recessivas) e que também impusessem tributos que coibissem operações financeiras de elevado risco. Mas a sugestão recessiva, além das promessas da Inglaterra e da França, não entusiasmou muitos países europeus.

Por sua vez, os Estados Unidos, embora concordassem retoricamente com isso, votaram contra, alegando que caberia a cada país decidir sobre isso. O Brasil acompanhou os Estados Unidos, alegando que a tributação de nosso sistema financeiro já era elevada e a regulação atual era suficiente para controlá-lo. Curiosamente, a criação de um imposto mundial sobre os fluxos financeiros internacionais fazia parte das bandeiras eleitorais do PT pelo menos até 2002.

Assim, essa proposta ficou "a ver navios", mostrando que de fato não há poder político internacional para aquele disciplinamento. Ou seja, o capitalismo continua empurrando a crise para frente. Contudo, isso aumenta a incerteza sobre o fim da crise e, ao contrário, ameaça a instauração de uma "recessão programada" na Europa, que, além de abalar ainda mais o euro, poderia se irradiar mundo afora, alongando e aprofundando a crise, podendo esta se converter em depressão.

18. Em Cano (2009), discutem-se essa crise e seus principais efeitos sobre o Brasil e a América Latina.

Nossas pesquisas e reflexões deverão também procurar entender melhor as seguintes questões:

1. Há graves problemas pendentes nos Estados Unidos: o mercado de valores tem enorme incerteza quanto à possibilidade de melhor precificação do "lixo tóxico" remanescente; ainda são incertas a forma e a fonte do financiamento dos déficits fiscais desse país em 2010-2012; e a especulação no mercado de derivativos parece ter retornado.

2. Além disso, os dados sobre o estouro da dívida e do orçamento público da Grécia, de Portugal, da Irlanda, da Espanha e da Itália são graves, sendo o da primeira o pior, inclusive por ter feito operações de financiamento com o banco Goldman Sachs, fraudando sua verdadeira situação perante a União Europeia. Esses fatos não só abalaram o euro, mas trouxeram ainda maior intranquilidade sobre o futuro próximo da UE, de sua economia e das próximas políticas de crédito e de juros. O total de financiamentos dessas dívidas com bancos é estimado em cerca de US$ 1,5 trilhão, e esse fato e o retorno da especulação financeira geraram alerta do Bank for International Settlements (BIS) sobre a possibilidade de retorno da recessão europeia. Nesse sentido, várias medidas recessivas – corte do gasto público, elevação dos juros, corte de salários etc. – já tomadas são indícios de inevitável prolongamento da crise. Uma provável elevação dos juros na UE e uma contração de seus fluxos financeiros externos aos países subdesenvolvidos seriam ruins para nós e nos contaminaria rapidamente.

3. A China poderá assumir papel de "locomotiva" na economia internacional? Esta se comportará como o Império Britânico no século XIX, tentando ampliar sobremodo suas áreas fornecedoras de produtos primários, barateá-los e expandir ainda mais seus mercados externos de manufaturas?

4. Quais as principais razões para o fraco desempenho de nossas recentes exportações de produtos industriais, notadamente de *manufaturados*, e de que forma poderemos superá-lo?

5. Quais serão as possibilidades de maior integração na América do Sul e como poderemos ampliar seus hoje limitados efeitos econômicos?

4.1.2. No plano nacional, há de se indagar e refletir sobre o seguinte:

1. Se nos ativéssemos aos dados oficiais do PIB, eles mostram recuperação a partir do segundo semestre de 2009. A produção da indústria de transformação, ainda que em 2009 tenha sido 7% inferior à de 2008, desacelera sua queda a partir do último trimestre, mas só em abril de 2010 recupera o patamar pré-crise, mantendo ainda alguns indicadores abaixo

> deste. Os dados mostram, contudo, certa desaceleração do crescimento, e os setores mais afetados foram os dos ramos mais complexos, em sua maior parte os de bens de capital, duramente afetados na década anterior. Ou seja, estamos regredindo nossa estrutura industrial. Assim, se quisermos readquirir competitividade externa, teremos de alterá-la, reestruturando o investimento e acelerando a incorporação de progresso técnico.

O atual déficit de comércio com produtos industriais de média – alta e de alta tecnologia passou de US$ 18 bilhões para US$ 23 bilhões e o superávit com os de baixa tecnologia passou de US$ 11 bilhões para US$ 35 bilhões (ALEM, 2009). Em eletrônicos, o déficit comercial em 2008 atingiu a cifra de cerca de US$ 23 bilhões.

A capacidade inovadora é baixa, como constata o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), afirmando que, do total de 4,4 milhões de empresas, só seis mil realizam atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), e a razão disto reside na fragilidade de nossa política industrial. Mostra ainda o Iedi que, do total de recursos públicos incentivados para isso, 61% provêm da Lei de Informática e significam, na realidade, subsídios para manter as empresas que ainda restaram no país, para compensar os elevados incentivos fiscais concedidos a empresas da Zona Franca de Manaus (IEDI, 2010). Não se trata, portanto, de política de ciência e tecnologia (C&T), e sim de manutenção de atraso.

