

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: RELEMBRANDO UM VELHO TEMA
Autores (as)	Maria da Conceição Tavares Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
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.

DESENVOLVIMENTO NO BRASIL – RELEMBRANDO UM VELHO TEMA

Maria da Conceição Tavares e
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

5.1 INTRODUÇÃO

Depois de “duas décadas perdidas” que se seguiram à crise da dívida externa, a discussão sobre o “velho tema” do desenvolvimento está voltando à cena no Brasil.

A maioria das discussões trata superficialmente as profundas transformações internacionais das últimas décadas, referindo-se a elas sob o qualificativo vago de globalização. A partir daí muitos aderem, felizes, à “modernidade”, e passam a discutir com afincamento uma melhor “inserção internacional” para o país. Essa, de acordo com a doutrina neoliberal, continuaria a depender da estabilidade e da liberdade dos mercados, sobretudo o de capitais, que nos permitiriam atrair “poupança externa” suficiente para complementar o investimento doméstico e aumentar a eficiência de nossa economia. Internamente haver-se-ia de agregar apenas políticas sociais focalizadas, já que o crescimento se seguiria como uma decorrência da abertura e da estabilização, desde que cumpríssemos, bem comportados, as regras do jogo.

O nosso ensaio começa tentando mostrar quais foram as transformações estruturais ocorridas na economia internacional, e qual

a natureza derivada das mudanças nas regras internacionais. Passamos depois ao diagnóstico da situação brasileira, discutindo, primeiramente, as condições da estabilização com abertura financeira e comercial e os desajustes estruturais por ela provocados – o déficit do balanço de pagamentos, a fragilidade financeira do setor público e a desestruturação agroindustrial e da infra-estrutura. Finalmente entramos na discussão de um projeto alternativo de desenvolvimento, reconhecendo, de saída, o esgotamento do velho “modelo de substituição de importações” – do qual, aliás, alguns economistas da CEPAL foram os primeiros críticos –, mas também do próprio “modelo neoliberal” como possível indutor do crescimento sustentado.

Partimos da idéia central de que só será possível enfrentar a restrição externa e, simultaneamente, promover o emprego, a distribuição de renda e o bem-estar social, se houver uma mudança radical no eixo do desenvolvimento. As novas prioridades teriam de ser a produção de bens públicos de uso universal, a de bens básicos de consumo popular, bem como a recuperação da capacidade de produção do setor de bens de capital com geração de progresso técnico endógeno. Do ponto de vista do financiamento, o novo estilo de desenvolvimento teria de repousar fundamentalmente em mecanismos internos, de crédito e tributários, devidamente reformados. Já o setor internacionalizado dependeria da expansão simultânea das exportações e da substituição de importações, do reinvestimento de lucros e do crédito internacional. Isso implicaria, na prática, a capacidade de pactação pública e privada para lograr um equilíbrio multissetorial do balanço de pagamentos.

A estratégia da mudança socioeconômica deve levar em conta as restrições implícitas na atual situação estrutural – desnacionalização, desestruturação do Estado e anomia social de uma parcela significativa da população. A sua correção a longo

prazo implica a necessidade de se recriar uma capacidade de coordenação de políticas públicas e privadas que minimize as restrições externas e internas com o fortalecimento e a democratização de um novo Estado de Bem-Estar social. O novo papel do Estado e o financiamento do desenvolvimento econômico e social são os itens centrais do nosso “projeto contra a corrente”, cujas dificuldades de execução não são escamoteadas ao longo do texto, e são ainda resumidas nas conclusões.

5.2 MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES INTERNACIONAIS

O verdadeiro processo de globalização virtuosa ocorreu no imediato pós-guerra, quando a hegemonia americana, pautada nas regras de Bretton Woods, permitiu: *(i)* a reconstrução dos sistemas industriais da Europa e do Japão; *(ii)* a industrialização de muitos países da periferia, impulsionada por seu próprio investimento produtivo direto; e *(iii)* o desenvolvimento de economias nacionais autônomas, apoiadas nas políticas de seu respectivo Estado e garantidas por compromissos militares nas alianças da Guerra Fria.

As mudanças nas condições internacionais ocorridas no último quarto do século XX dizem respeito a três movimentos centrais e interdependentes: a liberalização financeira e cambial; a mudança nos padrões de concorrência; a alteração das regras institucionais do comércio e do investimento – todos eles conducentes à instabilidade financeira e ao aumento da desigualdade econômica e social.

5.2.1 Liberalização financeira e cambial

A desregulamentação e a liberalização dos mercados financeiros e cambiais iniciaram-se antes da ruptura do sistema de Bretton Woods e contribuíram para a sua derrocada. A partir de meados dos anos 1960 começaram a aparecer os primeiros sintomas de desorganização desse arranjo “virtuoso”.

No que respeita aos sistemas monetários e financeiros, os fenômenos mais importantes na etapa de dissolução do consenso keynesiano foram, sem dúvida, os que se seguem.

(A) A subida do patamar inflacionário, que tornou insustentáveis os limites impostos às taxas de juros.

(B) A criação do euromercado e das praças *off-shore*, estimuladas pelo “excesso” de dólares produzido pelo déficit crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e, posteriormente, pela reciclagem dos petrodólares.

(C) E, finalmente, a substituição das taxas fixas de câmbio por um “regime” de taxas flutuantes, a partir de 1973. Os defensores das taxas flutuantes proclamavam perseguir um duplo objetivo: permitir um realinhamento das paridades e dar maior liberdade às políticas monetárias domésticas (metas não alcançadas até a data).

Já entre o fim dos anos 1960 e o início dos 1970, as tensões entre a regulamentação dos sistemas nacionais e o surgimento de um espaço “desregulamentado” de criação de empréstimos (e depósitos), num ambiente de inflação ascendente, haviam acarretado mudanças nas formas de concorrência bancária e provocado uma onda de inovações financeiras.

A captura dos devedores do terceiro mundo é uma das dimensões importantes dessa primeira etapa de internacionalização do capital financeiro. Ela se inicia na segunda metade da década de 1960 e se intensifica depois do primeiro choque do petróleo e da introdução do regime de taxas de câmbio flutuantes.

Na década de 1970, num ambiente de crescente liberalização dos movimentos de capitais e de instabilidade das taxas de câmbio e de juros os governos dos países centrais deram continuidade às políticas anticíclicas, com sua ênfase na sustentação do crescimento da renda e do emprego e sua “aversão” à deflação de ativos. Essa combinação e a assincronia cíclica das economias centrais levaram a maior instabilidade entre as taxas de câmbio e de juros, impulsionando, com isso, uma segunda onda de inovações, de “desregulamentação”, de expansão dos instrumentos de *hedge* e

de crescimento dos mercados de emissão e negociação direta de títulos de dívida.

O declínio do chamado “consenso keynesiano” culminou com o choque monetário provocado pela subida das taxas de juros americanas, em outubro de 1979. Importante para a revitalização da finança de mercado foi o papel desempenhado, no início dos anos 1980, pela ampliação do endividamento público americano, de maior qualidade, fenômeno crucial para socorrer as carteiras e conter o colapso dos bancos envolvidos com a crise da dívida do terceiro mundo. As dívidas públicas dos Estados Unidos e da Europa cresceram rapidamente na década de 1980, engordadas pelas taxas elevadas de juros. O crescimento “endógeno” do endividamento público foi acompanhado de maior dependência dos governos em relação aos mercados financeiros internacionalizados.

