

Para o saber convencional dominante, o problema do Brasil está em completar as reformas institucionais orientadas para o mercado; uma vez completadas essas reformas, o mercado se encarregará do desenvolvimento. Em contrapartida, para o saber convencional desenvolvimentista, a solução está em retornar a políticas ativas de intervenção do Estado na economia para, através da política industrial, lograr o desenvolvimento. Nenhum dos dois “saberes” é aceitável. O velho desenvolvimentismo fazia pleno sentido até a crise dos anos 1960; fazia sentido parcial durante os anos 1970; mas deixou de apresentar um diagnóstico e uma política de desenvolvimento para o Brasil a partir dos anos 1980. Necessitava de uma renovação, que tentei enquanto ministro da Fazenda, em 1987, mas para a qual não encontrei receptividade. Já o saber convencional dominante, neoliberal ou ultraliberal, nunca fez sentido a não ser como instrumento ideológico. Neste capítulo, mostrarei que o Brasil ainda não logrou estabilidade macroeconômica e não resolveu o problema correlato da incompatibilidade distributiva, que é causa e conseqüência do primeiro. Não é apenas o equilíbrio macroeconômico que é necessário: também se impõe um novo equilíbrio distributivo. Em segundo lugar, afirmarei que tanto o saber convencional dominante quanto o dominado são insatisfatórios, porque ambos ideológicos e populistas e, por isso, incapazes de equacionar de forma aceitável essa incompatibilidade. Um é neopopulista neoliberal: é neopopulista porque valoriza o câmbio para aumentar provisoriamente os salários reais e ganhar eleições; é neoliberal porque, além de procurar cortar os gastos do Estado e manter a taxa de juros reais elevada para evitar a crise cambial (e manter a inflação sob controle), adota propostas de reforma institucional que possuem aspectos regressivos e conservadores. O outro é simplesmente populista: além de valorizar o câmbio, aumenta os salários nominais e a despesa pública para aumentar os salários reais e a demanda efetiva. Ambos mantêm a quase-estagnação, ambos levam à crise cambial, mas esta, no segundo caso, tenderá a ocorrer mais cedo e a ser mais grave, acompanhada de inflação.

O fato dos saberes convencionais estarem equivocados não significa que não haja resposta para o problema de como o país pode alcançar o desen-

volvimento auto-sustentado. Existe uma alternativa para esses dois saberes — a alternativa social-democrática ou social-liberal — que passa pela desagradável tarefa de enfrentar com franqueza a incongruência distributiva que hoje está na base da crise brasileira, firmar um contrato social amplamente debatido ao nível da sociedade civil que garanta uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento daqui para frente e, assim, superar a incompatibilidade distributiva que está na base do desequilíbrio macroeconômico estrutural da economia brasileira.

INCONGRUÊNCIA DISTRIBUTIVA

A incongruência distributiva não é apenas entre salários e lucros: é entre salários, lucros e juros. E não se expressa apenas na crise do Estado, revela-se também na da Nação brasileira. Farei uma análise estilizada dessa incompatibilidade, a partir de um modelo simplificado, com três agentes: trabalhadores (inclusive burocratas públicos e privados de classe média), empresários ou investidores (que aplicam seus recursos nas empresas) e rentistas, e suas respectivas remunerações: salários, lucros, juros e aluguéis. Com esses elementos, farei uma comparação entre 1970, quando a economia estava equilibrada e o endividamento público interno e externo era pequeno, e 2000, quando o país enfrenta grande dívida pública interna e externa e a necessidade de remunerá-las com juros. Meu pressuposto é o de que a taxa de acumulação, que é a determinante principal do desenvolvimento econômico, depende, dado um determinado valor dos lucros totais, da variação da taxa de lucros e da taxa de juros. As variações na taxa de lucro, por sua vez, dependem dos ciclos econômicos e das ondas longas de inovações empresariais. Existe, entretanto, “uma taxa mínima de lucro de longo prazo” sem a qual praticamente não há investimentos. Além disso, a acumulação, para resultar em crescimento, precisa ser acompanhada por constante incorporação de progresso técnico.¹

A incongruência distributiva do Estado, considerados União, estados e municípios, origina-se no aumento, ocorrido nos anos 1970 e 1990, do endividamento público e do endividamento nacional. Em conseqüência, aumentou a participação dos juros no produto, com prejuízo para os salários. Os juros