A crise que atingiu o setor automobilístico – queda de 12,4% entre 2008 e 2009 – não se deveu exclusivamente ao mercado interno: entre 2005 e 2008, enquanto aumentamos a produção em cerca de 900 mil veículos, nossas exportações se reduziram em cerca de 400 mil. Ou seja, parte dessa crise se deveu, muito mais, à política de valorização cambial do que a problemas do mercado interno. No entanto, esse setor foi o mais beneficiado pelas políticas de combate à crise, tendo recebido os maiores financiamentos e grandes reduções de impostos.

Também tiveram papel importante nessa *recuperação* outros setores incentivados em termos fiscais e creditícios, como o de bens duráveis de consumo de *linha branca*, materiais de construção e a própria construção civil. Contudo, no fim de janeiro deste ano, findaram os incentivos para *linha branca*; no fim de março, findou o benefício para os demais produtos incentivados – exceto para materiais de construção; e, em meados de maio, o comércio de bens de consumo duráveis já acusava pontos negativos. Em abril e maio, já se apresentavam na mídia indicadores isolados de contração de produção e de vendas em alguns setores. No momento (junho de 2010), a indústria automobilística reivindica ao governo a redução permanente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os veículos *flex* (álcool – gasolina), que já prorrogou, até 31 de dezembro de 2010, os incentivos a caminhões, caminhonetes e tratores.

Porém, a recuperação em processo não poderá se sustentar, por muito tempo, apenas no consumo familiar. Este, além da expansão do crédito anteriormente citada, cresceu graças principalmente ao crédito consignado concedido pelos bancos e à duplicação do prazo médio de financiamento (de 17 para 31 meses) e, ainda, a uma pequena melhoria da renda decorrente das políticas sociais, alargando assim a capacidade de endividamento familiar, que já teria atingido mais de 40% da renda familiar anual do trabalho. Cabe perguntar que limite teria isto, dado que se estima que a inadimplência aumente nos próximos meses. Cabe também lembrar que o desemprego industrial teve alta recorde em 2009 e, portanto, a recuperação do emprego total (todos os setores) que se observa a partir do segundo semestre de 2009 se deve basicamente ao setor de serviços, em que, como se sabe, proliferam ocupações informais e de baixa remuneração.

Os dados do comércio exterior de 2009 comparados com os de 2008 não apresentaram recuperação: as exportações totais acumularam queda de -22,7% e as de manufaturados caíram ainda mais (-27,3%), enquanto as importações totais caíram -26,2% – e mais não caíram devido à forte valorização cambial. Os resultados só não foram piores graças à duplicação dos preços do açúcar e ao expressivo aumento das quantidades exportadas de várias *commodities*, como açúcar, milho, soja, alumínio, celulose e suco de laranja.

Somente a partir do segundo semestre houve melhoria de vários preços, o que permitiu que de janeiro a maio de 2010, em relação a 2009, as exportações subissem 28,7% e as importações, 40,2%; em relação a 2008, entretanto, as exportações cresceram apenas 0,1% e as importações, 4,7%, com o que o saldo comercial definhou, somando, no mesmo período de 2010, apenas US$ 5,6 bilhões. Isso é preocupante, pois no primeiro quadrimestre remetemos em termos líquidos com remessas de lucros, juros e compras de serviços, US$ 16,7 bilhões, resultando em um déficit em transações correntes de US$ 14,5 bilhões.[19] Este déficit está sendo estimado, para 2010, em torno de US$ 50 bilhões a US$ 60 bilhões. O quadro piora ainda mais, dado que, no mesmo período, o investimento direto estrangeiro (IDE) está 11% menor do que em 2009. Temeroso de um desastre, o governo lançou em maio deste ano um "pacote de bondades" para o setor exportador, que consiste em redução de impostos e tarifas, ampliação de crédito e criação do Fundo Garantidor do Comércio Exterior, na esperança de, com isso, anular o perverso efeito da valorização do câmbio.

2. Mas que sustentação e capacidade de transformação estrutural pode ter uma recuperação calcada nesses incentivos à expansão do consumo familiar, no fraco desempenho exportador e em uma modesta taxa de investimento? Para criar mecanismos mais seguros para a elevação da

19. Segundo o Bacen, as remessas de lucros passaram de US$ 3,3 bilhões em 2000 para US$ 33,8 bilhões em 2008.

demanda efetiva, é necessário não só mover acentuadamente a taxa de investimento para cima, como também alterar sua composição estrutural. Entretanto, na órbita pública, a despeito do aumento de investimentos neste primeiro semestre de 2010, e mesmo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), são magros os recursos para isso; e, na privada, é grande a incerteza para o investimento na infraestrutura e na indústria de transformação.

Recordemos, contudo, que nossa taxa de inversão, que subira de 20% na década de 1960 para 25% na seguinte, despencou com a crise da dívida, caindo ainda mais a partir da adoção das políticas neoliberais, para cerca de 16%, situando-se na média de 18% no triênio 2006-2008. Porém, além desse problema quantitativo, há outro, qualitativo: é que sua estrutura mudou, desta fazendo parte crescentes serviços e outros segmentos, e menos da indústria de transformação. Aqui reside parte substancial do atraso em C&T anteriormente apontado.