A partir de então, de forma inédita na história da internacionalização capitalista os Estados Unidos passaram da posição de maiores credores à de maiores devedores do mundo – tanto do ponto de vista interno quanto do externo. Usaram o peso de sua dívida para sustentar a supremacia do dólar como moeda central do mercado financeiro mundial, e forçaram a liberalização dos sistemas financeiros de outros países, sobretudo na Ásia e na América Latina. Durante mais de vinte anos manejaram com grande agilidade a sua política monetária, convertendo-a numa máquina de sucção de liquidez e de capitais para sustentar o crescimento de sua economia. O último ciclo americano comprovou a eficácia e o poder dessa forma de integração financeira, na medida em que propiciou uma espetacular expansão do crédito à produção e ao consumo, permitindo, assim, a alavancagem financeira que proporcionou elevados ganhos especulativos e patrimoniais. Esse modo assimétrico de funcionamento da economia capitalista central não tem precedentes, ainda que seus primeiros sinais de vida possam ser encontrados nas desordens financeiras dos anos 1920. Nesse período, e ao contrário de hoje, os Estados Unidos eram os maiores credores do mundo.

5.2.2 Mudanças na estratégia de concorrência: concentração e centralização do capital

As transformações financeiras foram acompanhadas de mudanças na estratégia global da concorrência entre as empresas dominantes, que teve implicações sobre a natureza e a direção do IDE e do progresso técnico, e levou a uma concentração do poder capitalista mundial surpreendente no fim do século XX [Chesnais, 1997]. A tendência do IDE, desde o pós-guerra até a crise da dívida externa do começo dos anos 1980, tinha sido a de expandir o investimento de natureza produtiva, sobretudo na indústria manufatureira. A distribuição espacial foi abrangente, o que permitiu a generalização da Segunda Revolução Industrial em muitos países da periferia – os chamados Newly Industrialized Countries (NIC).

Ao longo das duas últimas décadas, o processo de concorrência encaminhou-se para a formação de *joint ventures* que implicavam cooperação e alianças estratégicas entre grandes empresas, e produziu uma nova onda de progresso técnico com difusão rápida nos anos 1980. A rivalidade comercial local estava sendo ultrapassada pela estratégia de multiplantas, levada a cabo em espaços que permitiram a expansão virtuosa do investimento e do comércio. A rivalidade entre capitais foi acompanhada pelos Estados nacionais dos países centrais, que apoiavam as suas empresas nas ondas sucessivas de investimento e de modernização tecnológica.

Do ponto de vista espacial, a Ásia converteu-se num dos principais *locus* da concorrência e da difusão acelerada do progresso técnico nos anos 1980 (o Japão e a primeira geração de tigres asiáticos). A liderança no IDE mundial coube ao Japão, que foi seguido por alguns países europeus, os quais tentaram também transnacionalizar o espaço americano. A partir do *endaka* e da desvalorização do dólar, na segunda metade dos anos 1980, inicia-se uma nova etapa. Os Estados Unidos, além de continuarem sendo os maiores receptores de capitais globais, tornaram-se

progressivamente os maiores investidores na Ásia (os tigres de segunda geração e a China). No que diz respeito ao espaço latino-americano, o Brasil e os demais países da região ficaram de fora por conta da crise da dívida externa da década de 1980. O México foi o primeiro país da América Latina a retomar o IDE americano, estimulado pelo acordo de investimentos do North American Free Trade Agreement (NAFTA). A partir de meados dos anos 1990, o Brasil foi, depois da China, o segundo maior receptor de capitais da periferia.

A mudança de natureza das inversões diretas, com predominância de fusões e de aquisições de empresas, iniciou-se nos Estados Unidos na década de 1980. Estendeu-se aos demais países nos anos 1990, acompanhada de uma grande expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações. Essa aceleração da centralização de capital, apoiada na valorização global das bolsas, ocorreu com maior intensidade na segunda metade dos anos 1990. Tratou-se essencialmente de um movimento de natureza patrimonial e de valorização fictícia, que deu lugar a dois processos simultâneos: a fusão de empresas e o fechamento e deslocalização de plantas. Esse último estágio da evolução da estrutura da concorrência mundial, portanto, não foi favorável à criação de capacidade produtiva e muito menos ao emprego.

Depois de reafirmarem sua hegemonia nas esferas financeira e militar, na década de 1980 [Tavares e Fiori, 1997], os Estados Unidos conseguiram liderar as transformações mundiais em curso e ocupar, na década de 1990, uma posição de destaque no crescimento econômico entre os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na medida em que tiveram sua capacidade financeira reforçada pelo resto do mundo puderam multiplicar os esforços de investimento em múltiplas direções. Com os gastos militares e os gastos em novas tecnologias de informação propiciaram os avanços da chamada “nova economia”. Os efeitos dos aumentos da riqueza financeira

foram capazes de financiar um incrível e prolongado *boom* de consumo e investimento da velha economia. Esse *boom* apoiou-se também na expansão sem precedentes do endividamento interno das empresas e das famílias, e na expansão do endividamento externo para financiar o crescente déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos. Esse ciclo de crescimento americano chegou ao fim. Embora não tenha beneficiado as demais economias da OCDE – em particular o Japão que ficou prostrado durante a década – foi capaz de perturbá-las na fase recessiva. Na década de 1990, a interdependência das economias não se afirma mais, como no pós-guerra, num círculo virtuoso de crescimento e de emprego, mas surte um efeito de realimentação perverso na fase depressiva e de deflação de ativos, sobretudo para os países periféricos.

5.2.3 Mudanças nas regras internacionais

Os novos padrões de concorrência e do IDE levaram a uma profunda alteração das regras internacionais do comércio e do investimento. Depois da Rodada Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), as economias nacionais foram obrigadas a proceder a uma nova regulação comercial do investimento, dos serviços e da propriedade intelectual. Esse tipo de enquadramento facilita as práticas monopolistas das grandes empresas internacionais, ao mesmo tempo em que não impede o protecionismo e a regulação nacional das grandes potências.

“As regras da OMC sobre *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, agricultura, têxteis e propriedade intelectual não têm qualquer outra razão econômica, a não ser os interesses de um conjunto limitado de grupos poderosos nos países industrializados. É difícil vislumbrar as vantagens destas regras para os países em desenvolvimento...” [Dani Rodrik, 2001].

No mesmo sentido, Jeffrey Frenkel e Nouriel Roubini afirmam: “Na Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento foram compelidos a aprovar leis de propriedade intelectual, cujas

cláusulas, qualquer que seja a sua justificativa econômica, beneficiam as grandes empresas dos países ricos. Ao mesmo tempo, as medidas *antidumping* estão em alta. Mas nada têm a ver com práticas predatórias. Elas suprimem a concorrência em vez de defender a liberdade de comércio” [Frenkel e Roubini, 2000].

Os objetivos formais e apresentados como benéficos à liberdade de comércio e à difusão do progresso técnico por meio do IDE escondem, na realidade, o contrário, ou seja: um aumento brutal da centralização do capital, da concentração da riqueza e do progresso técnico. Os maiores receptores de investimentos diretos foram os próprios Estados Unidos. Suas grandes empresas e bancos, tanto nacionais como multinacionais, foram os protagonistas principais do processo de fusões e de aquisições, e adquiriram dimensões gigantescas e enorme poder monopolista em matéria de comércio e de controle da propriedade intelectual.

A desregulação dos movimentos de capitais e do comércio provocou desequilíbrios de balanços de pagamentos, nos países em desenvolvimento, e crises cambiais generalizadas. A especulação financeira e cambial que acompanhou o movimento de liberalização levou à fragilização da estrutura bancária em muitos países, da Inglaterra ao Japão, passando pelos países periféricos da Ásia e da América Latina. As crises financeiras e cambiais na periferia foram monitoradas pelo FMI e pelo Tesouro americano. A situação generalizada de fragilidade bancária, por conta da alavancagem excessiva nos mercados financeiros, deu lugar a novas regras prudenciais, consubstanciadas na evolução do Acordo da Basileia, sob os auspícios do BIS. Aqui também a tentativa de supervisão e regulação das instituições financeiras vem resultando inócua, quando não contraproducente, dado o alto grau de exposição e de risco dos grandes bancos privados [Akyüz e Cornfort, 1999].

