TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1346

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

João Sicsú

Brasília, agosto de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1346

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

João Sicsú*

Brasília, agosto de 2008

* Diretor de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL 011; 021; 023; 050

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL: SÍMBOLOS E SOCIEDADE 8

3 O OBJETIVO FINAL: A SOCIEDADE DESEJADA 11

4 AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E O ESTADO ATIVO 13

5 AS POLÍTICAS CAMBIAL E MONETÁRIA 15

6 A ADMINISTRAÇÃO FISCAL KEYNESIANA 17

7 CONCLUSÃO 23

REFERÊNCIAS 25

SINOPSE

Este artigo busca apresentar as bases de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Para tanto, parte de algumas premissas básicas. A primeira é a de que não haverá desenvolvimento sem mobilização social. A segunda é que o desenvolvimento é fruto do planejamento, no qual o Estado tem papel fundamental. Ademais, uma estratégia de desenvolvimento deve conter pelo menos três partes: a descrição do *Brasil que queremos*, a definição de uma política macroeconômica para atingi-lo, e um conjunto de políticas públicas para realizar objetivos sociais abrangentes. Por fim, o texto destaca algumas intervenções macroeconômicas necessárias para atingir os objetivos propostos: política monetária de juros baixos, política cambial de taxas competitivas e política fiscal de tipo keynesiana.

ABSTRACT

This paper aims to outline the basis for a development strategy for Brazil. Therefore, it starts from some basic premises. First, there will be no development without social mobilization. Second, development is a planning result, in which the Government plays a key role. Besides, a development strategy must be consisted of three parts, at least: the description of the Brazil we want, the definition of a macroeconomic policy in order to reach it, and a set of public policies to accomplish broad social goals. Finally, the paper outlines some macroeconomic interventions necessary to achieve the proposed goals: low interest rate monetary policy, exchange rate policy to promote economic growth, and a fiscal policy in the Keynesian tradition.

1 INTRODUÇÃO

> Nenhuma questão me obcecou tanto como esta: por que eles encontraram o caminho certo, o desenvolvimento, e nós o errado, o do subdesenvolvimento."
>
> (Celso Furtado)

Grande parte da sociedade organizada não tolera mais a realidade brasileira de país não-desenvolvido, de país em que o cidadão comum não tem qualidade de vida e que muitos não têm sequer as condições mais básicas de sobrevivência. A intolerância está acentuada pela falta de perspectiva: estamos onde não desejamos e não sabemos para onde estamos caminhando. Muitos se envolvem em debates acalorados sobre problemas conjunturais: são tensas as discussões sobre a inflação, a alta taxa de juros e valorização cambial. Contudo, as decisões de políticas macroeconômicas estão desassociadas, pelo menos de forma explícita, de uma estratégia de longo prazo, seja ela qual for: de construção de um país de bem-estar social ou de um país de economia primarizada com renda e patrimônio concentrados. O governo atua, age, inaugura obras... tenta fazer o melhor, mas isto é pouco. O que precisamos é de um projeto de futuro para que possamos sonhar. E, também, para que possamos estabelecer os *links* entre ações presentes e o futuro desejado.

A era neoliberal que predominou nos últimos 25 anos acabou. O Brasil e tantos outros países que adotaram o receituário neoliberal não obtiveram o resultado prometido. Não houve desenvolvimento, não houve melhora significativa na qualidade de vida. As reformas de inspiração neoliberal desestruturantes do Estado e da sociedade não entregaram o que prometeram. A realidade derrotou o neoliberalismo, mas muitos de seus adeptos repetem suas idéias por falta do que dizer. É a inércia que predomina em momentos de transição. As poderosas entidades multilaterais que foram símbolos e instrumentos do neoliberalismo se encontram falidas, principalmente do ponto de vista de sua reputação, autoridade intelectual e capacidade de intervenção política. Estamos vivendo um vácuo histórico: faltam discursos e projetos. O neoliberalismo acabou e o desenvolvimentismo não nasceu ainda enquanto realidade social.

Este texto é uma colaboração para as discussões que começam a emergir nesse vácuo deixado pelo neoliberalismo. Seu objetivo é apresentar linhas gerais de uma estratégia de desenvolvimento nacional, com destaque para a política macroeconômica, necessária à prosperidade em todas as suas esferas. Entretanto, vale dizer que o planejamento estratégico do desenvolvimento é muito mais que um modelo macroeconômico: abarca estratégias de envolvimento da sociedade, o que está discutido na seção 2, e a definição do *Brasil que queremos*, que é tratada na seção 3. Ademais, deve conter, pelo menos, um esboço de modelo macroeconômico adequado, apresentado nas três seções subseqüentes. E vale ainda salientar, com ênfase, que uma estratégia de desenvolvimento envolve também diversas outras dimensões que não são tratadas aqui, tais como arquitetura política de inclusão e participação, políticas de planejamento ambiental, políticas de distribuição funcional da renda, ações internacionais de inserção política etc.

A conclusão inicial do trabalho é que não haverá estratégia de desenvolvimento sem que haja envolvimento da sociedade em sua construção. Em segundo lugar, sugere-se que o *Brasil que queremos* é um país democrático, tecnologicamente avançado, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejado, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal. Por último, descreve-se o modelo macroeconômico considerado adequado à estratégia de desenvolvimento proposta. Neste modelo, a política monetária administraria uma taxa de juros baixa compatível com o equilíbrio interno e externo da economia; a política cambial, por sua vez, administraria uma taxa de câmbio competitiva para as exportações de manufaturados e regularia o fluxo de capitais financeiros; e a administração fiscal cumpriria um papel, bem mais amplo, de controlar os gastos públicos com o objetivo de manter o pleno emprego, melhorar as condições de vida da população, e de realizar uma arrecadação tributária progressiva. Além disso, à administração fiscal deveria caber responsabilidade tal que a dívida pública e seus eventuais déficits orçamentários fossem controlados com vistas a manter a capacidade do governo de realizar esta política de gastos.

2 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL: SÍMBOLOS E SOCIEDADE

Uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil deve ser composta de três partes. A primeira é o ponto final, ou seja, *para onde se quer levar a sociedade*. A segunda é a *trajetória macroeconômica* que deve facilitar a chegada ao ponto final. E a terceira são *políticas públicas* que devem objetivar, por um lado, fazer justiça social e, por outro, auxiliar a continuidade do desenvolvimento – por exemplo, políticas educacionais, políticas ambientais, políticas de redução das desigualdades de renda e de riqueza.

Uma estratégia de desenvolvimento, entretanto, para ser factível, deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade, transformando-o em sonho, em utopia e orgulho. As palavras de Carvalho (1990) são ilustrativas:

> É por meio do imaginário que se podem atingir não só a cabeça, mas de modo especial, o coração, isto é, as aspirações, os medos e as esperanças de um povo. É nele que as sociedades definem suas identidades e objetivos, definem seus inimigos, organizam seu passado, presente e futuro (*op.cit.*, p.10).

Portanto, políticas sociais, políticas macroeconômicas, instrumentos, objetivos, metas, desafios, riscos e mecanismos de avaliação devem, de forma inescapável, compor uma estratégia de desenvolvimento. Porém, se esta não for transformada em sonho que movimenta a maioria dos cidadãos, permanecerá apenas como uma carta de belas intenções.

A sociedade desejada deve ser sonhada. Por vezes, a sociedade sonhada situa-se no passado ou em outro lugar; sonhá-la significa imaginá-la e desejá-la. O que faz os sonhos e as atitudes emergirem é a sensação de "unidade rompida" (BERLIN, 1991, p.32), é a indignação com a falta de alguma coisa idealizada (e desejada) que se contrapõe à realidade presente não-desejada ("a vida como ela é", usando a expressão consagrada por Nelson Rodrigues). Uma estratégia de desenvolvimento deve,

portanto, buscar romper com qualquer tipo de conformismo e mostrar que um futuro melhor é factível por meio da ação da sociedade.