Por exemplo, nos investimentos industriais estimados pelo BNDES para 2008-2011, a construção residencial teria participação de 44,1%; a infraestrutura, 19,1%; e o restante da indústria, 36,8%. Contudo, da fatia industrial, os ramos de energia e mineração perfazem 68,2%; o automotivo, 7,8%; e as *commodities* industriais, 19,8%, enquanto os compartimentos estratégicos – ou que deveriam sê-lo –, como eletroeletrônica, fármacos e *software* somam apenas 4,9%.[20] Nas previsões para 2010-2013, embora o volume total estimado cresça, a estrutura dos investimentos projetados pouco se altera.[21]

3. Dados esses fatos, como se defender da volta da China comprando mais produtos primários e sendo ainda mais agressiva nas exportações industriais aos países subdesenvolvidos? E como acelerar a integração econômica sul-americana?

4. Por outro lado, essa *recuperação* não altera o quadro macro de médio e longo prazo: baixo crescimento médio, juros altos, continuidade da reprimarização da pauta exportadora etc. Poderemos, em 2010, crescer algo em torno de 5,5% – segundo as estimativas correntes –, mas, sem alterar esse quadro, não obteremos recuperação sustentada, com taxas elevadas e persistentes e retomando a industrialização.

5. Ainda mais, uma "recuperação" assim distorcida e não sustentada desvia as preocupações com o longo prazo e diminui as oportunidades para alterações estruturais da política econômica atual.

20. Ver, a respeito, Torres Filho e Puga (2009).
21. Ver, a respeito, BNDES (2010).

6. Dizem os otimistas que não teremos maiores problemas com nossas contas externas, não só pelos elevados superávits comerciais que vínhamos obtendo, como também pelos grandes fluxos de investimentos externos que entraram nos últimos anos, aumentando nossas reservas para mais de US$ 200 bilhões e tornando nossa dívida externa pública líquida negativa.

Mas cabe lembrar algumas questões relevantes. Nossos saldos comerciais subiram entre 2003 e 2007, quando atingem US$ 40 bilhões, mas caem para cerca de US$ 25 bilhões no biênio 2008-2009; desaceleraram no último trimestre de 2009 e tornaram-se reduzidos neste início de 2010, sendo as previsões, mantida a política de valorização cambial, ruins. Os gastos com serviços e rendas – notadamente remessa de lucros e de rendimentos de títulos públicos – cresceram fortemente, dada a situação internacional, com o que o saldo em transações correntes, quase nulo em 2007, converteu-se em 2008 e 2009, respectivamente, para US$ 28 bilhões e US$ 24 bilhões, e, como sugerido, há previsões ainda piores para 2010.

Esse déficit tem sido coberto com sobras: pelo forte aumento, desde 2003, de investimentos diretos, que atingiram US$ 45 bilhões em 2008, mas despencaram para US$ 26 bilhões em 2009; e pela enxurrada de investimentos em carteira, que, dos US$ 5 bilhões de 2005, atingem US$ 48 bilhões em 2007, quase zeram em 2008 e alcançam US$ 41 bilhões em 2009. É fato que a dívida externa pública, que era de US$ 88 bilhões em 2005, cai para US$ 69 bilhões em junho de 2009, mas a privada, nessas datas, saltou de US$ 82 bilhões para US$ 130 bilhões, com o que a dívida total – incluindo os financiamentos entre empresas – aumentou, dos US$ 188 bilhões em 2005 para US$ 270 bilhões em junho de 2009. Considerando-se que o capital externo em 31 de agosto de 2009 possuía US$ 212 bilhões em ações e títulos de renda fixa e que estes, diante de certas circunstâncias, podem ser liquidados em 24 horas, não vejo razão para muito otimismo, diante do colossal aumento do passivo externo.

7. A atual exacerbação do mercado de valores, que se mostra pelos índices da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), decorre, em sua maior parte, do enorme investimento em ações e títulos de renda fixa feito pelo capital estrangeiro, em virtude não só da débil situação do mercado internacional – baixos preços dos ativos, juros reais negativos, debilidade do dólar, entre outros fatores –, mas, principalmente, da magnanimidade dos juros e do câmbio nacionais. Entretanto, isso parece estar chegando ao fim do apogeu, com a queda do Índice Bovespa nos últimos meses e, se estourada essa bolha, não é difícil prever a explosão dos juros e do câmbio. Que faremos, em termos de política macroeconômica, diante desse possível quadro?

8. E, ainda, diante de provável recuo dos fluxos financeiros internacionais, que atitudes o Estado poderá tomar para reorganizar e reorientar o crédito interno público e privado de longo prazo?

4.2 A crise estrutural: de 1980 a hoje

A crise estrutural é um processo cumulativo: sobre suas origens se amalgamam novos fatos políticos e econômicos transcorridos durante todo esse processo. A ela se juntam e superpõem distintas dinâmicas, de expansão e de crise. A ela se agregam os efeitos da crise atual. Disto decorrem maiores dificuldades e maior trabalho de pesquisa para seu melhor entendimento.