¹ As relações entre salários, lucros, taxa de salários e taxa de lucro, e progresso técnico, assim como a hipótese de que a taxa de salários constitui o resíduo, ao invés da taxa de lucros, como pretendiam os economistas clássicos, baseiam-se no modelo de desenvolvimento econômico de inspiração clássica e marxista presente em Bresser-Pereira, 1986.

sobre a dívida pública, que, trinta anos antes, eram muito pequenos, representavam no ano 2000 cerca de 3,81% do PIB.² Ora, como esse aumento das despesas do Estado não pode, em princípio, reduzir a taxa de lucros, seu custo deverá recair sobre os assalariados através da redução relativa da participação dos salários na renda. A incompatibilidade distributiva que surgiu na economia brasileira neste período decorre principalmente desse aumento dos juros pagos pelo Estado.

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

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

Transformando porcentagens em números-índice e supondo que a produtividade média do capital — ou seja, a relação produto-capital — fosse de 0,4, o estoque de capital seria de 250. Dado um lucro de 40, a taxa de lucro resultante seria de 16% ao ano — taxa satisfatória que corresponderia aproximadamente à taxa de lucro mínima de longo prazo esperada pelos empresários.³

Passados trinta anos, depois do endividamento externo dos anos 1970, irresponsavelmente retomado nos anos 1990, e do endividamento do Esta-

² Banco Central do Brasil.

³ Dada a relação produto capita de 0,4, um PIB de 100 corresponderia a um estoque de capital de 250. Dados lucros totais de 50 (50% do PIB), a taxa de lucro seria 20%.

do ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, dado o novo endividamento externo e o novo endividamento do Estado, a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em 2,4 pontos porcentuais, ao invés dos 3,81 que calculamos, pressupondo zero de pagamentos de juros pelo governo em 1969.⁴ Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9% para os rentistas e sobram 75,2% (ao invés de 77,6%) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão, no mínimo, manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto-capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro, os empresários deveriam lograr os mesmos 40% de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3%, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16% para 18,5%. Para os trabalhadores, sobraram apenas 28,8%. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver no Quadro 24.

Quadro 24
Distribuição funcional da renda — 1969 e 1998 (% do PIB)

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

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e 1998, IBGE.

Esta concentração da renda não foi acompanhada de queda da taxa de salário real. Nestes trinta anos, a taxa média de salários reais na indústria de transformação aumentou em 120%. No mesmo período, entretanto, confirmando-se a concentração funcional da renda, a produtividade industrial aumentou em 240%, de forma que, hoje, um pouco menos do que a metade dos trabalhadores (0,46) produz o mesmo PIB.⁵

⁴ A diferença entre 3,81 e 2,4 provavelmente se deve ao fato de que em 1969 os encargos do Estado brasileiro com juros já deviam estar por volta de 1,4%.

⁵ Os dados, tanto do aumento da produtividade de trabalho quanto da remuneração média do trabalho, são do IBGE, média de 1970 e agosto de 2000. O próprio IBGE reconhece que os dados nessa longa série apresentam alguns problemas estatísticos, que os tornam relativamente imprecisos. Autores como Bonelli e Fonseca, 1998, fizeram cálculos com resultados diferentes, mas as diferenças encontradas não são substanciais.

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

O problema, porém, é mais grave porque essa taxa de crescimento de 120% é super-estimada se pensarmos apenas nos salários das camadas pobres da população. A taxa de 120% não considera a distribuição interna entre salários dos trabalhadores e ordenados dos burocratas e técnicos. Ora, houve no período grande concentração de renda intra-salários, conforme demonstram os levantamentos realizados pelo IBGE sobre a distribuição interpessoal da renda: os ordenados dos técnicos e dos gerentes aumentaram substancialmente mais do que dos trabalhadores manuais. Conforme podemos observar pelo Quadro 24, a relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres aumentou de 18,2 vezes (o que já era uma relação altíssima em comparação com outros países) para 26,4 vezes. Por outro lado, boa parte dos aumentos reais de salários ocorridos nestes últimos trinta anos aconteceu nos anos 1970. A partir de 1980, o salário dos trabalhadores manuais e, particularmente, dos não-qualificados permaneceu quase estacionário.

Quadro 25
Distribuição interpessoal da renda — 1970-1995 (%)

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

Fonte: IBGE — Censo de 1970 e PNAD de 1995.

