

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO
Autores (as)	Antonio Delfim Netto
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.

A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO

Antonio Delfim Netto

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

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

2.1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

2.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5

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

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

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

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

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

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

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

2.6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.8

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

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

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

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

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

2.9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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