Dado que há maior disponibilidade de estudos sobre a economia internacional das últimas três décadas, não vejo necessidade de neste estudo detalhá-los. Mas é preciso lembrar que sua análise é indispensável para que possamos cumprir nossa tarefa. No plano interno, é imprescindível o conhecimento do "estado das artes", ou seja, a necessidade de se fazer diagnóstico amplo em termos de espaço, setores e temas e questões nacionais e regionais.

Cabe lembrar, inicialmente, que a crise estrutural, que também contém a crise atual, corresponde, *grosso modo*, ao período de 1980 a hoje, de baixo crescimento, e sua periodização deve ser subdividida nos seguintes momentos:

1. Década de 1980: corresponde a um período de alta inflação, baixo crescimento, crise fiscal e financeira do Estado e do balanço de pagamentos.

2. De 1989 a 2002: não só acumula os problemas do período anterior, como também amplifica alguns deles e cria novos. Privatizações, abertura comercial, desregulamentação financeira e valorização cambial são as principais marcas do período. A inflação seria contida a partir de julho de 1994 – por meio do Plano Real –, mas à custa de quintuplicar em termos reais a dívida pública interna, valorizar sobremodo o câmbio – com o que torramos US$ 200 bilhões entre 1995 e 2002 – e colocar os juros reais em níveis absurdos. Com os processos de negociação com o governo federal das dívidas estaduais e municipais, a crise fiscal se alastra pelos entes subnacionais, derrubando o investimento público a patamares irrisórios. O mercado de trabalho, que já vinha se deteriorando no período anterior, amplia o desemprego aberto e o precariza ainda mais.

3. De 2002 a 2008: contempla a recuperação do comércio internacional ("efeito China").[22] O PIB teve taxas médias de crescimento mais altas do que no período anterior, graças: *i*) à grande expansão das exportações de *commodities*; *ii*) ao aumento do crédito consignado – notadamente pelos bancos públicos e basicamente pelo consumo familiar –, que é quase sem risco para os banqueiros; e *iii*) no fim do período, a uma

22. Deve-se entender que o "efeito China" não se resume apenas ao efeito expansivo – direto e indireto – das exportações de *commodities*, derivado do aumento do crescimento real da economia chinesa e do comércio mundial, porque esse efeito também se insere em um movimento internacional de especulações financeiras sobre títulos e *commodities*, que culminaram na crise internacional eclodida em meados de 2007.

expansão do crédito público de longo prazo – por meio do BNDES –, que proporcionou certo alento na taxa de investimento. A absurda taxa real de juros e as condições do mercado internacional favoreceram a vinda de amplos fluxos financeiros, ampliando o investimento externo, notadamente em serviços – financeiros, principalmente – e na especulação no mercado de valores. O lado mais positivo da política econômica foi o das políticas sociais, com a considerável expansão do programa de renda mínima (Bolsa Família) e do salário mínimo real, que diminuíram os níveis de pobreza e indigência, bem como colaboraram no alento ao consumo familiar.

4. Posterior ao fim de 2008: abarca a crise atual e contém grande número de incertezas, tanto internas quanto externas, como as anteriormente apontadas.

Os efeitos cumulativos da crise maior refletem-se nas estruturas econômicas, sociais e políticas. Projetam-se na radical mudança do orçamento e do peso, nele, dos juros; na altíssima regressividade da elevada carga fiscal; na deterioração das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento; e na desindustrialização. Refletem-se, enfim, no atraso tecnológico das infraestruturas econômica e social.

Cabe dar especial ênfase no que tange às estruturas produtivas: abertura e crise alteraram profundamente a estrutura da produção e do investimento industriais. Esses fatos, mais a crise fiscal e a deterioração das políticas de longo prazo, levaram os estados e os municípios à guerra fiscal, distorcendo o processo de desconcentração produtiva (espúria) regional. O "efeito China" estimulou fortemente as exportações mundiais de *commodities* e isto impeliu grande expansão de nossa fronteira agrícola e mineral, agravando sobremodo a questão ambiental e a própria urbanização do país.

Especificamente sobre a urbanização, devo lembrar as advertências que fiz, desde a década de 1980, sobre a descura no planejamento urbano, a menor atenção dada aos investimentos sociais e de saneamento básico e os efeitos da própria política nacional de habitação herdada do regime militar, que proporcionaram notável aumento da especulação urbana e que agravariam, mais tarde, os atuais desastres urbanos (CANO, 1989). Isto resultaria em uma urbanização "caótica e explosiva", periferizando ao extremo o proletariado, ocupando espaços impróprios – morros, alagados, áreas de preservação etc. –, o que conduziria nossa vida urbana a um sério desastre, como, lamentavelmente, estamos assistindo nos últimos tempos. O que estamos vendo no momento é um deplorável discurso de dirigentes políticos, atribuindo esses desastres, exclusivamente, aos "desequilíbrios da natureza", tentando isentar-se daquela responsabilidade.