Compreende-se, assim, porque os trabalhadores brasileiros não se conformam com essa situação de incompatibilidade distributiva e buscam incessantemente recuperar a perda relativa sofrida, fazendo pressão política para recuperar essas perdas. Como essa pressão política tem sido enfrentada? Na primeira das três décadas que estamos esquematicamente analisando, o financiamento externo permitiu que a taxa de salários crescesse sem prejuízo para

a taxa de lucros e sem que houvesse aceleração da inflação e crise cambial. Com a crise deflagrada no início dos anos 1980, porém, as perdas salariais se materializaram. Nessa década, o endividamento foi estancado pelos credores e a saída para a incongruência distributiva foi o aumento nominal de salários e a inflação, que anulava os aumentos logrados.⁶ Controlada a inflação, em 1994, ocorreu um aumento de salários superior ao aumento da produtividade, que durou, entretanto, enquanto se manteve o câmbio sobrevalorizado e se voltava a recorrer ao endividamento externo.

A partir, porém, da desvalorização em janeiro de 1999, a taxa de salários que subira em 1994 caiu, só não caindo mais ainda porque a desvalorização foi limitada, na medida em que a taxa de juros real permanecia muito elevada. E, embora o crédito internacional do Brasil tenha se restabelecido depois da desvalorização de 1999, voltou a ser suspenso no segundo semestre de 2002, em virtude dos resultados pouco satisfatórios que a balança comercial apresentava até o ano anterior.

NOVO EQUILÍBRIO DISTRIBUTIVO

O Brasil só alcançará a real estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento sustentado quando, além de reduzir a taxa de juros interna para níveis aceitáveis, garantindo assim um nível adequado de tensão entre a demanda e a oferta agregadas, aumentar de forma substancial as exportações de maneira a reduzir a relação dívida externa/exportação. E só logrará esses dois resultados se um novo equilíbrio redistributivo macroeconômico for encontrado, resolvendo-se assim a incompatibilidade distributiva sem o recurso a políticas populistas de aumentos nominais de salários ou neopopulistas de valorização do câmbio.

Como superar a incongruência distributiva? Como alcançar esse novo equilíbrio distributivo? Uma coisa é certa: não existe solução mágica para o problema. É inútil tentar restabelecer a curto prazo a participação da renda dos trabalhadores. Isso resultará apenas em maior endividamento ou em re-

⁶ Bresser-Pereira, 1980 e Nakano, 1989: 55. Segundo Nakano: “Não há dúvida de que nas raízes da aceleração do processo inflacionário brasileiro dos últimos quinze anos estão as intensificações do conflito distributivo devido aos sucessivos choques a que foi submetida a economia brasileira... O conflito distributivo por detrás do processo inflacionário brasileiro não se resume à espiral salário-preço-câmbio. Mas engloba claramente o desajuste fiscal do governo e as transferências provocadas pela própria inflação”.

torno da inflação. É igualmente inútil tentar reduzir ainda mais os salários ou os direitos dos trabalhadores. Isso só provocará aumento da tensão social, que afinal se resolverá artificialmente através de novas medidas populistas ou neopopulistas.

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

As reformas, entretanto, não se completaram. Algumas, como a tributária, sequer foram iniciadas. Outras foram fortemente prejudicadas, como a da previdência, por erro de formulação. Mas, mesmo se completadas, dificilmente teriam sido suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento e o aumento consistente dos salários reais. Na seqüência confusa de planos de estabilização e de valorizações e desvalorizações do câmbio, foram as atividades especulativas que prosperaram.

Diante desse quadro, enquanto se busca completar as reformas, é preciso enfrentar a incompatibilidade distributiva e alcançar a estabilidade macroeconômica. Para isso, é essencial que o novo governo, que se instalou no Brasil a partir de janeiro 2003, logre convencer os trabalhadores a não reclamar a reposição das perdas ocorridas nestes trinta anos, nem no último ano em virtude da desvalorização em termos reais da nossa moeda, em troca da perspectiva concreta de aumentos de salários reais a partir desse novo ponto de equilíbrio da taxa de câmbio. Esta perspectiva terá que se basear em um projeto consistente de retomada do desenvolvimento, de conseqüente aumento da produtividade e do compromisso, estabelecido ao nível da sociedade civil, de que não só os aumentos de produtividade serão repassados para os salários, mas também que políticas sociais usarão melhor os recursos públicos e promoverão uma melhor distribuição de renda no país.