Indivíduos têm percepções diferenciadas sobre a realidade presente, o passado e o futuro. Muitos aspectos podem explicar estas percepções diferenciadas: grau de formação, de informação, acesso à cultura, ao lazer, inserção social, infortúnios, processos psicológicos singulares etc. A forma mais conhecida de aglomeração de indivíduos – que são e devem continuar sendo heterogêneos, com diferentes interpretações sobre a realidade – no interior de mobilizações sociais tem sido aquela que se dá por intermédio da criação símbolos. Estes sintetizam sensações, emoções e idéias que são a base da adesão e da movimentação de aglomerados sociais.

Símbolos substituem momentaneamente a realidade desejada, mas ainda não alcançada. Um símbolo nítido, ou seja, que tem um significado muito claro, é capaz de absorver múltiplas dimensões dos sentimentos e desejos. Esta capacidade de absorção social é a magia dos símbolos, que permite aglomerar milhões de indivíduos heterogêneos. Símbolos convergem os diferentes em busca do comum. Símbolos são imagens, *slogans* ou coisas assemelhadas. Símbolos sintetizam sonhos, isto é, a realidade invisível e desejada. Enfim, símbolos são sínteses de idéias, de projetos, de futuro esperado. *Símbolos são também necessários porque são formas de substituição de líderes únicos*. Uma estratégia de desenvolvimento deve prescindir da ação de um líder, com suas idiossincrasias e desejos particulares, o que torna idéias e ideais em movimentos sintetizados por símbolos – algo absolutamente imprescindível.

O *slogan* "O petróleo é nosso", que movimentou grande parte da sociedade brasileira para a criação da Petrobras no início dos anos 1950, é um exemplo de símbolo que representou uma utopia que envolvia soberania e nacionalismo. A Petrobras foi criada para ser monopolista de alguma coisa que à época inexistia: era puro sonho que se tornava realidade a cada dia, a cada ano – e cada vez mais. O movimento pelas "Diretas já", em 1984, sumariou sonhos de milhões de brasileiros por um país democrático. Os estudantes "caras pintadas" que tomaram as ruas do país em 1992 exigindo o *impeachment* do presidente Fernando Collor representaram um movimento contra a corrupção e pelo aprofundamento da democracia. "O Petróleo é nosso", as "Diretas já" e os "caras pintadas" foram símbolos construídos pelo *movimento dos movimentos* da sociedade.

Há, portanto, um elemento importante de uma estratégia de desenvolvimento: os símbolos – que podem não ser criados em laboratórios ou gabinetes.[1] O *slogan* "Diretas já" não teve dono. Apreendido por milhões de brasileiros, passou a ser uma marca coletiva. E quem imaginou que "caras pintadas" poderia representar a indignação de milhares de jovens? Símbolos resultam da mobilização em torno do debate amplo e organizado sobre a rejeição do velho e a construção do novo. Assim, uma estratégia de

1. Carvalho (1990, p.11) mostra que símbolos podem ser criados também em laboratórios. Como exemplo, cita a atividade da seção de propaganda do Ministério do Interior da França, que em 1792 chamava-se Bureau de l'Esprit. Os dois símbolos mais importantes criados na revolução francesa foram a Marselhesa e a bandeira tricolor: ambos carregavam muita emoção. Contudo, Carvalho (*op.cit.*, p.13) ressalta que "um símbolo estabelece uma relação de significado entre dois objetos, duas idéias, ou entre objetos e idéias, ou entre imagens. Embora o estabelecimento dessa relação possa partir de um ato de vontade, sua aceitação, sua eficácia política, vai depender daquilo que Baczko chamou de comunidade de imaginação, ou comunidade de sentido. Inexistindo esse terreno comum, que terá sua raízes seja no imaginário preexistente, seja em aspirações coletivas em busca de um novo imaginário, a relação de significado não se estabelece e o símbolo cai no vazio, se não no ridículo".

desenvolvimento não é um plano de governo detalhado, bem como não deve conter respostas para a lista infindável de questões que afligem a todos os cidadãos brasileiros. Uma estratégia de desenvolvimento deve ser construída no debate com a sociedade organizada a partir de linhas gerais, que descrevam: *i)* o objetivo final – um país em que questões materiais não sejam barreiras instransponíveis à felicidade; e *ii)* a trajetória – políticas públicas, procedimentos e regras para se formatar e re-formatar continuamente um novo país.

Um outro elemento essencial de uma estratégia de desenvolvimento é a perspectiva nacional. O nacionalismo é o sentimento que emerge da forma pela qual o mundo moderno se organizou territorialmente: emerge da forma Estado-nação. O indivíduo, membro de uma sociedade organizada dentro de limites geográficos limitados, tem a sensação de pertencimento àquele espaço nacional. Ele sente necessidade e orgulho de defender o seu território e de participar de "competições" – bélicas (quando necessárias), esportivas e econômicas – enfrentando outros Estados-nação. No caso do Brasil, o sentimento nacionalista de cunho desenvolvimentista talvez tenha aflorado de forma genuína nos anos 1950, quando o país ganhou a primeira Copa do Mundo e quando o governo de Juscelino Kubitscheck liderava o processo de fazer cinqüenta anos de progresso em cinco anos de governo. O povo cantava: "a Copa do Mundo é nossa... com brasileiro não há quem possa". Como descreve Chauí (2000):

> sob o governo de Juscelino Kubitscheck, vivia-se sob a ideologia do desenvolvimentismo, isto é, de um país que se industrializava para o mercado interno, para 'o brasileiro' e que incentivava a vinda do capital internacional como condição preparatória para, conseguido o desenvolvimento, competir com ele em igualdade de condições (*op. cit.*, p.31).

Em uma estratégia de desenvolvimento civilizatória, as perspectivas individual e nacional devem caminhar juntas. Enquanto a primeira preserva as diferenças, a segunda une, transforma todos em iguais. Ambas são essenciais. Por um lado, valorizar o indivíduo reforça a idéia de liberdade que não leva em conta os demais; por outro, a perspectiva nacional reforça a idéia de defesa do coletivo, que leva necessariamente em conta todos. O nacionalismo é o momento em que o indivíduo está superado, em que grupos, corporações, segmentos, classes e castas sociais (e todos os seus interesses particulares) também estão superados pela união. Nesse sentido, o nacionalismo dentro de uma estratégia de desenvolvimento deve representar a solidariedade de interesses entre trabalhadores e empresários na defesa de seus mercados e na busca de novos espaços econômicos, visando a mais empregos e maiores salários – esta é a genuína disputa dentro da competição global com outros Estados-nação.[2]

2. O nacionalismo necessário é, portanto, o nacionalismo que defende interesses econômicos e, quando couber, territoriais. Mas o nacionalismo também tem uma vertente étnica. Esta é deplorável. Comove multidões pela necessidade, por exemplo, de eliminação de seres humanos e pela eliminação de liberdades, tais como de comunicação e expressão e de escolha religiosa. Cabe citar a eliminação de milhares de indivíduos de origens bósnia e albanesa promovida por S.Milosevich na década de 1990 em nome do nacionalismo sérvio, na antiga Iugoslávia. O fundamentalismo do nacional-etnicismo é o oposto do radicalismo democrático consagrado em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Para discussões sobre o tema nacionalismo, ver Bresser-Pereira (2003).