Esses vetores fundamentais de mudança no ambiente e nas formas da concorrência capitalista incentivaram as tentativas de

formação de blocos de comércio, de investimento e de moeda. O Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e, sobretudo, o ASEAN, são predominantemente áreas de livre-comércio. Já o North American Free Trade Agreement (NAFTA), esse tem como núcleo central um acordo de proteção de investimentos. Finalmente, a União Européia percorreu os três estágios, culminando com o Acordo de Maastrich. A mais recente tentativa nas Américas está em fase de negociações, sob a inspiração dos Estados Unidos. Trata-se da Área Livre-Comércio das Américas (ALCA), cujo cronograma de implantação pode ser acelerado, com prejuízos para a maioria dos países da América do Sul, particularmente para o Brasil.

Os processos de transformação do capitalismo anteriormente descritos são, em geral, ignorados quando se pretende designar a mudança ocorrida nas últimas décadas, mediante a expressão vazia de “globalização”. Os seus resultados negativos têm sido assinalados pelos críticos de esquerda, que costumam acentuar as suas características mais perversas: a deslocalização da produção, a destruição de empregos e uma diminuição geral da capacidade de desenvolvimento sustentado nos países da periferia. Nas versões apologéticas, em contrapartida, fica pouco claro se os Estados Unidos foram ou não os inspiradores e comandantes da implementação das regras da globalização, bem como os seus principais beneficiários. Não por acaso, a economia estadunidense apresentou, nas últimas duas décadas, uma *performance* de crescimento invejável em comparação com a de seus parceiros da OCDE. As novas regras naturalmente não se aplicam ao seu futor, mas sim aos supostos “concorrentes”, em particular os periféricos, e produzem instabilidade e estagnação na maioria dos países. A chamada globalização foi, na verdade, um processo de expansão concentrada da economia mundial, que levou a uma situação assimétrica na qual são poucos os beneficiários, muitos os perdedores e um só que manda.

5.3 BRASIL: ABERTURA FINANCEIRA, ESTABILIZAÇÃO E DESAJUSTE ESTRUTURAL

No início da década de 1980, a crise da dívida externa produziu o primeiro impacto negativo na economia brasileira. Foram dez anos de tentativas de ajustamentos ortodoxo e heterodoxo, que resultaram na redução e na instabilidade das taxas de crescimento, assim como na superaceleração inflacionária. Nos anos 1990, mediante a liberalização financeira, e depois de dez anos de escassez de financiamento externo, o Brasil volta a ser receptor de capitais antes mesmo de alcançar a estabilização.

O Brasil acompanha a tendência que se vai tornando dominante em escala mundial e, na segunda metade da década, passa a receber predominantemente Investimento Direto Estrangeiro destinado a fusões e a aquisições, sobretudo na privatização dos serviços de utilidade pública e no setor bancário.

5.3.1 Abertura financeira e estabilização

Não é possível entender a natureza e o sucesso – assim como os problemas – dos programas de estabilização da primeira metade dos anos 1990 nos países latino-americanos e, finalmente, no Brasil sem levar em conta a consolidação do predomínio da nova finança ocorrida na década anterior, e principalmente sem considerar a etapa do ciclo financeiro global em que nascem os chamados “mercados emergentes”.

O traço comum dos programas de estabilização de “segunda geração” foi a utilização, com maior ou menor rigidez, do compromisso de se manter a taxa de câmbio nominal como âncora do processo de desinflação. Naturalmente, a credibilidade da âncora cambial teria sido menos ampla e eficaz estivessem os países num estágio menos avançado do processo de substituição monetária e, em alguns casos, de “dolarização” e, principalmente, não contassem eles com expressivas reservas em divisa estrangeira, acumuladas antes da, ou concomitantemente à, deflagração das estratégias desinflacionárias.

Independentemente da situação macroeconômica dos países receptores, o início dos anos 1990 foi caracterizado pela restauração dos fluxos de capitais privados para os países da América Latina, depois do longo período de estiagem que se seguiu à crise da dívida dos anos 1980. Apesar da retórica reformista que escoltou e ainda acompanha o retorno dos capitais privados às praças latino-americanas, a verdade é que se tratou apenas, pelo menos no primeiro momento, do tradicional e conhecido “*money chasing yield*”, como bem o professor Hyman Minsky caracterizou esse fenômeno [Minsky, 1986].

O fator decisivo para a transformação do Brasil, como também de outros países latino-americanos, de exportador para receptor líquido de recursos financeiros foi sem dúvida a deflação da riqueza mobiliária e imobiliária observada já no fim de 1989 nos mercados globalizados. Essa profunda recessão “*financial-led*” exigiu grande lassidão das políticas monetárias dos países centrais, no sentido de tornar possível a digestão dos desequilíbrios correntes patrimoniais de empresas, de bancos e de famílias envolvidos com o exuberante surto de valorização de ativos que se seguiu à intervenção salvadora do Fed, em 1987.

Ao estado quase depressivo dos mercados de qualidade, e à situação de sobrelíquidez causada por um período prolongado de taxas de juros muito baixas, juntou-se um quadro favorável à entrada de capitais nos “mercados emergentes”. Esses dispunham de estoques de ações depreciados, de governos fortemente endividados, com empresas públicas *privatizáveis* distribuídas por vários setores da economia, além das perspectivas de valorização das taxas de câmbio e da manutenção de taxas de juros reais elevadas em dólar, mesmo depois da estabilização.

O Brasil e outros grandes países latino-americanos, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida externa, foram literalmente capturados pelo processo de globalização financeira da década de 1990. Todos eles executaram seus programas de estabilização de acordo com as normas

dos mercados financeiros liberalizados, cuja regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral de concentração e de centralização do capital em escala mundial. Nesse rol estavam incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e de bancos de boa reputação; e posteriormente foram incluídas ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial.

Diante da inconversibilidade das moedas recém-estabilizadas esses ativos precisam prometer elevados ganhos de capital e/ou embutir prêmios de risco em suas taxas de retorno. Cria-se, assim, uma situação na qual a rápida desinflação é acompanhada por uma queda muito mais lenta das taxas nominais de juros. As taxas reais não podem ser reduzidas abaixo de determinados limites estabelecidos pelos *spreads* exigidos pelos investidores estrangeiros para adquirir e manter, em carteira, um ativo denominado em moeda inconversível.

Nos portfólios dos grandes investidores dos mercados globalizados, os ativos oferecidos pelas economias com histórias monetárias turbulentas são, naturalmente, os de maior risco, e, portanto, aqueles que se candidatam em primeiro lugar a movimentos de liquidação no caso de mudanças no ciclo financeiro mundial. Independentemente do que possa ocorrer com o ciclo financeiro, os mercados emergentes também estão, em geral, mais sujeitos às alterações nas opiniões dos mercados quanto à sustentabilidade dos respectivos regimes cambiais. Isso significa que os seus processos de estabilização macroeconômica são indubitavelmente vulneráveis, em proporção direta ao grau de dependência do ingresso de recursos externos (déficit em conta-corrente), e vulneráveis também a problemas de inconsistência dinâmica [Coutinho e Belluzzo, 1996].