O pressuposto deste acordo é que, não obstante o aumento do endividamento do Estado e da Nação — uma forma de encilhamento — não há razão para não ver saídas. Ou para imaginar que a saída passe por uma reestruturação da dívida interna e/ou externa. Reestruturação significando redução

da dívida, além de desaconselhável, é hoje inviável a nível internacional. Significando alongamento, é simplesmente desnecessária, já que a dívida está sendo rolada pelos credores internos e externos.

Dadas as dívidas interna e externa e os compromissos resultantes, que aumentaram a participação dos rentistas internos e externos na renda, existe uma taxa de câmbio compatível com uma taxa de salários e uma de juros, que garantam ao país o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de equilíbrio é aquele que viabilizará a realização dos grandes superávits comerciais (acima de US\$ 15 bilhões anuais) necessários para que o país se desenvolva e, ao mesmo tempo, reduza sua relação dívida total/PIB e principalmente dívida externa/exportações. Na medida em que voltamos à política de redução da taxa de juros reais, abandonada em 2001, isso dificultará que o real volte a se valorizar. Depois, entretanto, de uma forte desvalorização causada pela crise de confiança do final do governo Fernando Henrique, os capitais de curto prazo voltaram a invadir o país atraídos pela taxa de juros real altíssima e o dólar, que havia chegado a R\$ 3,80, já havia baixado, em abril de 2003, para menos de R\$ 3,00. Desde que ultrapassou o nível de R\$ 3,20, o governo já deveria ter começado a intervir, iniciando a baixa firme e sistemática da taxa de juros básica, ao mesmo tempo que praticasse o que todos os países, exceto os Estados Unidos fazem com sua taxa de câmbio — *dirt floating*. Até agora, porém, o governo continua a deixar o dólar entrar em queda livre. Podemos, assim, estar iniciando outro ciclo de populismo cambial.

O equilíbrio macroeconômico será alcançado quando, mantida a taxa de câmbio real em torno de R\$ 3,20 a R\$ 3,50 por dólar, a taxa de juros real básica paga pelo Banco Central baixar de 10% a 12% para 3% a 4%. Conforme Nakano e eu demonstramos, a taxa de juros básica no país não reflete o risco-Brasil, como afirma o saber convencional, já que é duas a três vezes maior do que as taxas de juros básicas pagas pelos bancos centrais de países com classificação de risco igual ou pior do que a do Brasil.⁷ Alcançado esse novo equilíbrio, com a correspondente redução do nosso déficit em conta corrente e, portanto, de nossa perigosa dependência externa, poderemos, a partir daí, retomar o desenvolvimento econômico.

Para quanto deverá subir a taxa de câmbio real? Para um nível superior àquele que prevaleceu entre 1984 e 1993 (quando realizamos substanciais superávits comerciais). Superior porque o Brasil está hoje mais endividado externamente e necessita, portanto, de superávits comerciais maiores. Superior, também, porque essa taxa deve ser suficientemente alta para desestimular

⁷ Bresser-Pereira e Nakano, 2002a.

novos ataques especulativos contra o real. Essa taxa deve estar hoje acima de 3 reais por dólar. Só com uma política de câmbio flexível “sujo”, semelhante à adotada pelos países ricos, será possível alcançar e garantir o equilíbrio macroeconômico do país. Da mesma forma que o país adota uma meta de inflação, deverá adotar uma meta de taxa de câmbio. Só assim o país logrará os grandes saldos comerciais que requer para fazer frente e começar a reduzir sua grande dívida externa — fator estratégico de sua fragilidade financeira.

Além da taxa de câmbio relativamente desvalorizada que se impõe, será essencial aumentar a agressividade da política industrial e comercial voltada para as exportações.⁸ Para exportar, além de acordos comerciais mais agressivos, como o México vem fazendo, deverá ter uma política tecnológica e tributária fortemente voltada para a exportação. Quanto mais bem-sucedida for essa política, menos será necessário desvalorizar o real e, portanto, menor será a queda dos salários médios.

NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

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

O primeiro consenso é insuficiente porque não basta estabilidade de preços, é preciso estabilidade macroeconômica que inclua equilíbrio das contas externas e razoável pleno emprego. O segundo consenso, em torno da democracia, é essencial. Ambos já podem ser considerados resultado de um debate ao nível da sociedade civil.