3 O OBJETIVO FINAL: A SOCIEDADE DESEJADA

O objetivo final de uma estratégia de desenvolvimento deve ser a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal – cujas partes imprescindíveis devem ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades. O estado de bem-estar social é o conceito que resume este conjunto de objetivos; é a maior conquista da civilização ocidental ao longo do século XX.[3] Ele foi a única conjugação de fatores sociais, políticos, econômicos que conformou um ambiente institucional que valoriza a liberdade, a individualidade, o trabalho, a atividade empresarial, a gestão republicana do Estado, a justiça e o bem-estar. Sua construção teve início ao final da década de 1940 na Europa ocidental, o palco da sua realização. Hoje há um estado de bem-estar social em diversos países europeus, com destaque para os países nórdicos. Segundo Kuhnle (2007),[4] as principais características do estado de bem-estar social dos países nórdicos são as que se descrevem a seguir.[5]

> Considerando os padrões internacionais, tais países têm a maior proporção de força de trabalho empregada nos setores sociais, de saúde e educação – a saber, 30%.
>
> Um nível comparativamente alto de confiança entre cidadãos e governos. As sociedades nórdicas são mais 'aliadas ao Estado' do que as dos demais países europeus.
>
> Um nível avançado de igualdade entre homens e mulheres, resultante, sobretudo, de leis promulgadas desde a década de 1970; todos os benefícios são essencialmente 'neutros' com relação ao sexo, de modo que as mulheres são tratadas com necessidades e direitos próprios, e não apenas como viúvas e mães. Os mercados de trabalho nórdicos são caracterizados por altos índices de ocupação feminina, níveis remuneratórios basicamente iguais para homens e mulheres que exercem a mesma função, e sistema bem-estruturado de suporte às trabalhadoras-mães.
>
> A tributação generalizada constitui o principal meio de financiamento do Estado e tem o efeito de redistribuir renda. Como resultado dos sistemas de Seguro Social universais e redistributivos dos países nórdicos, as suas taxas de pobreza encontram-se entre as menores do mundo. Os benefícios mínimos não são elevados, mas generosos se comparados com aqueles presentes na maioria dos outros países.
>
> Há uma maior ênfase no provimento de serviços – ao invés da transferência de renda – em comparação com os demais países europeus. Tais serviços incluem uma extensa rede de creches, asilos e assistência domiciliar para idosos e doentes em estado grave.
>
> A ênfase, tradicional e forte, no pleno emprego, constitui uma meta em si mesma e uma condição necessária para gerar os recursos econômicos necessários ao custeio do Estado de Bem-Estar Social.

3. Delgado e Porto (2007) organizaram uma coletânea bastante útil para aqueles que se interessam por entender os diversos aspectos do estado de bem-estar social.

4. Stein Kuhnle é norueguês e tem formação acadêmica nas áreas de ciências políticas, administração pública e sociologia. È professor de ciências sociais comparadas na Universidade de Bergen (Noruega) e na Hertie School of Governance (Alemanha).

5. Além dessas características citadas adiante, Kuhnle menciona outras mais em seu artigo.

> Um forte apoio popular: questões como o bem-estar das crianças, saúde pública, proteção aos idosos, dentre outras, são apontadas como prioritárias nas pesquisas de opinião e nos períodos eleitorais. Nenhum partido político que almeje um amplo apoio popular pode se dar ao luxo de ignorá-las (Kuhnle, 2007, p.197-198).

O funcionário do governo inglês William Beveridge foi um dos mais importantes idealizadores do estado de bem-estar social, a utopia européia do ocidente. Dois textos do funcionário inglês, do início dos anos 1940, podem ser citados como referências da sua contribuição: o *Relatório Beveridge* (1942) e o *Pleno Emprego em uma Sociedade Livre* (1944). Beveridge foi além, muito além do chanceler Bismarck, que havia construído na Alemanha ao final do século XIX um sistema de proteção social baseado na atividade do trabalho que relacionava benefícios pagos pelo sistema às contribuições efetuadas. Beveridge desconstruiu o modelo de Bismarck ao propor um sistema social que não estava baseado exclusivamente na atividade do trabalho, mas sim na existência do cidadão – portanto, um sistema de segurança de vida de todos e para todos, que ofertaria benefícios a todos.[6] Entretanto, o estado de bem-estar social é muito mais que o sistema de seguridade social universal beveridgeano. As idéias de universalização do direito ao emprego, de harmonia e complementaridade entre capital e trabalho, da valorização da concorrência e da regulação, e de uma justa distribuição da renda e da riqueza podem ser atribuídas, especialmente, ao economista inglês John Maynard Keynes.[7] O republicanismo e a democracia foram conquistas de origens diversas, mas seu símbolo maior é sem dúvida a revolução francesa de 1789 (e os diversos fatos que a sucederam), baseada no trinômio liberdade-igualdade-fraternidade.

A implantação de um estado de bem-estar no Brasil está longe de ser apenas a tentativa de realização de uma cópia do modelo europeu: este deve ser visto como uma "obra aberta"; sua construção no Brasil deve ser um ato de "improvisação criadora", para utilizar os termos de Umberto Eco em seu livro *Opera Aperta*. É o equilíbrio entre a observação, a interpretação e a criação que deve balizar os limites do que está *definido* e do que está *aberto* na obra de arte social européia. Portanto, "definitude" e "abertura" de um modelo social são importantes *conceitos de limite* que devem ser considerados em um processo de construção de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Há de singular, de definido, no estado de bem-estar social implantado na Europa, um conjunto específico de pilares que não podem ser re-interpretados ou re-criados, tal como o sistema universalista beveridgeano de seguridade social. A seguridade social universal é o que garante o exercício da individualidade do cidadão sem discriminação. Re-interpretar a seguridade social universal ou recriá-la, neste caso particular, significa transformá-la, e corre-se o risco assim, por exemplo, de criação de um modelo contábil e atuarial de seguridade social que torne-se "foquista" (somente atende aos que contribuíram, *à la* Bismarck).

6. "A distinção entre as duas grandes lógicas é lugar-comum na literatura especializada. Ela opõe: - uma lógica bismarckiana de seguro social baseada no trabalho assalariado (...), fundando a proteção social na solidariedade profissional; - uma lógica beveridgiana de solidariedade nacional, que abandona toda a referência a uma atividade profissional e cujo objetivo final é fornecer a todo indivíduo o direito a um mínimo vital. No primeiro modelo, a atividade profissional é o fundamento da proteção social (contribuições sociais) e as prestações representam geralmente uma percentagem da renda profissional. No segundo modelo, o direito deriva da cidadania (financiamento pelos impostos) e todos se beneficiam das mesmas prestações" (Merrien, 2007, p.124-125).

7. Ver, por exemplo, Keynes (1973, cap.24) e Keynes (1972).

Entretanto, está para ser definido o tipo de democracia, ou seja, qual o "jogo" de inclusão política do cidadão é o mais adequado para se alcançar e manter uma sociedade desenvolvida.

Apesar de se ter clareza dos limites, isto é, da "definitude" e também da "abertura" interpretativa e criadora que se pode ter a partir da referência que é o estado de bem-estar social europeu, não é possível, fora de um movimento concreto de construção de uma estratégia de desenvolvimento do país, estabelecer com maior exatidão o desenho da sociedade desejada. Por ora, é suficiente reproduzir as palavras daquele que soube definir a felicidade de forma perfeita em diversas passagens de sua obra. Enfim, o que se deseja para o Brasil é um país onde se tenha "Tempo para a peteca e tempo para o soneto./Tempo para trabalhar e para dar tempo ao tempo./Tempo para envelhecer sem ficar obsoleto (...)".[8]

Cabe ainda observar que, por mais definida que venha a ser uma estratégia de desenvolvimento, ela estará sempre em construção, seja para aqueles, tal como o Brasil, que ainda estão fazendo o vestibular para entrar na rota do desenvolvimento, seja para aqueles que já são desenvolvidos. Uma estratégia de desenvolvimento está sempre em construção, inclusive nos países mais desenvolvidos do planeta. Verdadeiros gestores de estratégias de desenvolvimento sentem de forma permanente aquilo que Camille Claudel sentia da distância imposta por Auguste Rodin: "há sempre algo de ausente que me atormenta."[9]

4 AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E O ESTADO ATIVO[10]

As políticas macroeconômicas formam o pavimento necessário, mais básico, de uma estratégia de desenvolvimento. Políticas macroeconômicas adequadas podem promover o crescimento e a industrialização (tecnologicamente sofisticada), que são os itens mais essenciais da cesta do futuro de bem-estar social. O crescimento e a industrialização estão muito longe de ser tudo, mas sem eles nada haverá. Políticas são ações conscientes e planejadas. No caso de políticas macroeconômicas, são ações planejadas por governantes de Estado que utilizam os três caminhos clássicos disponíveis: a política cambial, a política monetária e a administração fiscal.