5.3.2 Abertura e desajuste estrutural

As aberturas comercial e financeira desenharam para o Brasil um quadro macroeconômico cuja principal característica é o aparecimento – sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990 – de um crescente desequilíbrio externo, não apenas na balança comercial mas também na balança de serviços. Por outro lado, em um ambiente de liberalização financeira as flutuações de juros e de câmbio, que acompanham o movimento de capitais, determinam uma trajetória macroeconômica de *stop and go*, em que o crescimento é periodicamente interrompido.

O déficit de transações correntes não corresponde, primordialmente, nesses regimes de abertura financeira, à absorção de poupança externa. Isso significa que a transferência de recursos reais é meramente residual, e a taxa de investimento interno não se eleva. É fácil compreender por que, diante da incerteza quanto ao rumo dos *preços-chaves* da economia, juros e câmbio, o horizonte temporal das decisões de investimento encurta-se dramaticamente.

Em períodos de intensa mobilidade de capitais, a entrada de recursos permite um miniciclo de consumo e uma tendência à sobrevalorização cambial. Já a ameaça de fuga, essa provoca automaticamente uma pressão sobre a moeda local e a subida da taxa de juros. Não por acaso as políticas monetária, cambial e fiscal têm sido superativas, embora não no sentido keynesiano clássico. A instabilidade dessas políticas macroeconômicas – permanentemente submetidas às tensões que derivam das avaliações dos agentes nos mercados financeiros e de capitais – não permite a execução de políticas de crescimento. Evidentemente, a estrita dependência dos humores e os julgamentos dos mercados financeiros internacionais impedem qualquer política verdadeiramente ativa de produção e de investimento, porquanto são precárias as informações adequadas para a tomada de decisões empresariais na esfera do investimento.

No começo dos anos 1990 iniciaram-se *desajustes estruturais* que impõem restrições ao crescimento mais elevado e sustentado.

As políticas de abertura comercial tiveram como resposta um intenso processo de reestruturação produtiva, particularmente na indústria, que não elevou a sua competitividade sistêmica e cujos aumentos de produtividade se devem ao desemprego em massa e aos ajustes microeconômicos das empresas líderes.

Os empresários lançaram mão de todas as técnicas conhecidas: *downsizing*, flexibilização dos contratos de trabalho, terceirização das atividades ancilares e de apoio à produção – desde os serviços de limpeza e comercialização até os trabalhos tecnológicos e de engenharia de produção. Finalmente, decidiram o fechamento de linhas de produção consideradas não competitivas e a especialização em produtos de menor valor agregado. Esse tipo de reestruturação industrial incluiu modificações tecnológicas nas plantas, sobretudo nas empresas de material de transporte e eletroeletrônicos, que vão desde a informatização dos processos de controle até a automação industrial, que não são generalizáveis a toda indústria. Essa modernização restringida – em condições de sobrevalorização cambial e de completa ausência de políticas industriais ativas – implicou um aumento brutal da importação de bens de capital e o abandono da nossa própria indústria de equipamentos. Simultaneamente, ocorreu também a especialização de linhas de produção na indústria de insumos pesados, sobretudo na química, o que resultou igualmente no aumento do coeficiente importado. Essa alta dependência das importações passou a ser estrutural, e manifesta-se na produção corrente, mesmo em condições de baixo crescimento.

Na verdade, a década de 1990 caracteriza-se por uma desindustrialização, entendida como a redução do coeficiente de valor agregado interno sobre o Valor Bruto da Produção e como a liquidação de postos de trabalho – mais de 1,5 milhão durante a década na indústria manufatureira [Mattoso, 1999]. Rompidos os nexos interindustriais das principais cadeias de produção, hoje a estrutura industrial brasileira pode ser comparada a uma nebu-

losa em que se sobressaem algumas grandes e médias empresas em cada setor, com parte da estrutura de apoio globalizada. Elas sobreviveram – respondendo às mudanças macroeconômicas e às novas condições da concorrência internacional – graças à modernização e à especialização, bem como ao acesso ao crédito público e internacional. Assim é possível entender por que a *modernização empresarial* dos anos 1990 levou ao *enfraquecimento estrutural* da indústria manufatureira.

O próprio *agrobusiness* – no qual o Brasil tem vantagens clássicas comparativas – reagiu à crise provocada pelas mudanças internacionais e pela política de estabilização de meados da década. Mediante uma concentração econômica – em termos tecnológicos e de escala –, as empresas que sobraram puderam enfrentar o aumento da oferta mundial, a escalada dos protecionismos norte-americano e europeu e a queda de preços. O setor agrícola não conseguiu, porém, alcançar os volumes de produção, e sobretudo os de exportação necessários à elevação da capacidade para importar e continuar barateando a cesta básica de alimentos.

A indústria manufatureira e o *agrobusiness* foram, em média, claramente superavitários, em matéria de comércio exterior, por vinte anos, de 1974 a 1994. O déficit comercial brasileiro era praticamente energético. A partir da atual gestão macroeconômica, particularmente no período de sobrevalorização cambial, o superávit comercial do setor agrícola caiu e não foi capaz de contrabalançar o enorme déficit da indústria manufatureira.

Ao contrário do esperado, a forte desvalorização de janeiro de 1999 não cumpriu até agora o papel de eliminar o déficit comercial manufatureiro, o que, mais uma vez, revela que o desequilíbrio estrutural se mantém. Em primeiro lugar, nossas exportações de manufaturas cresceram sobretudo para as áreas de menor dinamismo, em particular para a América Latina. Em segundo lugar, o coeficiente de importações aumentou em geral e, de maneira espetacular, os coeficientes de metalmeccânica e de

eletroeletrônicos (US\$ 17 bilhões de importações, em 1999; US\$ 21 bilhões, em 2000; e estimativa de US\$ 23 bilhões em 2001). A privatização das empresas de infra-estrutura contribuiu enormemente para agravar a situação, já que quando as metas de expansão foram atingidas não foram satisfeitos os requisitos esperados de produção nacional de equipamentos.

Consolidaram-se, no fim dos anos 1990, o pequeno dinamismo e a baixa densidade tecnológica da pauta de exportações brasileira: só 41% de nossas exportações cresceram em um ritmo igual ou superior ao das exportações mundiais, e apenas 21% dessas exportações são de produtos de média/alta intensidade tecnológica. Por outro lado, e como resultado do incremento do IDE, dirigido sobretudo à privatização dos setores de telecomunicações e de energia, verificou-se um aumento do coeficiente de importações sem contrapartida compensatória do incremento de exportações dos segmentos “comercializáveis” desnacionalizados. Aparentemente, o IDE continua se dirigindo, como no passado, à exploração do mercado interno [Miranda, 2000].

Ao contrário, porém, de períodos anteriores – em que o investimento se destinava, simultaneamente, a setores de bens de consumo e de bens de capital –, a *modernização* brasileira dos anos 1990 determinou o surgimento de uma estrutura industrial descontínua e *atrasada*, cuja mera reativação não permite enfrentar as atuais condições da produção e da concorrência internacionais.

A falta de política industrial do Brasil contrasta com a dos tigres asiáticos e a da China. A estratégia chinesa, por exemplo, favoreceu a ampliação e a criação de capacidade ao acoplar a expansão simultânea – e em bases tecnologicamente avançadas – dos setores metalmeccânico, eletroeletrônico e de telecomunicações. A China, um mercado de massas gigantesco, vem propondo *joint ventures* para pacotes de investimento em todos os setores, com a mais moderna tecnologia internalizada.

Já no Brasil, as grandes corporações multinacionais lideraram, em décadas passadas, a expansão dos setores de material de

transporte e elétrico, e só mais tarde o Estado veio a comandar diretamente a constituição do sistema de telecomunicações, apoiando o setor produtor de equipamentos. Com a privatização desordenada, no entanto, nem os estímulos nem os compromissos assumidos nas concessões para a produção de equipamentos de nova tecnologia tiveram resposta adequada por parte dos produtores estrangeiros aqui localizados, envolvidos que estavam numa concorrência acirrada nos seus mercados de origem e em escala mundial.