4.3 Itemização de uma proposta de pesquisas

Como conclusão desta seção, cabe tão somente listar os principais itens que deverão comportar a Agenda de Pesquisa, advertindo, contudo, que esta é uma lista sumária e que comporta muitos outros itens e desdobramentos de alguns:

- principais transformações estruturais dos grandes setores produtivos (agricultura, indústria mineral, indústria de transformação, construção civil e serviços) e segmentos da infraestrutura; atrasos tecnológicos, déficits de oferta, desindustrialização e produtos estratégicos;
- principais efeitos nacionais e regionais da expansão das fronteiras agrícola e mineral;
- programas de execução de reforma agrária e seus principais efeitos;
- desconcentração regional da produção industrial e da infraestrutura e seus principais efeitos econômicos, ambientais, políticos e sociais;
- principais alterações no mercado de trabalho;
- principais mudanças no processo de urbanização;
- avaliação do déficit – atual e dos próximos 20 anos – habitacional e de saneamento básico;
- grandes alterações demográficas, migrações inter-regionais e condições sociais da população;
- revisão crítica da distribuição de renda no Brasil, em especial quanto às rendas da propriedade;
- principais transformações estruturais do comércio exterior: principais produtos, destino e preços;
- finanças públicas: efeitos da guerra fiscal; aumento da regressividade fiscal;
- principais transformações do sistema nacional de financiamento público e privado, crescente "privatização" do sistema público e financiamento de longo prazo e principais efeitos perversos sobre a macroeconomia;
- aprofundamento do estudo da economia internacional, sobre seu atual momento e principais tendências; e
- exame dos principais efeitos, avanços e recuos na integração econômica da América do Sul.

5 PRINCIPAIS LINHAS PARA UM NOVO PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Os otimistas radicais acreditam, à luz de alguns dados econômicos positivos e de suas impressões, que "a crise já passou" e, a partir de 2010, trilharíamos novo ciclo de crescimento, cuja taxa, estimam, seria de pelo menos 5% anuais, sem indagar a qualidade desse crescimento, isto é, que mudanças estruturais tal crescimento traria. Para estes, pouco sentido há em pensar um novo projeto nacional de desenvolvimento. Outros, não tão otimistas, mas também crentes nessa retomada e no mercado, enxergam pelo menos a urgente necessidade de retomar não só o crescimento, mas também a competitividade industrial, seriamente abalada. Para estes, é necessária uma estratégia com esse objetivo, "desenvolvimentista".

Para os críticos, contudo, isso é necessário, mas é apenas parte do que deveria constituir o novo projeto, que deveria ter, como vetor político central, o ataque frontal a nossas desigualdades maiores e uma verdadeira estratégia de retomada da industrialização, com vista a um crescimento econômico mais bem ambientalmente sustentado. É nisto que consiste a formulação desta *proposta*.

Insisto ainda mais que o modelo atual, além de estar divorciado da industrialização, é incapaz de manter taxas anuais de crescimento *elevadas e persistentes a longo prazo*. Repassemos, mais uma vez, essa questão.

5.1 A inconsistência do modelo neoliberal

Na macroeconomia que funcionou entre 1994 e 2002, a política de estabilização foi o carro-chefe e estava lastrada no câmbio fortemente valorizado, na taxa de juros real altíssima e na base fiscal que assegurava o pagamento de juros sobre a dívida pública interna, que somavam em torno de 8% do PIB. Com isso, o resultante desequilíbrio das contas externas se traduziu em um déficit de transações correntes acumulado – entre 1995 e 2002 – de cerca de US$ 200 bilhões.

Quanto mais crescia o PIB, mais cresciam os gastos líquidos – em serviços e pagamentos de renda – em moeda externa e, assim, a consistência do modelo era dada pela presunção da continuidade de grandes e crescentes fluxos de entrada de capitais externos. Mas essa continuidade, como se sabe, não existe, dadas as circunstâncias da economia internacional: crises, flutuações da taxa de juros, ciclos nos mercados de valores etc. Contra a opinião dos economistas oficiais, discuti esse fato em 1997, mostrando que o modelo era incapaz de garantir taxa anual alta e persistente a longo prazo. As crises cambiais internas e externas de 1995, 1998, 1999 e 2001 demonstraram a realidade e a taxa de crescimento média do PIB de 1989 a 2002 (2%) foi tão medíocre quanto à da década de 1980.[23]

23. Ver pesquisa e análise realizada sobre o neoliberalismo nos principais países da América Latina e no Brasil em 1997 (CANO, 2000).

Em 2003, mais um crescimento pífio: 0,6%. De 2003 a 2008, o crescimento médio (4,5%) voltou a subir, amparado aos crescentes fluxos de entrada de capitais externos, que garantiram o elevado gasto cambial e ainda permitiram forte recomposição de reservas. O crescimento mais alto, contudo, esteve lastrado no forte incremento das exportações ("efeito China") e no consumo familiar, mas sem recuperar a taxa de investimento. Com a crise (2008-2009), paradoxalmente, ampliamos ainda mais o passivo externo líquido, dada a situação do mercado internacional, a generosa taxa de juros e o paraíso em que se converteu o mercado financeiro, com o que a entrada de capital externo se multiplicou sobremodo, mormente para o mercado de valores. O resultado acumulado entre 2002 e 2009 não é alvissareiro, com a taxa média anual do PIB tendo sido de aproximadamente 3,2%. Mas agora, deste o início de 2010, quando os fluxos externos encolheram, volta-se a vislumbrar a ameaça de agravamento do desequilíbrio cambial e de pôr em dúvida a continuidade da taxa de crescimento.