A necessidade de o Estado participar ativamente da vida econômica de uma sociedade não está relacionada às especificidades de certo período histórico ou a alguma falha do sistema capitalista que pode ser corrigida. Uma abordagem teórica é capaz de mostrar a necessidade do Estado ativo para que a economia possa prover um ambiente de bem-estar social e dinamismo nos mercados. O ponto central é que as ações (que são racionais) da iniciativa privada são pró-cíclicas – tendem a agravar situações. Turbulências econômicas são da natureza do sistema, surgem no seu interior e de forma repentina, mesmo em tempos de céu de brigadeiro. E tais turbulências tendem a se transformar em crises quando não há a intervenção anticíclica do Estado. Situações de crise ou de semi-estagnação podem permanecer por tempos indefinidos, porque não existem mecanismos de correção automática.

8. Vinicius de Moraes, referindo-se ao Rio de Janeiro, no poema *A Cidade Antiga*.

9. Fragmento extraído de carta de Camille a Rodin, 1886.

10. Esta seção está baseada nas idéias de Keynes. Ver, por exemplo, Keynes (1973) ou as seguintes coletâneas: Lima, Sicsú e Paula (1999) e Lima e Sicsú (2003).

Não se trata de ter paciência para esperar, ainda que este fosse o caso, pois o custo social do tempo de espera seria alto demais.

Um rápido exame da realidade é capaz de provar esta inseparabilidade entre Estado e mercado para que se possa promover uma vida em sociedade com felicidade. A chamada "época de ouro" do crescimento econômico e do desenvolvimento social, principalmente na Europa, se deu no período de maior interação entre a sociedade organizada, os empresários e os governos – o que ocorreu no final dos anos 1940 até o final dos anos 1960. A alta inflação no Brasil permaneceu por décadas até que houvesse um plano de governo antiinflacionário no ano de 1994. As tradicionais intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI), durante as crises cambiais-financeiras do final dos anos 1990 e início deste século, foram feitas por um agente externo à economia, quando o Estado, por meio de seus governantes, já tinha esgotado as suas forças. As intervenções do FMI são a maior prova de que quando um Estado está enfraquecido, está impotente, é preciso se realizar uma *super-intervenção* que vem de fora para recolocar preços macroeconômicos de volta a determinada posição.

É também parte constituinte de uma estratégia de desenvolvimento a idéia de que o governo deve implementar políticas macroeconômicas capazes de gerar sensação de segurança tal aos empresários que estes se sintam estimulados a empreender grandes investimentos, lucrativos e geradores de renda e empregos. O governo deve também fazer aquilo que a iniciativa privada não faz. Em essência, os preços estratégicos macroeconômicos de uma economia devem favorecer o investimento, a geração de renda e empregos. Sob estas condições favoráveis, se as forças de mercado não realizarem os investimentos necessários, deve entrar em campo a mão visível do Estado realizando o investimento. Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada; ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem.

É falácia que a iniciativa privada é mais capaz por definição que o setor público para gerenciar grandes atividades econômicas. Afinal, são inúmeros os impérios econômicos empresarias e financeiros que já ruíram, assim como existem grandes e sólidos negócios gerenciados pelo setor público mundo afora. Argumenta-se que a preferência tomada *a priori* pelos negócios privados se sustenta porque, quando uma empresa privada é improdutiva ou quebra, quem paga a conta é o empresário. E que impropriedades no setor público são pagas pelo contribuinte. Ledo engano: sempre é o cidadão quem paga a conta. No caso do setor público, pagam-se as falências com mais impostos e, no caso do setor privado, as quebras são pagas com preços mais elevados, devido à redução da concorrência.

As políticas macroeconômicas devem favorecer o investimento visando à geração de empregos, renda e à industrialização sofisticada. Deve-se buscar, por intermédio de diversos mecanismos, a industrialização em segmentos densos de tecnologia. A busca incessante por um modelo de industrialização sofisticada (eletrodomésticos, automóveis etc.) possui um aspecto essencial. A especialização na produção de *commodities* e a industrialização que gera baixo valor agregado (um modelo de economia primarizada) constituem um modelo bastante propício para a consolidação de um esquema concentrador de renda e de riqueza. O modelo primarizado gera altos lucros, empregos com baixa remuneração e ocupações não formalizadas de acordo com a legislação trabalhista. O modelo de economia industrializada gera muitos empregos, de

remuneração mais elevada, e favorece o estabelecimento de relações formais de trabalho. Esta é uma opção crucial: primarização ou industrialização sofisticada?

A possível primarização da economia brasileira equivaleria a uma volta ao passado, semelhante àquilo que Chauí (2000) chamou de "colônia de exploração" ou que Paul Singer (*apud* CHAUÍ, 2000) chamou de "dependência consentida". Nas suas palavras:

> Depois que a América Latina se tornou independente, os donos das terras, das minas, do gado etc. tornaram-se em cada país, a classe dominante, tendo ao seu lado uma elite de comerciantes e financistas que superintendia os canais que ligavam atividades agrícolas e/ou extrativas. A nova classe dominante via na dependência de seus países dos países capitalistas avançados (...) o elo que os ligava à civilização, da qual se acreditavam os únicos e autênticos representantes (...). Assim, é justo apelidar esta situação que se criou com a independência e que durou, em geral, até a Primeira Guerra Mundial de dependência consentida. Ela se caracterizava pela ausência de qualquer dinâmica interna capaz de impulsionar o desenvolvimento (*op. cit.*, p.34).

"Desenvolvimento" no modelo da primarização é sinônimo de expansão das atividades agropecuárias e extrativistas. A ausência de competição com os países centrais é a outra marca deste modelo. Muito pelo contrário, o Brasil forneceria o insumo e os países avançados fariam o serviço do beneficiamento. As características naturais e a extensão territorial do Brasil teriam determinado a única opção de desenvolvimento nacional plausível. Este modelo propiciaria progresso e novas oportunidades para os ricos, que poderiam adquirir bens de luxo, fazer viagens internacionais e comprar produtos eletrônicos importados sofisticadíssimos. Os ricos poderiam mostrar à sociedade, portanto, que tudo está disponível para todos, bastando apenas esforço, estudo e qualificação para que se obtenha uma renda elevada e acesso aos produtos e serviços dos países centrais.

5 AS POLÍTICAS CAMBIAL E MONETÁRIA

A política cambial que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela capaz de estabelecer uma taxa de câmbio competitiva para a produção e a exportação de bens manufaturados. Uma taxa cambial neste patamar, por um lado, favorece a realização de mega-superávits comerciais e, portanto, o acúmulo de reservas não-voláteis. Por outro, é uma proteção contra crises cambiais de desvalorização abrupta pelo simples fato de que uma taxa desvalorizada tem uma chance menor de se desvalorizar (ainda mais) do que uma taxa valorizada. Uma política de administração cambial – de uma taxa que deve ser flutuante – em que o Banco Central compra e vende reservas, realizando um verdadeiro processo de sintonia fina, é capaz não só de manter a taxa de câmbio em patamar competitivo para as exportações de manufaturados, mas também de reduzir a volatilidade cambial – enfraquecendo, em decorrência, a atividade especulativa no mercado de moeda estrangeira.