O Brasil fez um “ajustamento” de sua estrutura produtiva, sem perspectiva de ampliação rápida de seu mercado interno. A internalização das novas tecnologias não se deu por intermédio da expansão e modernização do setor de bens de capital, e sim mediante o aumento do coeficiente de importações. Como é natural, os resultados em ambos os países, no que respeita ao crescimento do PIB e das exportações, foram muito diferentes. Na China, observa-se o crescimento conjunto do PIB e das exportações. No Brasil, a expansão da economia amplia o desequilíbrio da balança comercial.

5.3.3 A fragilidade financeira do setor público

Do ponto de vista fiscal, os dados da última década mostram quatro tendências importantes e aparentemente contraditórias: um aumento da carga fiscal de 22% para 30% do PIB; uma elevação da dívida pública mobiliária (de cerca de 20%, em 1994, para cerca de 50% do PIB, hoje); uma redução do gasto público produtivo; e uma expansão insuficiente dos gastos sociais, que mal recuperaram os níveis dos anos 1980. Em compensação, as despesas com juros cresceram rapidamente e alcançaram 8% do PIB no ano 2000. Na verdade, o gasto público econômico e social como proporção do PIB caiu, com uma carga tributária muito maior, a qual incide sobretudo na base da sociedade e na classe média assalariada. Vale dizer, a política fiscal foi nitidamente regressiva e os sucessivos ajustes fiscais nem sequer permitiram po-

líticas compensatórias para atender à situação de desemprego e de carência social.

Tais tendências exprimem o aumento da fragilidade financeira e fiscal do setor público decorrente da abertura financeira externa e da correspondente política cambial. Há uma ligação perversa entre política fiscal e política monetária, que permanece deliberadamente oculta, quando não invertida, nas explicações oficiais.

Nas fases de entrada líquida de capitais, ocorre a concomitante expansão do passivo externo e das reservas do Banco Central (BACEN), cuja política de esterilização monetária conduz ao crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída líquida, as reservas tendem a diminuir e os juros, a subir, o que encarece o serviço da dívida. Essa situação se verifica tanto no regime de câmbio fixo quanto no regime de câmbio flutuante. Em ambos os casos o Banco Central é obrigado a comprar e a vender dólares, numa tentativa de manter uma proporção razoável entre reservas públicas e privadas. O montante relativamente elevado de reservas que o Banco Central deve manter para aparentar uma situação de solvência é um dos sintomas da impossibilidade de adoção da flutuação cambial pura. Como os títulos de riqueza, em reais, e os denominados em dólares são substitutos muito imperfeitos, o mercado financeiro mantém a arbitragem entre juros internos e externos – atento ao risco cambial, de liquidez e de solvência –, o que impede a convergência das taxas e exige a administração do câmbio.

Ao contrário do que diz a teoria convencional, ou seja, que o câmbio flutuante daria maior autonomia às políticas monetária e fiscal, tal autonomia não se verifica em países que têm elevado endividamento externo e que não conseguem reduzir de forma significativa o déficit em conta-corrente. Nessas condições, o câmbio flutuante não elimina o risco cambial e o BACEN se vê sempre obrigado a “sujar” as flutuações. As tendências à apreciação ou à depreciação do real dependem, a curto prazo, e em condições de

abertura financeira, do fluxo e refluxo de capitais internacionais e do maior ou menor descasamento de ativos e passivos, em dólar, dos bancos, de empresas e de rentistas sediados no Brasil. Por sua vez, a relação dívida/PIB – adotada como meta junto ao Fundo Monetário Internacional – varia com as taxas de juros e de câmbio que determinam, em primeira instância, a valorização ou desvalorização de nossa dívida pública em reais e em dólares. Trata-se, portanto, de uma relação volátil, cuja tentativa de redução, convertida em meta junto ao FMI, torna draconiana a execução da política fiscal. Sua redução, com juros altos, crescimento baixo e elevada necessidade de financiamento externo, exige sempre superávits primários fiscais elevados e o encolhimento relativo, quando não absoluto, dos gastos sociais.

Assim, pode-se dizer que a regressividade distributiva da política fiscal – tanto do lado da receita quanto do da despesa – foi agravada pela política monetária. Essa não só esteriliza a política fiscal como também transfere parcelas crescentes de juros para os rentistas, piorando inexoravelmente a distribuição da renda nacional. Assim, em vez de encaminhar-se pelas aspirações e lutas econômicas e sociais da década de 1980, o atual Estado brasileiro converteu-se em um “Estado do mal-estar social”. As políticas de ajuste agregaram aos 40% da população que vive em estado de pobreza estrutural milhões de desempregados abertos e de novos pobres.

Além dos sucessivos ajustes fiscais, o governo, seguindo as recomendações dos organismos internacionais, a partir de 1995 deu início a um programa de reformas que desmantelaram a burocracia pública e os direitos sociais consagrados na Constituição de 1988. A reforma administrativa e a da Previdência Social foram as que tiveram o maior impacto na drástica redução do emprego e da massa de salários do setor público. As sucessivas mudanças da legislação destruíram direitos trabalhistas e a unicidade do conceito de seguridade social, desbaratando, assim, suas fontes de financiamento. A alocação integral das contribuições soci-

ais destinadas constitucionalmente à Seguridade – Previdência, Saúde e Assistência Social – não está mais garantida pelas novas práticas orçamentárias. Da arrecadação federal das contribuições sociais (cerca de R\$ 95 bilhões em 1999), pelo menos R\$ 20 bilhões foram desviados pelo Tesouro para produzir os superávits fiscais exigidos pelo Fundo Monetário Internacional.

Ao longo dos últimos anos o governo federal descentralizou arbitrariamente os encargos financeiros e sociais sem atentar para as assimetrias da arrecadação, e por fim jogou o peso da política monetária sobre o conjunto do setor público, subindo dramaticamente a carga da dívida pública e dos juros. As renegociações levadas a cabo nos anos 1990 puniram os governos subnacionais e engendraram uma brutal transferência e centralização de recursos na União.

Em resumo, fazer uma política fiscal autônoma e digna de um setor público moderno, capaz de sustentar e de estimular a renda, o emprego e a universalização das políticas públicas, é incompatível com a abertura financeira e com as regras do FMI. Essas obrigam a uma cobertura fiscal crescente para os endividamentos público e privado, externo e interno, o que repõe continuamente a fragilidade financeira do setor público. É para manter essa situação inalterada que os epígonos do neoliberalismo vêm reclamando insistentemente a “independência do Banco Central”. Essa seria, diga-se, a coroação da arquitetura do “Estado de mal-estar social”.

5.4 UM PROJETO ALTERNATIVO DE DESENVOLVIMENTO

Antes de entrar na discussão de um novo projeto de desenvolvimento, convém lembrar a ideologia oficial sobre a matéria, bastante difundida nos principais veículos formadores de opinião. No auge do prestígio, a vulgata neoliberal lançou furioso ataque à industrialização brasileira. As críticas concentravam-se na denúncia de uma suposta tendência à autarquia, à ineficiência e à

falta de competitividade externa, tudo isso cevado à sombra munificente do Estado. Os detratores diziam que esses males eram congêntos ao processo de substituição de importações. É bom notar que há muito os críticos de esquerda haviam apontado a exaustão do chamado “modelo de substituição de importações”, sublinhando, aliás, alguns desafios importantes que estavam presentes, em meados da década de 1970, e continuam presentes no início do século XXI.

(A) A criação dos instrumentos e das instituições de mobilização de poupanças voluntárias, particularmente para suportar o financiamento de longo prazo.

(B) A reestruturação competitiva e a modernização organizacional da grande empresa de capital nacional e de suas relações com o Estado.

(C) A constituição do que Fernando Fanjzylber (1987) chamava de “núcleo endógeno de inovação tecnológica”.

(D) A reforma fiscal que ampliasse a base tributária e, sobretudo, alterasse a estrutura do gasto de modo que permitisse o aumento das transferências sociais como proporção do PIB, com o propósito de aproximar o Brasil dos países que caminharam na direção do Estado do Bem-Estar.

Em vez de seguir essa linha de ação, que combateria os males do modelo passado, a estratégia de “desenvolvimento” do Plano Real apoiou-se em cinco pressupostos.

(A) A estabilidade de preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, o que estimularia o investimento privado.

(B) A abertura comercial (e a valorização cambial) impor disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade.

(C) As privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduziram custos e melhorariam a eficiência.

(D) A liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia “poupança externa” em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e para financiar o déficit em conta-corrente.

(E) O desbordamento da renda e da riqueza, promovido pelo novo dinamismo incitado pelos mercados e pela ação focalizada das políticas sociais, seria a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e de eliminar a pobreza [Franco, 2000].

Do ponto de vista do desenvolvimento, o resultado dessa empreitada liberal foi, para dizer pouco, desapontador. A perda do controle nacional sobre as empresas e os bancos desarticulou os mecanismos de governança e de coordenação estratégica da economia brasileira. O setor produtivo estatal – num país periférico e de industrialização tardia – funcionava como um provedor de externalidades positivas para o setor privado.

(A) O investimento público (sobretudo nas áreas de energia e transportes) corria na frente da demanda corrente.

(B) As empresas do governo ofereciam insumos generalizados em condições e preços adequados.

(C) As estatais começavam a se transformar – ainda de forma incipiente – em centros de inovação tecnológica.

Depois da privatização e da desnacionalização, algumas coisas começam a ficar claras.

(A) O aumento expressivo e a indexação das tarifas e dos preços das empresas privatizadas.

(B) O investimento em infra-estrutura correndo atrás da demanda e gerando pontos de estrangulamento.

(C) As grandes empresas “exportaram” os seus departamentos de P&D e os escritórios de engenharia reduziram dramaticamente seus quadros.

(D) E iniciativas importantes, como o Centro de Pesquisas da TELEBRÁS, foram praticamente desativadas.

No mundo de hoje, o acirramento da concorrência entre as grandes empresas internacionais vem ocorrendo com o apoio dos respectivos Estados nacionais. O propósito da competição monopolista é assegurar diversificação espacial adequada da base produtiva e acesso “livre” a mercados. Na estratégia atual da grande empresa internacional, nem sempre, ou quase nunca, esses dois objetivos são alcançados em uma mesma economia nacional periférica. Até mesmo os estudiosos mais conservadores reconhecem a existência de economias de escala e de escopo, de economias externas, de estratégias de ocupação e diversificação dos mercados, de conglomeração e de acordos de cooperação. Nesse jogo só entra quem tem cacife tecnológico, poder financeiro e amparo político dos Estados nacionais.

No Brasil neoliberal, predominaram a falta de coordenação das políticas públicas, a intervenção pontual para atender reivindicações imediatistas do setor privado e a tentativa de escolher os vencedores num processo de privatização caótico. Esse tipo de atuação conduziu a miniciclos de consumo, de investimento e de exportações que esbarraram tanto em restrições internas (de demanda, crédito e de capacidade de produção) quanto externas (déficit de transações correntes em torno de 4,3% do PIB), e tornou o crescimento insustentável.

A fortíssima entrada de investimento privado estrangeiro, para privatização e aquisição de empresas privadas, provocou um alto grau de desnacionalização da economia e dos correspondentes padrões de consumo e de produção. A entrada de IDE, se bem permitiu financiar o desequilíbrio em conta-corrente, agravou os requerimentos de importação da produção corrente e do investimento, e aumentou a remessa de lucros, vale dizer: realimentou o desequilíbrio externo potencial (ou estrutural).

Diante disso, é parte essencial de mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro a definição de um novo padrão de intervenção do Estado na economia. Esse deve ser capaz de absorver

defensivamente os choques externos, e de empreender positivamente, e de modo coordenado, as modificações estruturais e as prioridades sociais requeridas pelo novo modelo de desenvolvimento.

5.4.1 O novo estilo de desenvolvimento e o papel do Estado

Um padrão de crescimento sustentado que pretenda distribuir a renda e promover o bem-estar social não pode deixar de ter como eixo a expansão da capacidade de produção de bens públicos de uso universal e de bens básicos de consumo popular. A produção de bens e serviços e a distribuição de renda são duas faces de um mesmo processo de desenvolvimento numa sociedade mercantil. Sem uma política de produção e emprego condizente com o bem-estar social não é possível fazer distribuição de renda de forma duradoura. Distribuir renda não significa, portanto, um ataque focalizado à pobreza, com políticas do tipo das recomendadas pelo Banco Mundial: *políticas pobres para os pobres* [Soares, 2000].

A mudança de eixo do desenvolvimento estimulará atividades produtivas, cujo impacto direto sobre as importações seja mínimo. Esse tipo de política prioritária não dispensa, porém, o enfrentamento das restrições externas atualmente em curso, as quais exigem uma política ativa de substituição de importações e de promoção de exportações. Paradoxalmente, essa tarefa central de eliminar a restrição externa estrutural caberia preferencialmente ao setor privado multinacional, ou seja, àquele que mais vem contribuindo para os desequilíbrios externos. Sem uma política ativa junto aos setores internacionalizados a vulnerabilidade externa tenderá a se aprofundar.

Cabe aqui reconhecer que qualquer projeto de longo alcance de modificação da estrutura socioeconômica do país deve partir da constatação de três importantes restrições: primeira, as transformações já ocorridas na esfera capitalista relativas à estrutura de

produção e de concorrência; segunda, a atual situação de precariedade do Estado como promotor do desenvolvimento; e, terceira, a existência de vasta parcela da população que sobrevive na informalidade das relações de produção, embora obtenha seus meios de vida nas relações mercantis, quer sejam elas legais, quer sejam ilegais. Esse triplo constrangimento – desnacionalização, desestruturação do Estado e anomia social – implica, para ser corrigido a longo prazo, a necessidade de se recriar uma nova capacidade de coordenação das políticas públicas, com o fortalecimento e a democratização do Estado. A curto prazo, tratar-se-ia, sobretudo, de mudar a orientação da atual política econômica, remontando e pondo sob controle público e nacional os núcleos estratégicos do Estado. O Banco Central, o Tesouro, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal teriam de ser reorientados de forma que permitissem a execução de políticas produtivas de crédito e sociais, as quais beneficiem o conjunto da população com ênfase nos socialmente mais desprotegidos.

Um crescimento sustentado, que permita mudar os padrões de produção e a distribuição de renda, implicará a necessidade de se definirem novas formas de coordenação pública e privada que minimizem as restrições externas. A experiência asiática dos países em desenvolvimento, mesmo a mais recente, mostra que a intervenção estatal é decisiva para induzir as empresas dos setores mais dinâmicos e de alta tecnologia – em particular os liderados por empresas multinacionais – a realizar investimentos que busquem maior equilíbrio nos seus balanços setoriais de divisas, de modo que não pressione o balanço de pagamentos e evite a reiteração da restrição externa ao crescimento.

Do ponto de vista da coerência e da compatibilidade macrossetorial, interna e externa, do novo projeto de desenvolvimento, dever-se-ia considerar a possibilidade de se implementarem câmaras setoriais mistas, nas quais fossem acordadas metas globais de produção, de emprego, de salários e de produtividade,

além de metas de importações e de exportações. Essas medidas de coordenação setorial e macroeconômica não pressupõem a supressão da concorrência e do antagonismo de interesses. Não se trata, portanto, de um “pacto social” que elimine a separação entre trabalhadores e empresários, produtores e consumidores, capital nacional e internacional. Trata-se de uma tentativa de construção de um horizonte de decisões privadas e públicas compatíveis entre si e com a retomada do crescimento sustentado.

Diante das tendências atuais do capitalismo de forte concentração social e espacial de renda e riqueza, a situação social só será modificada se ocorrer uma forte reorientação das prioridades do investimento, do crédito e do gasto público. Além disso, para enfrentar seriamente a questão social o novo padrão de intervenção do Estado deve levar em conta algumas questões centrais. Só a ação direta do Estado pode viabilizar certas atividades e setores cuja existência esteja bloqueada pela operação pura e simples dos mecanismos e dos sinais de mercado, particularmente numa economia em que há um elevado desemprego, mesmo da mão-de-obra mais qualificada. As políticas do Estado devem reconhecer o papel estabilizador, em termos socioeconômicos, das pequenas e médias empresas, e promover o seu desenvolvimento mediante a adoção de políticas permanentes de crédito, fiscais e tecnológicas. As políticas públicas devem apoiar as organizações sociais para a formação de uma economia solidária de auto-organização dos trabalhadores, sobretudo a daqueles que se tornaram e se tornarão redundantes para a economia capitalista contemporânea.

Esses pontos é que dão sentido econômico e social a um programa de desenvolvimento que vise à melhoria distributiva. Para a sua execução, tornar-se-ia necessária uma estratégia de produção de bens e serviços de consumo popular, com prioridades, procedimentos e metas claramente definidos. Por exemplo, escolher a produção de alimentos e a habitação popular significa utilizar mecanismos de financiamento acoplados à coordenação de

incentivos ao investimento produtivo. Significa também ter em mente uma política de abastecimento, de reforma agrária e de reforma urbana. A universalização das políticas sociais, embora se destine em última instância a ampliar os direitos de cidadania, representa, em termos econômicos, uma das principais fontes de renda e de emprego das classes mais desfavorecidas. Como tal, o aumento do gasto fiscal nesses setores é prioritário. Não por acaso, o gasto fiscal em políticas públicas universais tornou-se o cerne do Estado de Bem-Estar moderno.

A oferta de serviços de infra-estrutura vem sofrendo sérios problemas depois das privatizações. Além dos já mencionados aumentos abusivos, em termos reais, das tarifas, os contratos de concessão estão se revelando incapazes de promover um crescimento adequado da capacidade instalada. Essa situação, como é natural, prejudica a eficiência sistêmica e a competitividade dos grandes setores produtivos, em particular num país da dimensão do Brasil. Para as atividades privatizadas de infra-estrutura, cabe tornar efetivo o papel independente e transparente das agências públicas reguladoras, garantindo, sobretudo, o planejamento antecipado da expansão da capacidade e a vigilância explícita sobre os contratos das concessionárias. Caso isso não ocorra, o crescimento esbarrará numa restrição interna representada pela escassez dos serviços de energia, de transporte e de telecomunicações, ou numa restrição externa por comprometimento excessivo com gastos de divisas.

O sistema de ciência e tecnologia – erguido ao longo das últimas décadas e apoiado, sobretudo, no gasto público e na ação das empresas estatais – sofreu um desmonte que é preciso reverter. Não se trata de tentar reproduzir os modismos da “Nova Economia”, mas sim de criar condições para a absorção, a adaptação e a geração de progresso técnico, de forma que dê sustentação ampla ao melhor uso dos recursos internos. Trata-se, na verdade, de permitir uma verdadeira e ampla modernização: desde o resgate do nosso setor de bens de capital e da universidade até o uso difundido e democratizado das novas técnicas de comunicação e informação.

5.4.2 O financiamento do desenvolvimento econômico e social

O financiamento de um novo estilo de desenvolvimento que privilegie o crescimento sustentado e a distribuição de renda requer modificações profundas nas instituições fiscais, creditícias e de seguridade social.

Do ponto de vista fiscal, não se trata somente de melhorar a capacidade de operação da máquina fiscalizadora, como é o caso da quebra do sigilo bancário. A maior eficácia do sistema fiscal, para os fins colimados, exige também uma reforma tributária de caráter progressivo e, sobretudo, modificações substantivas na composição do gasto e na gestão orçamentária. Nesse último aspecto, trata-se de uma lei de responsabilidade fiscal, de natureza muito distinta da atual, que obrigaria o governo e o Congresso a respeitarem as prioridades orçamentárias que definiram conjuntamente. Ou seja, é na composição do gasto e na sua realização, muito mais do que nas metas de superávit fiscal primário, que está a verdadeira responsabilidade fiscal.

Um Estado que arrecada mais de 30% do PIB e gasta menos de 20% para atender à população e à infra-estrutura, despendendo com o pagamento dos rentistas mais do que com as políticas sociais, é um Estado irresponsável perante a sua população. Nesse sentido, o governo gasta muito e mal, se comparado com o de outros países. Caso as relações entre a dependência financeira externa e o rentismo doméstico não sejam rompidas a única forma de sair do Estado do mal-estar social é mediante um aumento da carga tributária que recaia sobre os mais ricos.

Entre os programas universais financiados fiscalmente que precisariam ser aperfeiçoados e ampliados estão, evidentemente, os de saúde, os de saneamento, os de assistência social e os de educação. Para as demais atividades, como habitação, infra-estrutura, ciência e tecnologia, é possível reestruturar os fundos públicos e de seguridade dos trabalhadores. Caberia também revitalizar

e reorientar o papel dos bancos públicos como financiadores do desenvolvimento econômico e social, com uma gestão democratizada e transparente, diferente da atual, seguindo as prioridades da nova agenda de crescimento com distribuição de renda.

Para a constituição de uma economia solidária, o crédito é fundamental. É recomendável, portanto, incentivar e desbloquear as instituições de crédito popular e cooperativo. Para tanto, as atuais restrições ao crédito cooperativo e aos depósitos populares em bancos do povo deveriam ser eliminadas. O seguro de depósito teria de ser estendido aos bancos populares e cooperativos, sob pena de não se ter *funding* suficiente para o financiamento de atividades não favorecidas pelo mercado. Sem esse núcleo de instituições financeiras não é possível ampliar a economia solidária.

A nova estrutura de financiamento proposta daria conta de quatro tipos de atividades: uma propriamente fiscal, fundada na arrecadação tributária; outra pública baseada nas instituições de seguridade social e nas instituições de crédito público; uma de economia popular; e finalmente, a clássica atividade privada, cujas instituições e regimes de crédito precisam ser repensados. Dada a velocidade da desnacionalização e da concentração do setor bancário privado, seria essencial reavaliar em particular o papel dos multibancos. A regulamentação e a operação do crédito para as empresas e para o consumo terão de ser objeto de políticas internas, uma vez que a mera aplicação das normas da Basileia não garante a solvência nem a diminuição do risco bancário.

Do ponto de vista regional, é notória a concentração do crédito e do financiamento nas regiões mais desenvolvidas, uma vez que os bancos estaduais liquidados, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia estão permanentemente sob críticas. É importante repensar o sistema regional de bancos de desenvolvimento sob pena de o próprio BNDES não encontrar agentes repassadores. Alternativamente, poderia ser proposta a criação de uma carteira de desenvolvimento do Banco do Brasil, dada a sua maior cobertura regional.