Porém, repitamos, há outra questão mais grave, que é a forma de crescimento dos anos recentes. Além do consumo familiar, foram as exportações que impeliram a alta do PIB.[24] Mas estas foram predominantemente de produtos primários, e o investimento, embora tenha crescido alguns pontos, encontra-se ainda em nível muito baixo – cerca de 18% do PIB. Mas não se trata apenas de elevar a taxa de investimentos: esta muito provavelmente subirá – conforme as previsões do BNDES – ainda em 2010-2012, por força de inversões que estão sendo priorizadas pelo PAC, pela Copa do Mundo de 2014 e pelas Olimpíadas de 2016, além das programadas pelo pré-sal.

Não sou contrário, é óbvio, ao aumento das exportações de *commodities*, nem, muito menos, ao aumento do consumo familiar e do crédito. O que critico é que o investimento pouco se move para cima e, além disso, pouco dele tem como destino a indústria de transformação – salvo para as processadoras de exportações. Desnecessário é repetir problemas já apontados, como o da desindustrialização, da reprimarização da pauta exportadora, da insuficiente oferta de infraestrutura e do atraso em ciência e tecnologia.

Há vários economistas que não apenas pensam que essa reprimarização é benéfica, como também que a industrialização não é mais importante como foi. Alguns chegam mesmo a enaltecer o "modelo australiano". Parecem ignorar a diferença entre a desindustrialização daquele país e a nossa; as diferenças entre um país desenvolvido, cuja renda *per capita* é de US$ 44 mil, e um subdesenvolvido, cuja renda é de apenas US$ 7 mil, cifra da qual deveríamos descontar a elevada valorização cambial que a infla em dólares; e que temos nove vezes mais habitantes.

24. Na verdade, a recuperação da economia em fins de 2009 se deve mais aos incentivos fiscais e creditícios concedidos aos setores mais atingidos, a maior parte terminaria sua vigência no primeiro trimestre de 2010 e o governo prorrogaria vários deles.

Cabe adicionar que o atual tipo de crescimento, além de destruir empregos industriais, é mais gerador de empregos terciários, em que predominam as ocupações de menor renda e qualificação, sendo, portanto, ruim também para a urbanização, que continuará ampliando ainda mais o chamado "inchaço urbano", com o que não reduziremos o desemprego oculto. Por outro lado, recordemos que esse crescimento tem limites estreitos, diante da possibilidade de descontinuidade dos atuais recursos externos e da expansão do crédito ao consumo.

Entre os conflitos políticos que sofremos no Brasil, está o que divide aqueles que almejam crescimento alto e justo e aqueles que professam pela "estabilidade a qualquer custo". Bastaram alguns sinais de recuperação e de promissoras estimativas de que cresceríamos a 5% – ou mais – a partir de 2010, e as costumeiras vozes de sempre reivindicaram e já obtiveram a retomada da alta dos juros, mas ainda insistem no controle do crédito e na manutenção do superávit fiscal, "para evitar ou conter a alta da inflação". O Bacen, já em fevereiro, tomou medidas para retomar os anteriores níveis de recolhimento compulsório de meios de pagamento junto aos bancos e que será ampliado a partir de julho de 2010. Em maio deste ano, a taxa SELIC[25] anual subiu de 8,75% para 9,5%, e em junho deste ano, para 10,25%; e essa taxa deverá subir ainda mais. Por outro lado, o governo já anunciou o corte de R$ 10 bilhões no Orçamento Geral da União (OGU). Com isso, e o fim da maior parte dos incentivos criados durante a crise, a economia já mostrava, a partir de abril deste ano, sinais de desaceleração, diante do que o governo, paradoxalmente, estendeu a vigência dos incentivos fiscais. Ou seja, assistiremos, de novo e "em plena festa", a mais uma *aterrissagem forçada* do voo da galinha?

5.2 Linhas resumidas de uma nova agenda de desenvolvimento[26]

Esta proposta parte de um pressuposto de ordem geral, que é o da necessidade iniludível de readquirir o manejo mais soberano de nossa política econômica e, para isso, não há como fugir à questão da ruptura com o modelo atual. Esta se faz sumamente necessária, sem o que não poderemos pensar nem tomar as decisões necessárias para atingir nossas metas de crescimento e desenvolvimento social. É preciso, portanto, retomar nossa perdida soberania econômica.

Obviamente, o desenho e a implementação de um novo projeto deverão ser precedidos de uma estratégia de transição, que permita, no tempo mais curto possível, implantar o novo projeto nacional, ou seja, um novo modelo de crescimento, com redistribuição social da renda e de ativos.

---

25. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).