A defesa do equilíbrio externo requer atenção não somente com a balança comercial (ou a conta de transações correntes), mas também com a conta de investimentos financeiros internacionais. Capitais financeiros que têm por finalidade financiar o investimento e a produção são bem-vindos, sejam eles domésticos ou estrangeiros. Capitais financeiros que têm o mero objetivo de sua capitalização, sem que este processo traga benefícios à produção ou ao investimento, *não são bem-vindos*. Estes capitais somente provocam pressão valorizativa sobre o câmbio no momento da

sua entrada e pressão desvalorizativa no momento da sua saída: nada mais! A corrente dos capitais financeiros que buscam apenas a sua capitalização via movimentos especulativos e de arbitragem deve ser desestimulada.

A primeira e principal medida nesse campo é o estabelecimento de uma taxa de juros básica da economia em patamar semelhante ao da americana. Uma taxa de juros muito elevada em relação à taxa de juros americana é maléfica para a economia em três aspectos: *i)* atrai capitais financeiros especulativos para o país; *ii)* eleva demasiadamente o custo de carregamento de reservas por parte do Banco Central; e *iii)* desestimula o investimento produtivo. Se uma taxa de juros relativamente baixa não for capaz de evitar os males dos movimentos especulativos dos capitais, outras medidas devem ser adotadas, como, por exemplo, a cobrança de impostos sobre a movimentação financeira internacional, ou outras medidas administrativas a serem definidas.[11] Tais medidas devem necessariamente auxiliar na recuperação do *sistema econômico nacional*, ou seja, aquilo que segundo Celso Frutado é apresentado nos dias de hoje como um anacronismo:

> A perda de controle dos fluxos de liquidez pelos bancos centrais e a rápida integração dos sistemas monetários e financeiros deram lugar a uma situação nova que a própria idéia de sistema nacional passou a ser chamada de anacrônica (Furtado, 1992, p.13).

A política monetária que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela que é totalmente consistente com a política cambial descrita. Não se pode determinar uma política monetária independentemente da política cambial (e vice-versa), ainda que o regime de câmbio seja flutuante, porque um regime de altas taxas de juros está necessariamente associado a um regime de câmbio valorizado, quando a economia está financeiramente aberta. Esta é uma conhecida gangorra da macroeconomia. Uma política monetária de taxas de juros baixas é consistente, portanto, com uma política cambial de taxa competitiva. Conforme colocado aqui, uma política de taxas de juros elevadas determina uma taxa de câmbio valorizada e impõe custos elevadíssimos de carregamento de reservas ao setor público, o qual recebe a taxa de juros americana e paga a taxa de juros doméstica por cada dólar retido no Banco Central.

A taxa de juros é, assim, fundamental para manter o equilíbrio externo, que deve ser entendido como: transações com o exterior facilmente financiadas e blindagem contra movimentos de capitais financeiros que são maléficos. Mas é também fundamental para manter o equilíbrio macroeconômico interno, que significa: alto crescimento com inflação baixa. Nesse sentido, uma nova concepção deveria governar a determinação da taxa de juros. Todo poupador cujos recursos não financiam algum tipo de gasto doméstico (consumo ou investimento) é um gerador de desemprego. Quanto maior a taxa de juros maior é o estímulo para a poupança e, portanto, maior é o desemprego causado pelo poupador. Logo, a taxa de juros deveria ser pensada como um instrumento capaz de punir aqueles que não querem gastar, ou seja, como um instrumento que pune o gerador de desemprego. Por conseguinte, a taxa de juros deveria ser sempre baixa, muito baixa.

A taxa de juros, por ser um instrumento capaz de controlar a demanda agregada, já se mostrou um instrumento plenamente eficaz de controle da inflação. Contudo, é preciso entender que sua funcionalidade depende de sua perversidade, isto é, gerar

11. Ver, por exemplo, Cardim de Carvalho e Sicsú (2007).

desemprego – para que haja uma suficiente redução de demanda relativamente à oferta para inibir o reajuste de preços. Mas como a sociedade de bem-estar que se deseja construir deve possuir uma economia de emprego para todos, estabelece-se aqui uma contradição: de um lado um instrumento antiinflacionário *eficaz* que gera desemprego e, de outro, a obrigação estratégica social e funcional permanente de gerar mais empregos.[12] A alternativa não pode ser abandonar a taxa de juros, um instrumento antiinflacionário eficaz, mas sim reduzir ao máximo possível a utilização antiinflacionária da taxa de juros, sem que o objetivo da estabilidade de preços seja relegado a um segundo plano.

Para tanto, o objetivo da estabilidade de preços deveria ser um objetivo de todos os órgãos públicos. Logo, mais instrumentos estariam disponíveis para este fim. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento do feijão ou da soja, seria o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apontar soluções. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento de margem de lucro de forma excessiva por parte da indústria automobilística, seria o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apresentar soluções. O Banco Central deveria ser o controlador de última instância da inflação, e não o primeiro e único órgão do governo preocupado com um problema que é amplo, complexo e com muitas especificidades. Deixar somente o Banco Central responsável por tratar da estabilidade de preços é o mesmo que solicitar a um médico clínico geral para solucionar ora um problema do coração, ora um problema de pele, ora um problema do estômago. Manter a inflação sob controle é algo tão importante que deveria haver uma câmara formada por diversos organismos do governo – inclusive o Banco Central – e dirigida pelo ministro da Economia para deliberar sobre o assunto.

6 A ADMINISTRAÇÃO FISCAL KEYNESIANA

A administração fiscal que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela que busca: *i)* manter a economia em estado de *semi-boom* permanente – para usar uma expressão de Keynes – por meio de uma política de gastos sempre visando ao pleno emprego; *ii)* promover justiça social ao estabelecer um sistema tributário progressivo e solidário no qual a renda e o patrimônio sejam a base da arrecadação – e o consumo, a produção e o investimento sejam desonerados;[13] *iii)* equilibrar o orçamento para que o governo tenha nas suas mãos uma política de gastos que possa ser utilizada na sua plenitude, sem restrições orçamentárias importantes a qualquer momento; *iv)* desenvolver mecanismos democráticos de decisão de gastos, assim como desburocratizar os processos de gastos do governo para que o gasto público possa ser feito com melhor qualidade, ou seja, sem desperdício e com preços menores; e *v)* desenvolver mecanismos mais simples de arrecadação e fiscalização da arrecadação – que são procedimentos necessários para que a carga tributária tenha o tamanho compatível com as necessidades da sociedade de bem-estar que se pretende construir.

12. Gerar uma economia com pleno emprego é uma estratégia social e funcional: é com a elevada arrecadação de tributos gerados pela situação de desemprego nulo que toda a arquitetura social de uma sociedade desenvolvida é financiada.

13. Ver Sicsú e Fattorelli (2007).

A seguir, três subseções tratam de problemas e conceitos essenciais da administração fiscal que deve sustentar uma estratégia de desenvolvimento.

6.1 A SIMPLES MATEMÁTICA DA DETERMINAÇÃO DA RENDA

Está muito em voga como recomendação para os países em desenvolvimento, particularmente para o Brasil, a seguinte equação: redução dos gastos correntes, redução da carga tributária, e aumento dos investimentos públicos. A equação garantiria um crescimento permanente da economia. Não deve haver qualquer dúvida de que o desperdício, o gasto público sem qualidade e os custos decorrentes da ineficiência do funcionamento da máquina estatal devem ser eliminados. Esta é uma ação republicana de respeito ao cidadão.[14] É inegável que os impostos sobre os gastos de investimento devem ser reduzidos visando aumentar sua rentabilidade esperada. Também é indiscutível que o investimento público deve ser aumentado. Estas duas últimas (a desoneração do investimento privado e o aumento do investimento público) são ações keynesianas.

Ações republicanas, keynesianas e outras, quando foram adotadas, explicaram o crescimento e o desenvolvimento de diversos países. Entretanto, a análise deve ir além. Não devem ser analisadas as parcelas da equação proposta apenas de forma isolada; deve-se examinar principalmente o seu resultado agregado esperado. De forma isolada, a adoção de cada parcela da equação deve ser vista de forma positiva.

