

<b>Título do capítulo</b>	<b>CAPÍTULO 4 INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO</b>
<b>Autores (as)</b>	Luiz Carlos Bresser Pereira
<b>DOI</b>	
<b>Título do livro</b>	<b>POLÍTICAS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO: REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BRASILEIROS</b>
<b>Organizadores (as)</b>	Ricardo Bielschowsky Carlos Mussi
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
<b>Ano</b>	2002
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© 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.

## **INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

### **4.1 INTRODUÇÃO**

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Fonte: Análise Mensal de Taxas de Juros, Global Invest.

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

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

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

#### **4.2 A INCONGRUÊNCIA DISTRIBUTIVA**

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

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

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

---

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

<sup>9</sup> Fonte: Banco Central do Brasil.

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

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

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

---

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

Hoje, passados trinta anos do endividamento externo dos anos 1970, irresponsavelmente retomado nos anos 1990, e do endividamento do Estado ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, com o novo endividamento externo e o novo endividamento do Estado a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em quase 2,4 pontos percentuais, sobre os 22,4% que calculamos, pressupondo zero de pagamentos de juros pelo governo em 1969.<sup>11</sup> Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9 para os rentistas, e sobram 75,2 (em vez de 77,6) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão no mínimo manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto/capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro os empresários deveriam lograr os mesmos 40 de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3%, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16% para 18,5%. Para os trabalhadores sobraram apenas 28,8%. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver pela tabela 1.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

TABELA 2  
**Distribuição Interpessoal da Renda**

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

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

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

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

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

### 4.3 NOVO EQUILÍBRIO DISTRIBUTIVO

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### **4.4 NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**

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

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

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Ver Luiz Fernando de Paula e Antônio Alves Jr. (1999).

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>21</sup> Ver Nurkse (1953) e, principalmente, Lewis (1954).

<sup>22</sup> Ver Marx (1867: capítulo 24).

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

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

#### 4.5 COMPROMISSOS NECESSÁRIOS

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

---

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

<sup>25</sup> Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), e Amsden (1989).

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

#### **4.6 CONCLUSÃO**

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

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

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

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

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

#### 4.7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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