26. Desde 1990, busco construir uma proposta desse tipo, bem mais detalhada do que a aqui apresentada. Ver essa proposta em Cano (2007b), de que esta subseção foi resumida. Entre outras propostas e discussões sobre o tema, ver Gentil e Messenberg (2009), Magalhães (2009), Sicsú e Castelar (2009), Sicsú e Miranda (2009) e Velloso e Albuquerque (2010). A revista *Isto É*, de 7 de fevereiro de 2010, publicou entrevista do ministro Samuel Pinheiro Guimarães, da SAE/PR, apresentando alguns tópicos do que deverá ser proximamente divulgado pelo governo, como o Plano Brasil 2020.

Dada a complexidade da crise econômica e social do Brasil e seus maiores constrangimentos internos e externos, bem como a pluralidade de tensões e reivindicações de classes/setores/regiões/temas, seria impossível optar por único e determinante vetor produtivo de crescimento, seja o conhecido "*drive* exportador", seja o "mercado interno de massas".

A exclusiva opção interna afetaria fortemente a capacidade de gasto público dos próximos 20 anos com os recursos demandados, ante o acúmulo de investimentos públicos e privados necessários e não realizados. Esse vetor também não evitaria o crescimento de importações de equipamentos e insumos – além de serviços e rendas externas –, que poderiam se chocar com as restrições externas.

É bom lembrar que, dadas as condições da economia internacional, seria impossível expandir ainda mais nossas exportações, para fazer frente à demanda de importações. Muito menos para que pudéssemos transformar nossas exportações na principal variável determinante da renda e do emprego.[27]

Isso requereria uma produção industrial de alta qualidade, especializada e em grande quantidade, o que demandaria expressivas importações de bens e de tecnologia. Como atenuante, poder-se-iam selecionar determinados setores menos demandantes de importações – ou altamente geradores de exportações –, mas, ainda assim, será muito difícil diversificar e dinamizar nossas exportações, como é necessário.

Não é difícil deduzir que qualquer dos dois vetores mencionados nos coloca problemas sérios de financiamento de longo prazo, interno e externo, e, eventualmente, de inflação e de balanço de pagamentos. Mais ainda, é preciso ter claro que o crescimento possível com qualquer deles, isoladamente, é insuficiente para dar conta do problema do emprego e, muito menos, de nossa crise social.

Isso significa que é necessário definir estratégia que não tenha peso excessivo em um vetor isolado e que utilize "de tudo um pouco". Esta contemplaria vários setores ao mesmo tempo, priorizando a atualização tecnológica de segmentos estratégicos, escalonando no tempo o uso dos recursos mais escassos (câmbio e finanças públicas). Mesmo uma combinação "ótima" de setores – tempo – espaço não evitará maiores necessidades de importações, e isto, mais o acesso a tecnologias modernas, pressionaria nossa capacidade de pagamentos internacionais, obrigando-nos a reforçar uma política de exportações.

A alternativa neste estudo proposta priorizará o vetor do mercado interno, via crescimento com distribuição de renda, que use e amplie nosso mercado de massas. As principais atividades contempladas seriam: setor habitacional, priorizando no tempo o segmento popular; saneamento básico; educação, cultura e saúde públicas; e bens de primeira necessidade.

27. A versão mais detalhada sobre esta proposta (CANO, 2007b) inclui apêndice com algumas considerações sobre as dificuldades para se ampliar as exportações, mantido o atual quadro de origem – destino do comércio exterior brasileiro.

O segundo principal vetor seria o da produção para exportações industriais, sem descuidar, obviamente, das exportações de *commodities*. Este requer rigorosa e oportuna seleção estratégica para recuperar o que perdemos em termos de "produtos e mercados possíveis" e, a médio prazo, a seleção de produtos de maiores valor agregado e conteúdo tecnológico, para diversificar a pauta e nossos mercados externos.

Não ignoro que os propósitos expostos e as reformas a seguir itemizadas poderão desencadear conflitos externos – com os Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o BIRD, a Organização Mundial do Comércio (OMC), os bancos internacionais e outros exemplos – e internos – com as elites nacionais e regionais, os partidos políticos, parte dos empresários, o sistema financeiro, alguns sindicatos etc. –, o que implica, necessariamente, a prévia construção de um novo e difícil pacto de poder político. Este pacto terá de passar por negociações entre *partidos*, *classe trabalhadora*, *empresariado*, *regiões* e *setores*, exigindo acurado e afinado preparo político para tal. Sem isto, é difícil pensar em opções nos limites da democracia.

É sumamente importante lembrar que essas reformas precisam ser implantadas de forma escalonada, de acordo com as priorizações fixadas, com a complexidade dos constrangimentos externos e internos e algumas em desdobramentos de curto, médio e longo prazo. Finalmente, apresento o conjunto resumido de ações de políticas – de curto, médio e longo prazo – e de reformas estruturais e institucionais necessárias à execução da nova agenda:[28]

1. *Reforma do Estado*: maior agilização administrativa; readequação e requalificação do funcionalismo público; remontagem do sistema nacional de planejamento; e reintrodução da capacidade seletiva de priorização.

2. Estudo e proposta de *pautas especiais* de exportação e importação que poderão ser criadas, via acordos especiais, para maior integração comercial com a América Latina e outros países periféricos, principalmente com os três outros países "continentais", a China, a Índia e a Rússia. Estas pautas teriam caráter complementar entre o Brasil e esses países, expandindo trocas de produtos cujas vendas dificilmente poderiam ingressar – ou crescer – nos demais mercados.