A equação propõe uma redução de gastos correntes específicos. É importante ressaltar que gastos correntes geram crescimento e empregos. A compra do excesso de cafezinho desperdiçado na repartição pública gera renda e empregos na fábrica de moagem e empacotamento de café. A compra de bicicletas para serem utilizadas por paramédicos que nem sequer foram contratados gera renda e empregos lá na fábrica de bicicletas. Quando uma *bolsa família* (transferência de renda do governo brasileiro) é incorretamente concedida a uma empregada doméstica que ganha salário mínimo (ou mais) gera emprego na quitanda, no supermercado e na fábrica de massas. Eliminar estas distorções é uma ação republicana, necessária. Contudo, deve ficar claro que quando o governo faz um gasto corrente, alguém recebe este gasto. Para quem o recebe, ele é renda. Quando esta renda é gasta, gera empregos e mais renda.

A redução da carga tributária sobre a compra de máquinas e equipamentos pode aumentar a rentabilidade esperada do investimento. A rentabilidade de um investimento é calculada com base no preço das máquinas e equipamentos, acrescido de seus impostos, em relação à receita esperada com as vendas da produção futura. A receita esperada com as vendas depende de haver crescimento econômico. Crescimento é sinônimo de aumento de compras e de mercados. Portanto, a atividade empresarial é uma atividade de risco onde a realidade julga expectativas de rentabilidade e dá o veredicto do lucro ou do prejuízo. Logo, se existem alternativas segundo as quais o binômio rentabilidade/risco é mais favorável, apesar de ter havido redução de

14. Diz-se *de respeito ao cidadão* para se contrapor à visão liberal que insiste em afirmar a expressão *de respeito ao contribuinte*. A expressão liberal busca enfatizar de forma recorrente que apenas aqueles que contribuíram deveriam ter acesso aos benefícios da arrecadação. Muito pelo contrário, a arrecadação pública é um ativo de toda a sociedade, mesmo daqueles que não contribuíram para a sua formação, porque todos devem ser beneficiados. Nem todo cidadão é contribuinte, embora o contrário seja verdadeiro.

impostos, o investimento não aumentará de forma significativa. A principal concorrente pela demanda empresarial, que oferece rentabilidade atrativa e risco reduzido, é a aquisição de títulos da dívida pública.

Aumentar o investimento público gera diretamente empregos e renda. O trabalhador que foi contratado para construir uma estrada, que estava desempregado, não tinha renda. Passa a tê-la. Passa a gastar, a comprar calçados e vestimenta, por exemplo. As fábricas de calçados e roupas, para atender a nova demanda, devem contratar mais trabalhadores e comprar mais insumos. Assim, mais empregos e mais compras se espalham pela economia. Logo, o investimento público possivelmente faz crescer o investimento privado e, certamente, o consumo.

O que a equação em voga propõe inicialmente é uma redução de gastos correntes. Esta *economia*, em primeiro lugar, reduziria a necessidade de arrecadação, o que possibilitaria a redução de impostos, principalmente sobre a aquisição de máquinas e equipamentos – sem aumentar o déficit público. Em segundo lugar, proporcionaria recursos para um aumento do gasto público em investimento – sem aumentar o déficit público. A pergunta que deve ser feita é a seguinte: isto provoca crescimento?

Políticas de gastos públicos somente geram crescimento quando pelo menos uma de duas condições é atendida (ou quando há uma combinação favorável delas): *i)* quando há um aumento de gastos do governo; ou *ii)* quando o mesmo volume de gastos é redirecionado para favorecer aqueles que têm uma alta propensão a gastar, isto é, por exemplo, quando quem passa a receber o gasto do governo são "pobres", que gastam o que recebem – e "ricos", que recebiam o gasto público, deixam de receber; estes poupavam o que recebiam. "Pobres" gastam o que recebem e geram empregos e renda. "Ricos" já têm o seu consumo satisfeito, poupam o que ganham a mais, não geram empregos nem renda. Esta deve ser a arte da política fiscal de gastos que não aumenta gastos: transferir o gasto público que representava renda daqueles que têm baixa propensão a gastar para aqueles que têm alta propensão a gastar. Isto não é um problema exclusivamente social, mas fundamentalmente uma questão de operação macroeconômica.

No caso da equação proposta não haveria um aumento de gastos. Haveria de fato redução, porque somente uma parte da redução de gastos correntes seria transformada em gastos de investimento. A outra parte propiciaria, conforme explicitado, a redução de impostos, sem que isto provocasse aumento do déficit público. Sob estas condições, teria que haver uma certeza: de que esta troca de gastos públicos correntes por gastos públicos em investimento corresponderia a uma troca de beneficiários dos gastos públicos que têm uma baixa propensão a gastar por aqueles que têm uma alta propensão. E mais: que esta troca de beneficiários e propensões seria tão expressiva que compensaria o impacto negativo que a redução de gastos públicos correntes teria sobre o crescimento. Caso contrário, a equação da moda provocaria um efeito negativo sobre o crescimento.

Existe uma simples matemática de determinação da renda agregada de uma economia, tal como sugeriu Paul Samuelson (SAMUELSON, 1971). Os gastos do governo, o multiplicador destes gastos (que depende de propensões a gastar), o consumo, o investimento e o saldo comercial são as variáveis fundamentais para explicar o crescimento econômico. É tão simples quanto: perde o jogo quem fez menos gols ou ganha as eleições quem tem mais votos. Se os gastos do governo vão

ser reduzidos segundo a proposição da equação da moda, é preciso aumentar de forma significativa o multiplicador de gastos do governo (trocando beneficiários "ricos" por "pobres"). Senão, a política será de contração da renda e redução do ritmo de geração de empregos.

6.2 GASTOS PÚBLICOS, DÉFICITS E DESEMPREGO

Foi o economista inglês, John Maynard Keynes, quem consagrou a idéia de que a taxa de desemprego poderia ser mantida em patamares bem reduzidos se uma política fiscal de gastos fosse corretamente posta em operação. A variável econômica mais importante na teoria de Keynes sempre foi o *emprego*. Sua obra mais importante, publicada em 1936 e cada vez mais atual, chama-se "Teoria Geral do Emprego (...)" e não "Teoria Geral do Crescimento (...)". Hoje em dia, a variável real mais observada e discutida é a taxa de crescimento econômico. Porém, a taxa de desemprego e quantos milhões de pessoas estão desempregadas não somente representam de forma muito mais fidedigna a realidade econômica de um país, mas revelam também a realidade social de uma economia.

O direito econômico mais básico que um indivíduo deveria ter, segundo Keynes, era o direito à renda obtida por meio do trabalho. O Estado deveria garantir este direito. A teoria de Keynes demonstrou que trabalhadores e empresários, interagindo livremente em plena concorrência, não poderiam prover vagas suficientes para absorver todos aqueles que buscavam renda que deveria ser obtida pela venda do esforço físico e/ou mental, o único ativo que os trabalhadores possuem. Empresários, agindo de forma racional, não podem ofertar vagas de trabalho quando vislumbram uma queda das suas vendas futuras. Então, o papel do Estado, por intermédio de políticas governamentais, deveria ser estimular a geração de expectativas empresarias otimistas, promovendo um ambiente em que empresários contratassem mais e mais trabalhadores.

A política fiscal foi identificada, por Keynes, como aquela política capaz de fazer o serviço de manter o desemprego quase nulo. O gasto público, especialmente aquele em atividades intensivas em trabalho, é o elemento básico desta política. A realização de grandes obras públicas, por exemplo, contrata muitos trabalhadores que vão gastar os seus salários comprando bens de consumo. É este cenário esperado de aumento de suas vendas que os empresários precisam vislumbrar para elevar a sua produção e contratar mais trabalhadores. Há então um efeito multiplicador do emprego gerado pelo gasto público, que cria, em cadeia, empregos também nas fábricas de bens de consumo.