⁸ Isto não significa que acredite nas virtudes mágicas da taxa de câmbio flexível. Para um país grande, como o Brasil, uma taxa de câmbio desse tipo é certamente mais adequada do que uma taxa fixa do tipo *currency board*. Porém, é preciso ser pragmático e lembrar que uma taxa flexível só será boa se as autoridades monetárias, sem pretender mantê-la dentro de bandas fixas, tenham a liberdade para agir no sentido de uma razoável estabilidade cambial.

A necessidade de um debate interno é a principal razão pela qual não faz sentido para o Brasil aceitar, sem prévia crítica, os “conselhos” que lhe oferecem as agências internacionais em Washington e o sistema financeiro internacional. Não se trata de afirmar que o Brasil, como país em desenvolvimento, possui “especificidades” que exigem soluções intrinsecamente diferentes daquelas usadas nos países desenvolvidos. Isso poderia ser verdadeiro enquanto o país não havia ainda realizado sua transição capitalista: não é mais hoje. Não obstante, como não faz sentido para a França ou para a Grã-Bretanha aceitar “receitas” de organizações internacionais, não faz sentido também para o Brasil. Meu pressuposto é que, primeiro, os políticos e os economistas brasileiros, como os daqueles países, devem saber mais sobre as restrições e necessidades enfrentadas pela sua economia do que alguns tecnocratas não responsabilizáveis (sem *accountability*) instalados nas agências internacionais; segundo, que as diretrizes básicas da política econômica a ser seguida por um país democrático já não são mais privilégios de alguns técnicos: só terão legitimidade se forem fruto de debate e contarem com o apoio da sociedade civil.

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

Primeiro, é necessário lograr um grau maior de independência financeira em relação ao exterior. Esta autonomia relativa, além de necessária para garantir o equilíbrio macroeconômico externo a longo prazo, é importante para nos tornar menos vulneráveis às pressões externas no sentido de políticas de ajuste e reformas que não nos interessam. Ora, para nos tornarmos menos vulneráveis, o essencial é diminuir substancialmente o déficit em conta corrente e seu financiamento por empréstimos e por investimentos de portfólio, dada a instabilidade que lhes é inerente.⁹ Tanto o populismo desenvolvimentista quanto o neopopulismo neoliberal são frouxos em relação a esse déficit e ao endividamento externo, porque assim atendem às pressões políticas. Mas o preço é a manutenção da restrição externa em um nível incompatível com taxas razoáveis de desenvolvimento econômico.

Reduzir dependência externa significa, também, diminuir a dependência de pesados investimentos diretos. Essa forma de financiamento, embora mais cara, é, entretanto, preferível porque menos perigosa do que a do simples endividamento. É preciso, porém, assinalar que nos anos recentes ocorreu um problema grave: o investimento externo direto concentrou-se nos servi-

⁹ Paula e Alves Jr., 1999.

ços, que não produzem exportações nem substituem importações. Em qualquer hipótese, é preciso levar em consideração que o capital se faz em casa, com poupança nacional, como afirmava Barbosa Lima Sobrinho, a partir de sua experiência própria e do seu estudo sobre o Japão, e como as pesquisas de economistas renomados confirmaram.¹⁰

O endividamento externo, principalmente através de empréstimos, representa um grave risco para os países em desenvolvimento. A teoria neoclássica ensina que sempre que a taxa de retorno sobre o investimento for maior do que a taxa de juros, as empresas (e os Estados) poderão racionalmente tomar emprestado — internamente ou do exterior, é indiferente. Segundo esse tipo de raciocínio abstrato, dada a falta de capitais neles existente nos países em desenvolvimento, a taxa de lucro será em princípio maior do que a taxa de juros internacional, de forma que o endividamento não deve causar preocupações. Ora, primeiro, é difícil senão impossível medir retorno de investimento dos Estados. Segundo, grande parte do endividamento que ocorre nos países em desenvolvimento destina-se a financiar consumo, não investimento. As empresas adotam o princípio do retorno superior a taxa de juros, mas usam apenas uma parte das divisas emprestadas para importar. O restante fica no Banco Central para ser utilizado para pagamento de juros e para consumo. Os dólares são assim utilizados, de forma que, em pouco tempo, os empréstimos passam a destinar-se antes a rolar dívidas, financiando consumo e juros, do que a financiar investimentos.¹¹

O endividamento, geralmente, ocorre com uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Os técnicos das agências e dos bancos internacionais, entretanto, não revelam maior preocupação enquanto a relação dívida/exportações não se torna dramática. Quando os problemas começam a surgir, a receita é sempre reduzir o déficit fiscal e a dívida interna, mesmo que a economia já esteja desaquecida. Agem como se fosse racional resolver problemas de câmbio com política fiscal. Não lhes interessa chamar a atenção para o endividamento, cujos respectivos juros são a fonte das suas receitas — juros referentes a uma taxa de juros que será tanto maior quanto maior for o risco do país. O incentivo a deixar essa questão é ainda maior dada a existência, aqui, de um problema de *moral hazard* (ganho com evasão do risco): os credores contam

¹⁰ Barbosa Lima Sobrinho, 1973, Feldstein e Horioka, 1980, Feldstein, 1995, Gordon e Bovenberg, 1996.

¹¹ A demora nessa transição do tipo de bem e serviço financiado será tanto menor quanto mais valorizado estiver o câmbio.

com o socorro do governo americano e do FMI caso haja uma crise. Quando esta afinal ocorre e o país “quebra”, isso jamais acontece por excesso de dívida interna, mas porque a dívida externa excessiva em relação às exportações levou esse país a perder o crédito internacional — aquele crédito que não preocupava nossos credores...

Segundo, é necessário continuar com as reformas, mas é preciso cuidar para que não sejam meras estratégias das elites que transferem renda para os setores capitalistas e burocráticos “modernos”. Se países ricos necessitam de reformas institucionais, os países em desenvolvimento necessitam ainda mais. Os economistas estruturalistas latino-americanos viam as velhas instituições antes como obstáculos a serem vencidos do que as novas como condições do desenvolvimento. As contribuições recentes dos novos institucionalistas, enfatizando a necessidade de instituições que garantam a propriedade e os contratos, entretanto, deixaram claro o que antes estava apenas implícito: que as instituições têm um papel positivo essencial no processo de desenvolvimento.¹² O problema, portanto, não está em saber se reformas são necessárias, porque em princípio é preciso estar constantemente reformando e melhorando as instituições para fazer frente ao contínuo desenvolvimento tecnológico e às mudanças sociais cada vez mais rápidas que ocorrem no mundo moderno. O problema é avaliar cada proposta de reforma e, uma vez verificada sua necessidade, definir o formato que é apropriado para o país, que fortalece o Estado, que faz melhor funcionar os mercados, e assim, promover o crescimento econômico. Para fazer essa avaliação, é preciso considerar que não basta privilegiar as instituições que incentivam a ação individual e o empreendimento, porque é preciso também desenhar instituições e práticas sociais que garantam a solidariedade social.¹³ Sabemos que entre os dois objetivos existe uma compensação: quanto maior o incentivo à atividade individual, menor o incentivo à solidariedade social. Esta compensação ou *trade-off* é hoje bem resolvida nas sociedades avançadas européias (modelo social-democrático) através de um equilíbrio dinâmico entre individualismo e solidariedade, enquanto é mal resolvida nos dois modelos extremos do capitalismo contemporâneo — o americano e o japonês — o primeiro incentivando em excesso o individualismo e o segundo, a solidariedade social.

¹² A contribuição principal foi de North, 1990, que, embora utilizando uma retórica neoclássica, está longe de ser um economista neoclássico. Pelo contrário, critica com vigor essa visão da economia como instrumento para entender o processo de desenvolvimento.

¹³ Cabe aqui lembrar, por exemplo, a ampla literatura que hoje liga uma distribuição de renda mais equitativa a taxas mais elevadas de desenvolvimento.

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

Neste plano das reformas, o Brasil fez uma abertura comercial competente, ainda que pudesse ter sido um pouco mais gradual, uma privatização que apenas errou ao ter incluído o setor de produção e distribuição de energia, cuja natureza monopolista, somada ao fato de que o Brasil estava já nos anos 1990 mudando sua matriz energética de energia hidroelétrica para termoeletrica, não a justificavam. A mudança da matriz energética implica em triplicar o custo marginal. Em um sistema privatizado e com um mercado de atacado funcionando, como se pretendeu montar, seria preciso igualar o preço ao custo marginal, ou seja, triplicar o preço da energia elétrica. Isso, obviamente, é impensável, embora tenha passado pela cabeça pouco competente de quem presidiu a privatização desse setor.

No plano das reformas de segunda geração, que envolvem diretamente o Estado, foi importante a Reforma da Gestão Pública de 1995, que representou um novo e grande passo no sentido da descentralização, da autonomia gerencial das agências e de seus gestores, e da profissionalização da administração pública brasileira. Essa reforma está sendo gradualmente implantada em todo país, com as mudanças e ajustamento que se fazem necessários. A mudança de governo, com a subida do PT ao poder, não mudou essa tendência, já que hoje está claro que essa reforma apenas prestigia a alta administração pública do país. Já a reforma previdenciária avançou pouco, mas o país não cometeu a irresponsabilidade social de privatizá-la, como fizeram o Chile e a Argentina. Esta reforma, porém, é urgente, dado o grande déficit hoje existente no sistema previdenciário brasileiro, e o governo Lula já a definiu como prioritária. A reforma tributária não avançou nada no governo Fernando Henrique, não tendo sido encaminhada a solução dos principais problemas do sistema: excessiva complexidade, impostos em cascata,

imposto sobre valor adicionado cobrado na origem ao invés de no destino, e baixíssima progressividade devido à baixa participação do imposto de renda na arrecadação total. O governo Lula também se dispõe a enfrentar com mais firmeza esse problema, embora as perspectivas de êxito não sejam grandes, dados os enormes interesses envolvidos. No plano das relações de trabalho, finalmente, ampliamos um pouco o papel das negociações coletivas, mas os direitos fundamentais dos trabalhadores foram preservados. Há muito ainda por fazer, mas é preciso fazer bem feito, de acordo com nossa avaliação do que mais convém ao país, e não por pressão externa de agentes não-responsabilizáveis.

Terceiro, as reformas institucionais, além de buscar o equilíbrio entre estímulo à atividade individual e solidariedade social — equilíbrio relacionado com o distributivo, perdido no Brasil nos últimos trinta anos —, devem também ter caráter microeconômico e, portanto, buscar estabelecer o equilíbrio entre Estado e mercado. O objetivo das reformas deve ser fortalecer ambas as instituições, ao invés de subordinar uma à outra. Até 1980, demos ênfase excessiva à intervenção do Estado. Em 1990, demos um giro de 180 graus em direção ao mercado. A partir do governo Lula, é possível que voltemos a uma posição mais equilibrada, que envolve não apenas reformas de instituições visando fortalecer o Estado, como o ajuste fiscal, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa e as tentativas de reforma previdenciária vêm procurando fazer, mas políticas macroeconômicas mais competentes e também políticas microeconômicas, de política industrial e comercial, que devolvam ao Estado seu papel estratégico de desenvolvimento da empresa nacional. Destacaria aqui, além da política comercial, que examinarei em seguida, cinco políticas microeconômicas: a política industrial, que deverá ser seletiva e diretamente ligada à política comercial de exportação; a política tecnológica, que voltou a avançar nestes últimos dois anos; a política de concorrência, que fez alguns avanços, mas precisa ainda de ampla revisão e valorização; a política de regulação, que está apenas no começo, com a criação das agências reguladoras; e a política de financiamento do investimento. Nesse último caso, a centralização dos créditos de longo prazo no BNDES é anacrônica e a falta de garantia dos acionistas minoritários, injustificável. O fortalecimento do mercado acionário e a securitização de ativos são fundamentais para a atividade de investimentos e inovação. Por isso, são importantes a reforma da lei de sociedades anônimas e a política do Banco Central de alongar prazos dos títulos e criar um mercado secundário para eles.

Quarto, é preciso adotar uma política de comércio externo agressiva, preocupada em abrir os mercados externos para nossas exportações, ao in-

vés de proteger a economia contra as importações. Desde meados dos anos 1960, a estratégia de industrialização por substituição de importações, que fora fundamental para o desenvolvimento até aquele momento, está esgotada. O país reconheceu este fato no final dos anos 1980 e abriu parcialmente sua economia. Não percebeu, entretanto, que a situação mudara 180 graus. Que agora o Brasil, com sua mão-de-obra barata e sua capacidade de absorver tecnologia de ponta, tinha interesse no livre comércio, enquanto os países ricos, apesar de seu discurso enganadoramente liberal, passavam a ser os interessados no protecionismo. E que, portanto, cabia agora ao Brasil tomar a iniciativa em relação à ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas), ao invés de continuar em uma atitude defensiva. Mas é isso que fazemos. Continuamos, no início dos anos 2000, a proteger nossa indústria das importações, ao invés de a incentivarmos a exportar mais. Protegêmo-la com tarifas ainda elevadas, enquanto concordamos com taxas de câmbio que anulam essa proteção. Usamos a natural resistência dos países ricos em abrir seus mercados às exportações de nossos produtos agrícolas, onde nossas vantagens comparativas são claras, para não avançar na abertura do setor industrial, onde também temos vantagens em muitos setores. É razoável que queiramos concessões na área agrícola, mas, se colocarmos o nível de nossas exigências nessa área muito alto, não lograremos nenhum avanço na área comercial, nem com os Estados Unidos nem com a Europa, e ficaremos cada vez mais marginalizados do comércio mundial.

Finalmente, e voltando ao problema do desequilíbrio distributivo, mudança radical se faz necessária em relação à política de distribuição de renda. Nos anos 1950, os pioneiros do desenvolvimento, principalmente Nurkse e Lewis, ensinavam que dada a maior propensão a poupar dos mais ricos, a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (ou de uma sociedade pré-capitalista para capitalista) deveria envolver concentração de renda.¹⁴ Ao fazerem tal afirmação, não estavam mais do que repetindo a tese clássica de Marx da necessidade de uma fase de “acumulação primitiva” como condição da revolução capitalista industrial.¹⁵ O Brasil, entretanto, jamais foi um país pré-capitalista. Foi, sim, e durante séculos, capitalista mercantil. Iniciou sua revolução capitalista industrial no final do século XIX, acelerou-a nos anos 1930, e completou-a nos anos 1970. Não faz sentido, portanto, pensar em concentrar ainda mais a renda para realizar uma acumu-

¹⁴ Nurkse, 1953 e principalmente Lewis, 1954.

¹⁵ Marx, 1867: capítulo 24.

lação primitiva que já foi feita. Em países capitalistas que, por definição, possuem amplas classes médias empresariais e burocráticas, é discutível que os ricos poupem mais do que os pobres. Se um tipo de concentração ainda poderia ser justificado economicamente, seria aquela que beneficia a classe média burguesa, porque esta ainda poupa mais do que os pobres e do que os muito ricos. Na América Latina, isto foi percebido com clareza no início dos anos 1970, quando definiu-se o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.¹⁶ Hoje não faz mais qualquer sentido uma política beneficiando a classe média.

O que faz sentido no plano político e econômico é uma política clara de distribuição de renda. Concentração de renda do tipo da existente no Brasil prejudica a coesão social e reduz a produtividade do trabalho. Uma firme política de distribuição, que a meu ver deveria ter como base programas de renda mínima, não é apenas uma resposta à incongruência distributiva que tanto se agravou no Brasil nos últimos trinta anos. É também uma forma efetiva de promover o desenvolvimento econômico.¹⁷ Conforme demonstraram Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, quanto maior for a desigualdade econômica, maior será o endividamento de um país. Na mesma linha de pensamento, Alesina e Rodrik afirmam que a desigualdade cria maiores demandas políticas por distribuição e, em consequência, dá origem a políticas mais claramente populistas. Alice Amsden, por sua vez, observou que os trabalhadores serão mais motivados para o trabalho e mais eficientes na medida em que uma distribuição mais igualitária da renda, como aquela encontrada na Coreia, os torna menos distantes socialmente dos seus supervisores.¹⁸

¹⁶ Sobre a tese mais geral de concentração de renda em favor da classe média, ver King, 1992; sobre o caso da América Latina, ver Bresser-Pereira, 1973, 1975. Concentrar a renda da classe média para cima foi a estratégia adotada pelo Brasil durante o regime autoritário.

¹⁷ Eduardo Suplicy, 1994, que tem defendido com empenho essa tese no Brasil, e inspirou as primeiras experiências pioneiras em Campinas (governo Magalhães Teixeira) e Brasília (governo Cristóvão Buarque), é a principal referência do país nessa matéria.

¹⁸ Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), Amsden (1989).