3. Equacionamento do *serviço da dívida externa e do passivo externo* para compatibilizar tanto um orçamento cambial que ampare a retomada do investimento e do crescimento, quanto, principalmente, condicionar nossa capacidade de amortizá-los às disponibilidades cambiais e fiscais.

28. Essa relação das reformas reproduz, quase integralmente, as apresentadas em Cano (2007b).

4. Equacionamento da *dívida pública interna* para melhor adequação das contas públicas ao crescimento econômico acelerado e contenção da pressão estrutural, exercida sobre a taxa de juros. Dado que as três esferas de governo encontram-se financeiramente comprometidas, esse equacionamento deverá abranger todas essas instâncias.
5. *Reforma fiscal e tributária progressiva* que possa readequar as contas públicas e os níveis regionais e locais de competências, simplificar o sistema tributário nacional e oferecer, em suma, as condições financeiras exigidas por um Estado moderno, eficiente e socialmente justo. Deverá ser prioritário o combate à atual guerra fiscal.
6. *Financiamento de longo prazo*, principalmente para infraestrutura e indústria pesada e de maior complexidade tecnológica, a despeito de esforços recentes de forte ampliação do crédito de longo prazo por parte dos bancos públicos – notadamente pelo BNDES. Tal financiamento constitui talvez a questão mais crucial de nossa política econômica, haja vista a enorme dimensão de suas necessidades e a limitação de suas atuais fontes. Assim, é imprescindível reestruturar o *sistema financeiro nacional* para dificultar a especulação, fortalecer o mercado de capitais e solucionar o estrutural estrangulamento do financiamento de longo prazo.
7. *Reformas sociais* (*agrária, abastecimento*, *urbana*, *saúde pública*, *previdência social*, *educacional* e *ambiental*) projetadas tanto para ataques emergenciais aos problemas dos mais carentes quanto para se atingir toda a sociedade, em uma perspectiva de longo prazo.
8. *Reforma da empresa*, para que se adapte aos novos requisitos administrativos, produtivos, financeiros e sociais e permita maior transparência de seus resultados, sua eficiência e seu papel social em uma sociedade moderna e mais justa.

REFERÊNCIAS

A REESTRUTURAÇÃO do capitalismo no Brasil. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, n. 322, 23 mar. 2010. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/>. Acesso em: 27 mar. 2010.

ALEM, Ana C. Uma reflexão sobre as restrições ao crescimento econômico brasileiro: uma abordagem alternativa à do produto potencial. *In*: GENTIL, Denise L.; MESSEMBERG, Roberto P. (Org.). **Crescimento econômico**: produto potencial e investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Visões do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 81, 21 maio 2010.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

____. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

____. Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento? **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ISSN 0034/9240, Brasília, p. 59-69, 2007a. Edição especial.

____. Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo. *In*: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo R. **Repensar la teoria del desarrollo en un contexto de globalización**. México: Clacso, Unam, Red Celso Furtado, 2007b.

____. **Desconcentração produtiva regional no Brasil**: 1970-2005. São Paulo: UNESP, 2008.

____. América Latina: notas sobre a crise atual. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 18, n. 3, (37), dez. 2009.

CANO, Wilson; GONÇALVES, Ana L. Política industrial do governo Lula. *In*: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003/2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. No prelo.

CARDOSO JR., José C. (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do conselho e orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.

CARDOZO, Soraia A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, 2008.

GENTIL, Denise L.; MESSENBERG, Roberto P. **Crescimento econômico**: produto potencial e investimento. Brasília: Ipea, 2009.

GUIMARÃES, Samuel P. **Plano Brasil 2020**, São Paulo, n. 2100, 27 fev. 2010. Entrevista concedida à revista *Isto É*.

HYDRO. **Acordo entre Vale e a norueguesa Hydro cria gigante mundial do alumínio**. Disponível em: <www.hydro.com/p/A-Hydro>. Acesso em: 3 maio 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Desafios da inovação – incentivos para inovação**: O que falta ao Brasil? São Paulo: IEDI. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em: 11 fev. 2010.

MAGALHÃES, João P. A. **O que fazer depois da crise**: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano. Rio de Janeiro: Contexto, 2009.

PIRES DE SOUZA, Francisco E. Da reativação da economia ao crescimento de longo prazo: a questão da competitividade e do câmbio. *In*: VELLOSO, João P. R.; ALBUQUERQUE, Roberto C. **Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009.

SICSÚ, João; MIRANDA, Pedro (Org.). **Crescimento econômico**: estratégias e instituições. Brasília: Ipea, 2009.

TORRES FILHO, Ernani T.; PUGA, Fernando P. Panorama dos investimentos na economia brasileira para 2008-2011. *In*: GENTIL, Denise L.; MESSENBERG, Roberto P. **Crescimento econômico**: produto potencial e investimento. Brasília: Ipea, 2009.

VELLOSO, João P. R.; ALBUQUERQUE, Roberto C. **Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.