Para pôr em prática essa política discricionária fiscal de gastos, as finanças públicas precisam estar sempre sadias, isto é, preferencialmente equilibradas. Para realizar gastos, um governo precisa ter condições orçamentárias para fazê-lo. Um governo que possui uma dívida pública muito grande pode estar sujeito a pagar um serviço elevado por esta dívida. Talvez sob estas condições, o governo tenha perdido a capacidade de utilizar o instrumento apreciado por Keynes, dado que seu orçamento pode ser altamente deficitário, o que impediria, ou pelo menos reduziria demasiadamente, a sua capacidade de realização de gastos públicos adicionais.

É exatamente sob condições de dificuldade que a aplicação de políticas macroeconômicas keynesianas deve ser objeto de reflexão, análise e re-elaboração. Sob condições ideais, basta aplicá-las e colher os frutos. Se o orçamento público possui

um déficit reduzido, e se é necessário que o governo gaste mais: gaste-se mais e aumente-se o déficit. Desequilíbrios orçamentários devem ser sempre evitados, mas em condições emergenciais, podem ser aceitos. Contudo, se o orçamento já está no limite máximo de déficit aceitável, se a carga tributária não pode ser elevada e o governo precisa gerar mais empregos, então o que o governo deve fazer é: mudar a composição dos seus gastos, trocando gastos que geram poucos empregos por gastos que geram muitos empregos. Por exemplo, reduzir o gasto público com o pagamento de serviço da dívida que não gera empregos, e gastar mais em construção de infra-estrutura pública. Cada gasto do governo tem um multiplicador de empregos diferente. Quem recebe juros proveniente do carregamento de dívida pública não realiza gastos adicionais, visto que tem todo o seu consumo já plenamente satisfeito. Mas o trabalhador da construção civil, contratado pelo governo para fazer uma estrada, necessariamente gasta tudo o que recebe.

Esta fórmula de recomposição de gastos públicos, sem aumentá-los, além de reduzir o desemprego, proporcionaria também uma redução do déficit público e, possivelmente, um equilíbrio do orçamento. Com crescimento econômico haverá aumento da arrecadação e redução de alguns tipos específicos de gastos, tal como o gasto com o pagamento de seguro-desemprego. Há uma lição importante a ser destacada na trajetória macroeconômica descrita. O orçamento equilibrado é o sintoma de uma economia vigorosa que possui baixo desemprego. E o déficit público é o sintoma de uma economia com elevado desemprego.

A doença básica de certas economias, então, não são seus déficits públicos, mas suas elevadas taxas de desemprego. Déficits são sintomas que devem ser eliminados porque impedem que economias utilizem políticas keynesianas de gastos na rubrica obras públicas em condições ideais, onde seus resultados são mais previsíveis. Entretanto, tentar eliminar o déficit público pelo corte de gastos correntes e de investimento em uma economia que possui a doença crônica do desemprego é tarefa quase impossível, e que obterá, como resultado, mais déficit e mais desemprego. Doenças devem ser combatidas com ataques às suas causas, e não aos seus sintomas. Um corte de gastos correntes e de investimentos em situação de elevado desemprego provocará, por um lado, uma redução da arrecadação, porque agravará o desemprego, e, por outro lado, um aumento de gastos em determinadas rubricas, tais como o seguro-desemprego. Então, um corte de gastos correntes e de investimento pode aumentar o déficit, e não forçosamente reduzi-lo.

Deve-se, em conclusão, rejeitar a ocorrência de déficits públicos profundos e permanentes, porque impedem a realização discricionária e emergencial de políticas de gastos governamentais de combate ao desemprego. Deve-se, ainda, buscar eliminar os déficits públicos por meio do combate ao desemprego, e não do corte de gastos correntes e de investimento, quando a economia e a sociedade já estão em situação de penúria. É preciso ficar claro que resultados orçamentários são sintomas. Quando a economia possui alto desemprego, o orçamento será deficitário. Quando a economia está em situação de pleno emprego, o orçamento público será superavitário. O nível de desemprego é a doença; o resultado orçamentário é apenas o sintoma.

6.3 JUSTIÇA SOCIAL E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Nos tempos modernos, em que vigoram o capitalismo e a democracia, o Estado é um prestador de serviços à sociedade que o constituiu. Portanto, necessita de recursos. Alguns serviços são necessários para organizar a sociedade de forma civilizada; outros são necessários porque promovem justiça social. Entre os primeiros, destaca-se a prestação do serviço de segurança pública realizado por intermédio do aparato policial. Ao mesmo tempo, a justiça social deve ser alcançada, por exemplo, pelo acesso amplo e irrestrito dos indivíduos a sistemas de saúde e educação de alta qualidade. Impostos, taxas e contribuições são, por conseguinte, uma necessidade da vida civilizada.

Há diferenças de ganhos, por vezes substanciais, que conformam as rendas dos indivíduos que vivem em sociedade. O ponto de partida para a promoção da justiça social é a alíquota contributiva cobrada de cada indivíduo. Está consagrado que aqueles que ganham mais devem pagar alíquotas superiores àqueles que ganham menos. Assim, é pelas alíquotas diferenciadas que sacrifícios para o pagamento de impostos podem ser equalizados. Logo, um imposto com alíquota única não é socialmente justo porque estabelece um sacrifício menor àqueles que ganham mais. É reconhecido também que a melhor forma de diferenciar alíquotas se dá via imposto direto sobre a renda e sobre o patrimônio. Os impostos indiretos sobre mercadorias de uso generalizado como o leite, por exemplo, que possuem a mesma alíquota para todo e qualquer consumidor, são injustos, porque sacrificam demasiadamente os menos afluentes relativamente aos mais ricos.

O outro canal de promoção da justiça social está na forma do gasto da arrecadação realizada. Contudo, a justiça social deve ser entendida por meio de um conceito amplo; é muito mais do que o lema do Robin Wood: tirar dos ricos para dar aos pobres. Justiça social é mais do que um conjunto de mecanismos de transferências de renda. Em uma sociedade democrática e com uma economia de mercado, a justiça social desejada é a instituição pública que oferta segurança de vida com qualidade para todos, sem qualquer distinção de idade, de condição (formal ou informal) no mercado de trabalho, de condição física, racial, social ou religiosa.

Os gastos públicos devem ser feitos de modo a atender a todas as necessidades de uma vida individual e social com alta qualidade. Devem ser realizados para gerar empregos para todos aqueles que desejam trabalhar, mas também devem ser feitos na forma de programas de pagamentos monetários àqueles que estão desalentados para sempre, ou seja, que foram colocados à margem do mercado de trabalho em caráter definitivo. Mais do que isso: devem prover a todos desde o básico para a sobrevivência em uma sociedade civilizada – como o acesso a sistemas de saúde e educação sofisticados – até gastos com "alimentos para a alma" dos indivíduos, tais como programas culturais. O gasto público deve ser, em resumo, voltado para garantir qualidade de vida para todos: todos devem ter o direito de ter acesso a tudo.

Faz-se justiça social também impedindo a constituição de mecanismos que geram oportunidades diferenciadas. Diferenças de rendas devem ser aceitas até certo grau; diferenças de riqueza e patrimônio também. Mas acessos e oportunidades diferenciadas não podem ser aceitos. A instituição da justiça social deve impedir a

emergência de mecanismos que geram privilégios como, por exemplo, a transferência de heranças em magnitude capaz de fazer um indivíduo se diferenciar dos demais não por sua capacidade, mas sim pela capacidade de seus antecessores.

A promoção da justiça social é um ato de investimento permanente do Estado na sua sociedade, daí ser um ato de investimento da sociedade nela mesma. Isto implica que o orçamento público não pode ser contabilmente dividido, de forma míope, em gastos correntes e gastos de investimento. Gastos de investimento seriam apenas os gastos em ativos que constituem a infra-estrutura de um país, tais como estradas, ferrovias etc., e gastos correntes são todos os gastos para fazer funcionar a máquina pública, tais como o pagamento de salários ao funcionalismo, gastos com material escolar etc.