As atividades e as empresas consideradas prioritárias para um programa de desenvolvimento nacional deveriam ter, como efetivamente já têm, condições favorecidas de crédito. A questão está muito mais na seleção dos projetos e nos mecanismos de favorecimento do que na oferta de recursos. Numa economia tão desnacionalizada, uma questão crucial é definir se o segmento multinacional deve ter acesso ao crédito das instituições públicas e dos fundos populares ou se deve, no período de transição do balanço de pagamentos, ser estimulado a tomar dinheiro fora. Dada a situação de estrangulamento externo, que provavelmente não se resolverá tão cedo, as empresas estrangeiras, cujo peso na produção e no comércio é decisivo, deveriam dar sua contribuição ao equilíbrio do balanço global de divisas do setor privado. Esse equilíbrio só é possível de ser alcançado via reinvestimento de lucros, graduação tecnológica do investimento, estratégias ágeis de substituição de importações e aumento das exportações.

5.5 CONCLUSÕES – CONTRA A CORRENTE

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que estamos nos referindo a uma economia capitalista periférica e totalmente injusta, o que significa dizer subdesenvolvida. As novas condições internacionais e suas regras não são favoráveis – quando não inteiramente hostis – à adoção das políticas aqui sugeridas. Trata-se, portanto, de um projeto contra a corrente, o qual só será viável com uma mudança substantiva na correlação de forças políticas e sociais internas. Isso poderá se dar em razão de uma crise no centro hegemônico e/ou por um estilhaçamento da base de sustentação da estrutura do poder político que vem comandando o país nas últimas décadas.

Não é crível que o modelo atual tenha fôlego para se sustentar e produzir mudanças significativas no bem-estar social. Nosso diagnóstico é o de que qualquer projeção das atuais tendências das variáveis macroeconômicas (particularmente, as relações en-

tre crescimento do PIB e balanço de pagamentos), combinada com a situação estrutural já descrita, aponta para um desempenho medíocre e ao mesmo tempo instável da economia. Medíocre no que se refere ao comportamento dos setores agrícola, industrial e de infra-estrutura. Instável no que diz respeito ao *stop and go* das políticas macroeconômicas diante das condições impostas pelo movimento internacional de capitais.

Nossa proposta parte das transformações já ocorridas tanto no que tange à desnacionalização de setores importantes da economia quanto no que diz respeito às dificuldades de se retomar a experiência desenvolvimentista, largamente apoiada no setor produtivo estatal. Nossa constatação fundamental é a de que o atual arranjo político-econômico é tão ou mais incapaz, que o anterior, de dar conta dos problemas sociais. Na verdade ele agregou, às questões estruturais do subemprego e da pobreza, uma situação de desemprego aberto e de exclusão social de uma parcela da população antes incluída. São os novos pobres da classe média e da classe operária, e os novos marginais “tecnificados” da violência metropolitana.

A inversão dessa situação requer uma intervenção mais forte, abrangente e contínua do Estado nacional e das instâncias públicas subnacionais, qualquer que seja a organização dos movimentos sociais e da assim chamada sociedade civil. Esses podem ser decisivos para mudar a correlação de forças, mas não podem substituir a necessidade de construção de um Estado do Bem-Estar, mesmo em versão periférica. Mas o progresso social só pode ser alcançado com um novo padrão de produção, de investimento e de gasto público. De nada adianta distribuir a renda nominalmente sem que ela esteja ancorada na expansão dos setores de consumo popular – de alimentos e de habitação, particularmente – e nos bens públicos de uso universal, cuja expansão permita o atendimento das necessidades básicas e a expansão do emprego.

Não subestimamos as dificuldades de uma mudança de estilo de desenvolvimento. Estamos cientes dos obstáculos repre-

sentados pelos beneficiários da atual concentração de renda, de riqueza e de poder, que, com todas as forças, tentarão resistir à mudança, como sempre o fizeram. Nesse sentido, nossa proposta, apesar de moderada, possui, diante das características da sociedade brasileira, um sentido mais radical do que as aparências permitem perceber.

Mas é bom lembrar que, mesmo diante das condições hostis criadas pela política econômica, governos subnacionais foram capazes de administrar com eficiência situações de restrição, envolvendo, ao mesmo tempo, uma intensa participação popular na discussão da alocação de recursos fiscais limitados. Além disso, o mundo conta com alguns exemplos de economias periféricas, de todos os tamanhos e regimes políticos, as quais não se submetem às regras de enquadramento dos organismos internacionais e de suas políticas neoliberais. Essas vêm sofrendo fortes ataques e continuamente perdendo prestígio nos foros internacionais, e são retoricamente substituídas por uma preferência pelas políticas sociais. Examinada mais de perto, a preferência pelos pobres do FMI e do Banco Mundial é uma forma de preservar as políticas neoliberais, mediante um tratamento focalizado de seus efeitos.

Depois de muitas reuniões e ameaças, não propuseram seriamente qualquer reforma da arquitetura financeira internacional. Teremos, assim, de nos contentar em reformar a nossa. Tampouco diminuirão as restrições comerciais impostas pelos países ricos. Teremos de responder – como os desenvolvidos o fazem – com formas de proteção alternativas da economia nacional. No que tange ao progresso técnico em setores vitais, como o farmacêutico, o de telecomunicações e o de informática, estaríamos obrigados a empregar as mesmas políticas adotadas pelos asiáticos no passado, e não a seguir à risca as normas sobre a propriedade intelectual que a OMC vem tentando impor a todos os países.

Para mudar o padrão de desenvolvimento é necessário combinar resistência às políticas da “nova ordem global” e capacidade

de transformação nacional, a qual seja impulsionada tanto pelas forças populares quanto por um Estado que reequilibre os interesses em jogo.

5.6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKYUZ, Y e CORNFORT, A. *Capital Flows to Developing Countries and The Reform of The International Financial System*, UNCTAD, 1999.
- AMSDER, Alice H. *The Rise of The "Rest"*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BELLUZZO, L. G. M. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados. *Economia e Sociedade*, n. 4. Campinas, junho de 1995.
- KATZ, J. e STUMPO, G. *Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional*. Santiago: CEPAL, março de 2001.
- MORTIMORE, M. e PERES, Wilson. *La Competitividad de América Latina y El Caribe: Las Dimensiones Empresarial y Sectorial*. Santiago, março de 2001.
- CHESNAIS, F. *La Mondialization du Capital, La Découverte*. Paris, 1997.
- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. *Economia e Sociedade*, n. 7. Campinas, dezembro de 1996.
- FAJNZYLBER, F. *La Industrialización Trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1987.
- FRANCO, G. *O Desafio Brasileiro*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- FRENKEL, J. e ROUBINI, N. *The Role of Industrial Countries Policies in Emerging Market Crisis*. NBER, outubro de 2000.
- IEDI – Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro. São Paulo, mimeo.
- MATTOSO, J. *O Brasil Desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MIRANDA, J. C. Avaliação do Potencial Exportador das 500 Maiores Empresas Brasileiras. Rio de Janeiro, 2000. mimeo.
- MINSKY, H. *Stabilizing the Unstable Economy*. Londres: Yale University Press, New Have, 1986.

- SALAMA, P. Des Nouveaux Paradoxes de la Liberalisation en Amerique Latine? Paris: CEPN-CNRS et GREITD, fevereiro de 2001, mimeo.
- SOARES, L. T. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. Rio de Janeiro: Cortez, 2000 (Coleção Questões da Nossa Época).
- RODRIK, D. The Developing Countries hasardous obsession with global integration, janeiro de 2001, mimeo.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- UNCTAD – *World Investment Report, Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*. Genebra, 2000. *Trade and Development Report*. Genebra, 2000.