Essa divisão está absolutamente incorreta, pois o Estado investe em infra-estrutura (estradas, ferrovias), mas investe fundamentalmente em indivíduos, investe em qualidade de vida. Portanto, a divisão deveria ser outra. Todo o gasto com atividades finalísticas deveria ser considerado investimento público. E todo o gasto que sustenta as atividades-fim deve ser considerado gasto corrente. Por exemplo, o salário de um médico não pode ser rubricado como gasto corrente. Gasto corrente seria o gasto com salários de funcionários administrativos do Ministério da Saúde. O gasto com a realização de um grande concerto público de música clássica não pode ser considerado gasto corrente; isto deve ser considerado investimento em milhares de indivíduos.

Essa reorganização orçamentária teria implicações. Governos que adotassem essa metodologia orçamentária deveriam buscar reduzir os gastos correntes em relação aos gastos de investimento, sem prejuízo destes, porque isto representaria aumento da produtividade da máquina pública – o que é plenamente desejável. Cortar gastos correntes, como querem os conservadores, sem mudar a metodologia orçamentária, significa retirar do Estado o seu papel original. Afinal, o Estado é uma criação da sociedade para beneficiá-la, para mantê-la organizada, para trazer segurança social para suas famílias, para garantir segurança social para a coletividade. É para isso que indivíduos recolhem impostos, contribuições e taxas. Cortar gastos correntes sem mudar a organização do orçamento, como querem os conservadores, poderia até, nas melhor das hipóteses, auxiliar a tornar o orçamento equilibrado, mas a sociedade estaria em permanente estado de desequilíbrio porque não haveria qualidade de vida.

7 CONCLUSÃO

Uma estratégia de desenvolvimento deve conter três partes. A primeira deve ser uma descrição do objetivo final, no caso, *o Brasil que queremos*. A segunda deve ser a política macroeconômica que deve facilitar a trajetória ao ponto de chegada. A terceira é o conjunto de políticas públicas de realização de justiça social e manutenção do país em estado avançado, isto é, um lócus da felicidade humana. Contudo, uma estratégia de desenvolvimento não é uma plano de gabinete. Planos de gabinete em regimes democráticos com economias de mercado possuem chances quase nulas de serem bem-sucedidos. Uma estratégia de desenvolvimento deve ser construída em parceria com a sociedade e deve emular o seu imaginário, deve se tornar um sonho da grande maioria da população. Aqui residem exatamente as maiores chances de um país não desenvolvido se transformar em país desenvolvido.

O Brasil que queremos deve funcionar com ampla participação política de sua população, a qual deve ter a capacidade de decidir desde a posição do jardim na área de lazer do bairro até questões cruciais como o formato do sistema de seguridade social. Deve ser um país tecnologicamente avançado, para que possa ter uma economia em condições de propiciar rendas com diferenças socialmente justas, e trabalho formalizado com garantias e direitos assegurados. Deve ser um país no qual a busca pelo pleno emprego se torne uma obsessão. O pleno emprego mantém a organização social coesa, tanto do ponto de vista da auto-estima de cada indivíduo quanto da arrecadação tributária que pode gerar para financiar o estado de bem-estar social. Ademais, o Brasil que queremos deve ter uma política permanente de moradia digna para todos; deve ter um território planejado, inclusive o manejo do seu meio ambiente. O país que queremos deve ter também um sistema de seguridade social de máxima qualidade e de acesso universalizado. Há dois sistemas que devem compor a seguridade social que são essenciais: um sistema de saúde e um sistema educativo que devem ser gratuitos e de máxima qualidade para todos os níveis e necessidades.

A políticas macroeconômicas que podem abrir caminho para o desenvolvimento do país são descritas a seguir.

1) Política monetária: deve administrar uma taxa de juros baixa, capaz de estimular o investimento produtivo e desestimular o investimento financeiro que pode ser gerador de desemprego; uma taxa de juros baixa que reduza o custo de carregamento de reservas por parte do Banco Central; e uma taxa de juros tal que não atraia capitais especulativos de curto prazo para o sistema financeiro doméstico.

2) Política cambial: deve administrar uma taxa de câmbio desvalorizada ou competitiva para a exportação de produtos manufaturados – taxas neste nível são geradoras de mega-superávits comerciais sustentáveis no tempo. Uma taxa de câmbio desvalorizada é também uma proteção contra ataques especulativos, pois uma taxa já desvalorizada tem menor chance de ser ainda mais desvalorizada. Uma política de administração cambial deve também objetivar regular o movimento de capitais financeiros especulativos que tem se mostrado maléfico para as economias não desenvolvidas – tal como evidenciado na experiência brasileira entre os anos 1995 e 2002.

3) Administração fiscal: deve ser capaz de estabelecer um sistema tributário progressivo e com uma carga compatível com as necessidades de financiamento do estado de bem-estar social. Ademais, deve controlar o nível de gastos públicos com o objetivo de manter o pleno emprego e elevar a qualidade de vida em sociedade. Deve ainda buscar o equilíbrio orçamentário como resultado do vigor econômico alcançado. Obter equilíbrio fiscal é fundamental para deixar o governo em condições confortáveis para realizar políticas de combate ao desemprego e melhorar a qualidade dos programas sociais. Por último, a administração fiscal deve ser remodelada para assumir a concepção de que gastos de investimento são gastos de atividades-fim – por exemplo, educação, saúde etc. –, e gastos correntes são aqueles que sustentam a realização das atividades finalísticas.

REFERÊNCIAS

BERLIN, I. **Limites da utopia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo.** 2003. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br> . Acessado em 24 abr. 2008.

CARVALHO, F. C. de ; SICSÚ, J. Controvérsias recentes sobre controles de capitais. *In*: SICSÚ, J. **Emprego, juros e câmbio.** Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

CARVALHO, J. M. **A formação das almas** – o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHAUÍ, M. **História do povo brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

DELGADO, M. G. ; PORTO, L. V (Orgs.). **O estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FURTADO, C. **Brasil:** a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money.** London: MacMillan, 1973.

_____. The End of laissez-faire. *In:* **Essays in Persuasion.** London: MacMillan, 1972.

KUHNLE, S. O estado de bem-estar social nos países nórdicos. *In:* DELGADO, M. G. ; PORTO, L. V (Orgs). **O estado de bem-estar social no século XXI.** São Paulo: LTr, 2007.

LIMA, G.T. ; SICSÚ, J (Orgs). **Macroeconomia do emprego e da renda:** Keynes e o keynesianismo. São Paulo: Manole, 2003.

LIMA, G.T. ; SICSÚ, J. ; PAULA, L. F. de (Orgs.). **Macroeconomia moderna:** Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MERRIEN, F. X. O novo regime econômico internacional e o futuro dos estados de bem-estar social. *In:* DELGADO, M. G. ; PORTO, L. V (Orgs.). **O estado de bem-estar social no século XXI.** São Paulo: LTr, 2007.

SAMUELSON, P. The Simple Mathematics of Income Determination. *In:* MULLER, M. G (Ed.). **Readings in Macroeconomic.** New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971.

SICSÚ, J. **Emprego, juros e câmbio.** Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

_____. Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma abordagem pós-keynesiana. *In:* SICSÚ, J. **Emprego, juros e câmbio**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

SICSÚ, J. ; FATTORELLI, M. Sistema tributário justo e a necessidade dos controles de capitais: ilustrando com o contra-exemplo brasileiro. *In:* SICSÚ, J. **Emprego, juros e câmbio.** Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2008

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires

Editoração
Bernar José Vieira
Claudia Mattosinhos Cordeiro
Everson da Silva Moura

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9ª andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª andar – Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3515-8433
Fax: (21) 3515-8402
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares