Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretoria
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão de Castro
Liana Maria de Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Daniel Castro

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

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

SOCIEDADE E ECONOMIA: ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

ORGANIZADORES
JOÃO SICSÚ
ARMANDO CASTELAR

BRASÍLIA, 2009

ipea

A partir do outro ponto de vista, em meio aos autores mais próximos da tradição heterodoxa do pensamento econômico, o papel do Estado é visto como historicamente indissociável do processo de desenvolvimento e, por isso mesmo, tido como estratégico. Para estes, dada a especificidade histórica da sociedade brasileira e latino-americana, a atuação das forças primárias do mercado leva, inexoravelmente, à manutenção da ordem elitista e concentradora dos frutos do crescimento e do progresso econômico. De maneira um pouco mais forte e tomando emprestada uma observação de Celso Furtado, para eles o desenvolvimento dentro de uma sociedade periférica e dependente não é possível. Assim, segundo esses pensadores, o Estado seria o único agente social capaz de proporcionar, dentro do capitalismo, um ambiente de mudança social em favor de uma ordem mais produtiva, igual, democrática e progressista. Em outros termos: sem Estado, não há desenvolvimento nem soberania.

Todo esse debate, presente em cada capítulo do livro, só se tornou possível, no entanto, porque o Brasil parece estar ingressando em uma nova fase de sua história econômica e social. Hoje, positivamente, são alcançados simultaneamente os objetivos como crescimento econômico, melhoria na distribuição de renda do trabalho e fortalecimento institucional, em meio a um ambiente crescentemente democrático. As classes populares aprendem aos poucos a reivindicar maior participação no bolo da riqueza nacional e nem por isso se vê qualquer ameaça à legalidade. Por fim, as ações diplomáticas do país no exterior ganham relevo e diversificam em quantidade, tamanho e qualidade o número de parceiros comerciais brasileiros. Tudo isso desenha um cenário externo ainda pouco claro para o futuro, mas diferente do que já vivemos em tempos passados.

É nesse ambiente que este livro torna-se ainda mais imprescindível a todos aqueles que buscam pensar um novo país e pretendem participar dessa construção. A maior parte do trabalho ainda está por fazer e as resistências serão muitas. Todavia, nada mais gratificante e honrado do que ajudar a construir uma nação e imaginar que o futuro sorrirá através das melhores esperanças em nossas crianças.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão do Governo Federal voltado para o desenho, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, tem exatamente essa preocupação: um compromisso com o longo prazo, com o país e com o futuro das atuais e novas gerações.

Boa leitura!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

CAPÍTULO 1

O BRASIL PRECISA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO?

Armando Castelar*

Uma estratégia de desenvolvimento é uma "visão" de para onde se quer levar a economia. Mais ao ponto pode ser descrita como um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades explicitadas em um programa plurianual de políticas públicas, que seja percebido pela sociedade como factível, legítimo e objeto do comprometimento governamental. Se bem concebida e implementada, ela pode reduzir o risco e alongar os prazos do investimento, elevando sua eficiência, principalmente se for percebida como válida para além do ciclo eleitoral. Para o setor público, em especial, uma estratégia de desenvolvimento é fundamental para orientar e dar consistência intertemporal às suas políticas, atividades e investimentos, melhorando a qualidade da gestão e a eficiência do seu gasto.

O Brasil poderia se beneficiar da adoção de uma estratégia de desenvolvimento que desse organicidade e consistência às políticas públicas, ao mesmo tempo que alongasse seus horizontes, incluindo-se aí a definição de um plano de médio prazo para as contas públicas. A maioria das pessoas possivelmente concorda com essa afirmação. O diabo, como diz o ditado, mora nos detalhes: há na praça quase tantas propostas diferentes de estratégias quanto pessoas que concordam com a sua utilidade. Para separar o que faz do que não faz sentido é necessário, como critério mínimo, testar sua consistência com as identidades e teoria econômicas, assim como a sua aderência aos números. Também se deve avaliar sua coerência com o processo histórico de desenvolvimento do país – a forma como os avanços aconteceram e foram gerando os gargalos que hoje restringem um progresso mais célere. Discutindo esse tema, Irma Adelman lembra que o que é bom em uma fase do processo de desenvolvimento pode ser ruim na fase seguinte, que há irreversibilidades que tornam o processo dependente das escolhas feitas no passado e que, portanto, a melhor estratégia para um país em um dado momento deve ser

* Armando Castelar é analista da Gávea Investimentos, professor do Instituto de Economia da UFRJ, pesquisador licenciado do Ibre, e Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley.

ancorada em um apropriado entendimento da sua situação presente, assim como de sua história. É esse o ponto de partida deste artigo.

O que se entende por desenvolvimento econômico, o alvo final das estratégias aqui discutidas? Não há uma definição oficial ou única, mas em geral ele se caracteriza por uma conjugação de crescimento rápido e auto-sustentado, transformação da estrutura econômica, avanço tecnológico, progresso institucional e melhoria dos indicadores sociais. Mais recentemente, se incorporou a essa definição a exigência de sustentabilidade ambiental. Historicamente, o desenvolvimento esteve associado ao aprofundamento e à sofisticação do processo de industrialização. Até hoje é comum referirmo-nos aos países desenvolvidos como "industrializados". Como nos setores industriais à época mais tecnologicamente sofisticados prevaleciam processos produtivos caracterizados por indivisibilidades e escalas de produção elevadas, para o tamanho do mercado doméstico de então, e tendo em vista a existência de falhas de coordenação e a atrofia do sistema financeiro, no pós II Grande Guerra prevalecia a visão de que o desenvolvimento só ocorreria com a intervenção do Estado nas decisões de investimento e produção.

Argumentava-se que os países subdesenvolvidos eram prisioneiros de um equilíbrio de baixo nível, uma espécie de armadilha do subdesenvolvimento, da qual não escapariam por meio apenas do livre funcionamento das forças de mercado. Era necessário criar desequilíbrios para tornar atrativos certos tipos de investimento que não atraíam o setor privado em uma situação de equilíbrio, ou então realizar diretamente esses investimentos por meio de instituições ou empresas públicas. Tarifas de importação elevadas, subsídios tributários e creditícios, políticas de câmbio múltiplo são exemplos de instrumentos utilizados para distorcer preços relativos, gerar rendas monopólicas e produzir os desequilíbrios com os quais se canalizava o investimento privado para as atividades que o Estado desejava promover. Esses incentivos eram complementados por rígidos controles sobre o quê – assim como sobre quem, quanto e quando – poderia ser produzido, importado ou exportado, restringindo a competição e limitando a livre alocação de recursos, de forma a impedir movimentos de arbitragem que eliminassem essas rendas monopólicas (por exemplo, por meio de importações competitivas).

Na América Latina, a tese em favor da industrialização induzida ou feita diretamente pelo Estado foi reforçada pelo pessimismo exportador dos estruturalistas, para quem as baixas elasticidades renda e preço das exportações de países pobres levariam a uma tendência secular de declínio nos seus termos de troca com os países ricos, que condenaria os países orientados para as exportações a um estado permanente de pobreza. Dada a estrutura produtiva de países ricos (indústria) e pobres (*commodities*), enquanto naqueles o progresso técnico levaria à melhoria no padrão de vida dos trabalhadores, nestes, esse se transformaria em queda de preços e transferência de renda ao exterior. A única saída seria a industrialização, que por falta de competitividade externa desses países teria de ser feita por intermédio da substituição de importações. E pensar que seriam as *commodities* que provocariam o grande impulso econômico da América Latina meio século depois, ou que o Brasil estaria apostando tantas fichas na globalização do uso do etanol combustível!

A União Soviética, que alcançou avanços significativos em termos de industrialização com um programa de forte intervenção estatal, era então o paradigma a ser emulado, com as devidas adaptações. Era uma época em que se traçavam estratégias de desenvolvimento com base nas soluções de problemas de programação linear, calcados em matrizes insumo-produto, que apontavam onde e em que quantidade os investimentos deveriam ser feitos. O Brasil abraçou com força essa estratégia de planejamento e controle da oferta pelo Estado, ainda que talvez seja um exagero afirmar, como fez Eugênio Gudin, em 1974, que "o capitalismo brasileiro [era] mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país, exceto naqueles sujeitos aos regimes comunistas".

Esse tipo de estratégia de desenvolvimento, epitomado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, manteria seu prestígio no Brasil até a década de 1970, mas entraria em declínio, como em quase toda parte, a partir dos anos 1980. Vários fatores contribuíram para isso; um dos mais importantes foi o fracasso dos países subdesenvolvidos em desenvolver-se, talvez o atestado principal dos limites desse tipo de estratégia, que depois seria reforçado pelo próprio desmantelamento da União Soviética e o abandono do modelo econômico planificado pelos países ex-comunistas. Conta-se nos dedos da mão os países que passaram de subdesenvolvidos a desenvolvidos nas últimas seis décadas: Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Israel.

No Brasil, como se sabe, essa estratégia foi insuficiente para alçar o país à condição de desenvolvido, mas foi bem sucedida, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, em gerar um forte crescimento econômico, ainda que o progresso nas demais dimensões do desenvolvimento, do social ao ambiental, tenha sido comparativamente mais modesto. A década de 1980, por outro lado, foi marcada por baixo crescimento e grande instabilidade macroeconômica, em parte, fruto de choques externos, mas também do acúmulo de problemas gerados pelos "desequilíbrios estruturantes" da estratégia de desenvolvimento adotada desde meados do século, em que distorções que se pretendiam temporárias e localizadas tornaram-se permanentes e cumulativas.

Foi a incapacidade dessa estratégia em continuar gerando elevadas taxas de crescimento, junto com a crise fiscal em que mergulhou o país, que limitava à sua aplicação na prática, assim como as mudanças de prioridades resultantes da redemocratização do país que levaram ao seu abandono. Mas é importante

notar que isso refletiu tanto os fracassos quanto os sucessos dessa estratégia: também nas áreas em que se avançou era importante mudar. Como lembra Irma Adelman, "desenvolvimento significa alterar sistematicamente as metas, os mecanismos, as modalidades, os agentes e as instituições responsáveis por sua promoção. A única constante no desenvolvimento é a mudança sistemática".

Em outras palavras, e sem entrar no mérito do que havia de bom ou ruim no modelo anterior, a estratégia que serviu para transformar o Brasil de 1950 no de 1980 não servia mais para fazê-lo dar os passos seguintes, na sua trajetória de desenvolvimento. Não que aqueles que tinham se acostumado a receber as benesses públicas, distribuídas com base no modelo anterior, estivessem dispostos a delas abrir mão sem luta. Não por outra razão, até hoje continua sendo tão difícil eliminar subsídios públicos que nada mais fazem do que redistribuir renda em favor de grandes empresas e grupos de interesse bem situados na escala social, perpetuando as desigualdades de renda.

Refletindo os avanços realizados nas décadas anteriores, os desafios então colocados para o país, em especial a crise fiscal, e a necessidade de reverter políticas que haviam perdido sua funcionalidade ou gerado novos tipos de problemas, a nova estratégia focou na estabilização de preços e na liberalização econômica. Amadureceu nessa época a percepção de que "falhas de governo" poderiam ser tão ou mais prejudiciais ao desenvolvimento econômico do que as "falhas de mercado", tanto pela má alocação de recursos resultante da distorção de preços relativos, como pelo consumo de recursos escassos na tentativa de manter ou ampliar as rendas monopólicas recebidas do Estado. Assim, decidiu-se substituir o modelo de controle e comando do Estado pelo de mais competição, corrigindo os preços relativos domésticos, alinhando-os aos preços internacionais, e dando mais liberdade para o setor privado decidir como, onde e quando investir e produzir. Ao Estado caberia corrigir os desequilíbrios macroeconômicos acumulados nas décadas anteriores, ajustando as contas públicas e reduzindo a inflação. No mais, deveria concentrar sua energia em melhorar os indicadores sociais, notadamente na educação e na saúde; fortalecer as instituições; cuidar do meio ambiente; e concentrar seus investimentos em setores com elevados hiatos entre retorno social e retorno privado.

Em especial, abandonava-se a premissa balizadora da estratégia anterior, de que a economia funcionava de forma diferente nos países em desenvolvimento, e que por isso estes necessitavam de teorias e políticas diferentes das que faziam sentido nos países ricos. Convergiu-se então para a visão de que os fundamentos econômicos são os mesmos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, e o objetivo das políticas públicas deve ser melhorá-los. Assim, parecido com o que se fizera no imediato pós II Grande Guerra, mas agora focando mais nos fundamentos

do que nos resultados finais, se buscou uma nova estratégia de desenvolvimento, a partir da identificação dos fundamentos cujos indicadores nos países pobres estavam mais distantes dos observados nas economias desenvolvidas, ainda que nem sempre estas se apresentassem como um conjunto homogêneo.

Foi com esse pano de fundo que chegou ao Brasil o chamado Consenso de Washington, que propugnava um conjunto de reformas consistindo de disciplina fiscal, aumento dos gastos públicos em educação e saúde, reforma tributária, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, abertura comercial e ao investimento direto externo, privatização, desregulamentação e respeito aos direitos de propriedade. Na década de 1990, o "Consenso" serviu de base para uma agenda de desenvolvimento, em certo sentido implícita, tendo-se promovido nesse período amplas reformas estruturais, não apenas no Brasil como também em outros países latino-americanos.

Os resultados desse processo de reformas orientadas para o mercado foram positivos, na média, mas ficaram inicialmente aquém do que se esperava em termos de aceleração do crescimento, ainda que se tenha observado, concomitantemente, progressos relativamente significativos nas outras dimensões do desenvolvimento, em especial em relação aos indicadores sociais e à preocupação com o meio ambiente. Só em meados desta década o crescimento econômico viria se acelerar de forma mais substantiva, sugerindo a existência de uma significativa defasagem entre as reformas e o seu impacto sobre o desempenho do PIB.

A frustração com os resultados iniciais das reformas, em termos de aumento da taxa de crescimento, e a percepção de que há espaço para uma aceleração ainda mais forte levaram a três tipos de interpretações. Uma, que o crescimento não se acelerou como esperado porque as reformas não foram, de fato, implementadas na profundidade proposta. Cita-se em defesa desse argumento o fato de que os países que mais progresso fizeram na adoção das reformas – o Chile, por exemplo – são os que apresentam melhor desempenho na região, enquanto os que menos reformaram – o Paraguai, por exemplo – estão entre os com pior desempenho. Além disso, é evidente que as reformas não foram concluídas em muitos países, inclusive o Brasil.

Uma segunda visão é de que a falta de uma maior aceleração do crescimento resultou de o conjunto de reformas não ter sido suficientemente abrangente, sendo necessário completá-lo com uma segunda geração de reformas, voltada para modernizar as instituições que moldam o ambiente em que se desenrola a atividade econômica, criando ou desenvolvendo as "instituições econômicas do capitalismo". De acordo com essa visão, cabe ao Estado estabelecer uma infra-estrutura institucional que permita ao mercado funcionar adequadamente, infra-estrutura que existe nos países desenvolvidos, mas não nos em desenvolvimento.

Essa visão pode ser resumida em três proposições. Primeiro, ter uma economia estável, com preços relativos corretos, deve ser um objetivo prioritário da política econômica. Sem eles aumenta o risco e diminui a produtividade da atividade econômica e dos investimentos. Assim, as políticas do Consenso de Washington devem ser perseguidas. Segundo, risco e preços relativos também são afetados pelo aparato institucional de um país, de forma que mesmo em uma economia estável e relativamente aberta o investimento e a produtividade podem ficar abaixo do potencial, reduzindo o crescimento. O receituário do Consenso não é suficiente para promover o crescimento e as reformas institucionais também são necessárias. Terceiro, a intervenção do Estado na economia, realizando diretamente, obrigando ou dando incentivos tributários ou creditícios para a realização de determinados investimentos e/ou atividades é um arranjo institucional que, em geral, produz resultados inferiores aos que poderiam ser obtidos com a correção das falhas institucionais que aumentam o risco e os custos de transação.

Mesmo essa versão ampliada do Consenso de Washington tem sido alvo, porém, de críticas, notadamente de autores que argumentam que não é possível promover o desenvolvimento adotando um único conjunto de políticas para todos os países em todos os momentos; cada país deve procurar uma estratégia de desenvolvimento adequada às suas características, seu grau de desenvolvimento e sua situação presente. Isso não significa, porém, ignorar as lições da teoria ou da evidência histórica e de outros países. Como adverte Dani Rodrik, há um conjunto de leis ou princípios universais que devem ser respeitados em qualquer estratégia de desenvolvimento, tais como disciplina macroeconômica; respeito à segurança jurídica; políticas públicas, inclusive regulação, de boa qualidade; e incentivos e preços corretos, por intermédio de uma economia relativamente aberta e com livre competição. O que essa terceira visão argumenta é que, apesar de existirem certas regularidades e seqüências preferíveis, uma estratégia de desenvolvimento não pode ignorar o que há de específico em cada caso particular. Respeitadas as "leis universais", cada país deve adotar sua própria estratégia de desenvolvimento, ajustando-a às suas características individuais.

A chamada Metodologia de Diagnóstico do Crescimento, proposta por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik e Andres Velasco, instrumentaliza esta visão, com a sugestão de que estratégias de desenvolvimento sejam desenhadas a partir de um diagnóstico sistemático e abrangente, que identifique o principal obstáculo ao crescimento em cada país, em cada momento. Os autores criticam a adoção de listas uniformes de reformas, observando que estas podem levar à implementação de reformas que restrinjam, ao contrário de flexibilizar, o potencial de crescimento. Ainda que partindo de uma lista comum de potenciais gargalos, que começa pela separação entre barreiras à rentabilidade do investimento e fatores que elevam o custo de financiamento, a utilidade dessa abordagem reside na percepção de que as reformas prioritárias tenderão a variar de um caso para outro.

Qual dessas visões é mais relevante para o desenho de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil neste início de século? Todas três. O Brasil parou a meio caminho na implementação das reformas do Consenso e precisa avançar com várias delas, como a do fortalecimento dos direitos de propriedade e a da melhoria nos serviços de saúde e educação básica, para ficar nos casos mais evidentes. As reformas já adotadas tornam urgente avançar no fortalecimento e no aperfeiçoamento das instituições, das agências reguladoras às regras de abertura e fechamento de empresas. Finalmente, um país como o Brasil – distante dos grandes centros e maior, mais desigual, mais urbanizado e mais industrializado que a maior parte dos outros países em desenvolvimento – necessita pensar individualmente no seu próprio modelo de desenvolvimento, identificar seus próprios gargalos ao crescimento, ainda que, respeitando sempre, as "leis universais" a que se referiu Dani Rodrik.

Independentemente da visão que se adote, a disfuncionalidade do Estado brasileiro aparece como o principal obstáculo à aceleração do desenvolvimento do Brasil. O Estado brasileiro é disfuncional em várias dimensões. Sua política macroeconômica é ineficiente, pois pisa no acelerador com uma política fiscal expansionista, enquanto usa o freio de mão da política monetária para segurar a demanda do setor privado, provocando uma desnecessária apreciação do câmbio. Ele gasta e tributa muito, uma tributação instável e regressiva, que fomenta a informalidade e o desvio de recursos escassos para a administração e o planejamento tributários. Apesar de gastar muito, investe pouco, comprometendo a qualidade da infra-estrutura, já que também não cria condições regulatórias adequadas para que o setor privado invista um volume suficiente de recursos no setor. É um Estado ineficiente na provisão de serviços públicos, levando o país a conviver com indicadores ruins de saúde, educação e segurança públicas, a despeito do elevado gasto nessas áreas. Finalmente, mas não menos importante, falha em não prover um nível adequado de segurança jurídica, desestimulando o investimento e o crescimento da produtividade.

Segue desse diagnóstico, assim como das análises disponíveis sobre a situação econômica e social do país, que os pilares principais de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil atual deveriam ser:

- Melhorar a qualidade da política macroeconômica, o que exige reduzir o caráter expansionista e pró-cíclico da política fiscal, abrindo espaço para uma redução não-inflacionária dos juros. Numa perspectiva de médio prazo, mas com base em um plano fiscal plurianual com metas intermediárias, se deveria aumentar a poupança pública, de forma a viabilizar investimentos na infra-estrutura de saneamento e transportes, reduzir a razão dívida pública/PIB e abrir espaço para a queda da carga tributária.

- Universalizar a educação básica, da pré-escola ao ensino médio, melhorar sua qualidade, com forte redução da distorção idade-série e acabar com a gratuidade universal no ensino público superior, de forma a concentrar os subsídios públicos na educação básica e nos estudantes de baixa renda. Reformas semelhantes na saúde, voltadas para universalizar a adoção de procedimentos básicos de alta eficácia e baixo custo, focalizando os subsídios públicos na população de baixa renda e expandindo os sistemas de seguro privado para cobertura de riscos médios e altos, com disponibilização de menu variado de opções. Nos dois casos, se deve recorrer mais intensamente a esquemas de parceria público-privada para a gestão de unidades de saúde e ensino. Além disso, cabe focar as transferências monetárias nos domicílios mais pobres, especialmente naqueles com crianças, quiçá até redistribuindo para esses parte dos subsídios hoje transferidos por meio da Previdência Social.

- Melhorar o ambiente de negócios e investimentos no país. Para isso se deveria fortalecer a segurança jurídica; simplificar o relacionamento das empresas com a autoridade pública, aí incluídas as normas para instalação, fechamento e operação de empresas; e simplificar e tornar maiseficientes as regulações tributárias e trabalhistas, reduzindo a informalidade.

- Aprofundar o esforço de liberalização econômica, fomentando a eficiência por meio de preços e incentivos corretos, o que em geral pressupõe uma economia aberta e em que a competição prevaleça. Em especial, cabe diminuir a dispersão das tarifas de importação, reduzindo a proteção efetiva de setores como material de transporte, por exemplo, e fortalecer o Sistema de Defesa da Concorrência e as agências reguladoras, estimulando uma melhor coordenação entre elas.

- Avançar no desenvolvimento do setor financeiro, promovendo a queda do custo de capital, alongando prazos e expandindo a oferta de financiamento, tanto do crédito bancário como daquele concedido via mercado de capitais. Para isso se deve trabalhar no fortalecimento das garantias, na desoneração tributária, na melhoria das informações, e no aumento da competição. Também seria importante reduzir o volume de subsídios canalizados por meio dos bancos públicos, restringir o direcionamento do crédito e aumentar a transparência com que esses dois instrumentos são utilizados para favorecer determinados tomadores de financiamento, entre outras coisas eliminando o sigilo bancário para as operações que envolvam recursos públicos ou que sejam beneficiadas por subsídios cruzados instituídos por regulação governamental.

- Fortalecer a capacidade de o setor público formular e avaliar suas políticas, assim como corrigir ou compensar as falhas de mercado mais severas, privilegiando o uso de regulações transparentes, com objetivos e metas claras, e combatendo as intervenções com motivações essencialmente políticas. De forma geral, é preciso aumentar a transparência da atuação pública e a capacidade do cidadão monitorá-la e cobrar um melhor desempenho. Para isso contribuiria o desenvolvimento de uma cultura de metas, planejamento e avaliação nos vários ministérios, órgãos e agências estatais. O mesmo vale para as administrações subnacionais.

Antes de concluir, cabe observar que o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento não se encerra no enunciado de suas linhas mestras; é preciso detalhar as propostas, estabelecer metas etc. Além disso, é fundamental que haja um forte compromisso público com linhas de atuação claras, consistentes e aceitas por investidores e outros agentes econômicos. É a antítese do que freqüentemente se vê, em que o discurso do governante varia conforme a platéia e a ocasião.

CAPÍTULO 4

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Antonio Delfim Netto*
Akihiro Ikeda**

Adam Smith, muito antes de publicar o seu mais famoso livro, escreveu que: "Para transformar um Estado do mais baixo barbarismo ao mais alto grau de opulência são necessárias: paz, tributação leve e uma tolerável administração da justiça. Todo o resto vem pelo curso natural das coisas" (Ensaios Filosóficos, 1755). E mais tarde definiu o papel da Economia Política: "A Economia Política, considerada como um ramo da ciência dos estadistas e legisladores, se propõe a dois objetivos: *i)* proporcionar ao povo um bom rendimento e uma abundante subsistência ou, melhor ainda, dar-lhe as condições para que ele mesmo o faça; e *ii)* proporcionar ao Estado recursos para que possa cobrir suas necessidades e realizar obras públicas indispensáveis. Em poucas palavras ela se propõe a enriquecer, ao mesmo tempo, o povo e o soberano". (Riqueza das Nações, introdução do livro IV, 1776, em tradução livre).

Nos últimos 250 anos os economistas não se cansaram de complicar a explicação do fenômeno do crescimento, mas não conseguiram modificar nem as conclusões nem os objetivos da ciência de Smith. Os clássicos (com exceção de Marx) construíram sua explicação do crescimento com modelos que usavam o conceito de rendimento decrescente dos fatores de produção (principalmente na agricultura), o que levava a um estado de equilíbrio visivelmente recusado pela observação histórica.

As tentativas de quantificar empiricamente os "fatores" que produziriam o crescimento usaram formas matemáticas que levaram à relativização do papel dos fatores físicos a que originalmente se dava toda a atenção: nas estimativas estatísticas, as variações do trabalho e do capital "explicavam" muito pouco as variações do PIB. Primeiro sofisticou-se a medida dos fatores, tentando incluir a sua "qualidade" em lugar da mera "quantidade". O fator trabalho foi considerado não

---

* Antonio Delfim Netto foi Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, tendo também ocupado as Pastas da Agricultura (1979) e do Planejamento (1979 a 1985), sendo posteriormente Embaixador do Brasil na França. Foi eleito deputado federal por cinco mandatos consecutivos.

** Akihiro Ikeda é economista.

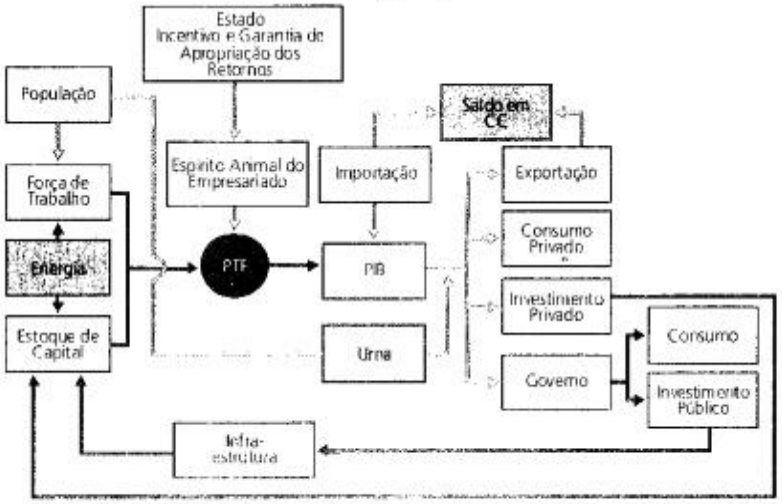
apenas na sua forma mais aparente e visível (homens/hora aplicados na produção), mas qualificado pelo nível de educação e saúde do portador da força de trabalho. Idêntica tentativa se fez com a medida do capital. Mesmo assim, o resíduo "inexplicado" entre o crescimento previsto e o verificado permanecia muito grande, sugerindo que havia outros ingredientes que influenciavam a "produtividade" dos fatores físicos, mesmo quando medidos mais cuidadosamente.

A estratégia dos economistas, como, aliás, a de todos os pesquisadores em outros ramos do conhecimento (astronomia, física, química) foi inventar uma "partícula" desconhecida para explicar os desvios entre os modelos e a realidade observável. A dificuldade é que, no caso dos economistas, os "desvios" eram enormes: de um terço à metade da "distância" entre as taxas de crescimento previstas e as estatisticamente construídas. A "partícula desconhecida" foi batizada com o misterioso nome de Produtividade Total dos Fatores (PTF). Ela é o "buraco negro" que na estrutura espacial econômica incorpora toda a ignorância que se tinha (e ainda se tem) de como se realiza o processo de desenvolvimento. Chegou-se, então, à famosa fórmula que "explicaria" o desenvolvimento econômico:

$$PIB = \left[\begin{array}{c}\text{PTF = tudo}\\ \text{que se}\\ \text{desconhece}\end{array}\right] \times \left[\begin{array}{c}\text{o pouco que se sabe sobre}\\ \text{os fatores físicos:trabalho e capital}\\ \text{convenientemente ponderados}\end{array}\right]$$

Depois dessa "descoberta", aplicou-se uma transformação logarítmica à fórmula (assumida tão exata como a de Einstein que transformou o mundo, E = mc2) e, com a ajuda do cálculo diferencial, chegou-se à Contabilidade do Crescimento.

Abaixo se encontra um diagrama simplificado do processo de crescimento.



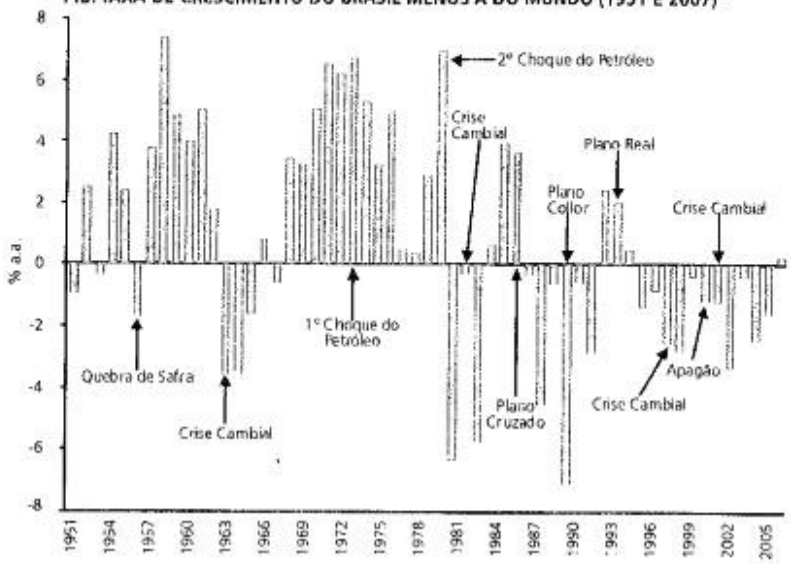
O processo de desenvolvimento econômico é uma combinação de Termodinâmica e Economia: organiza a captura da energia disponível no meio ambiente e volta a dissipá-la no processo produtivo. Ele começou no início dos tempos, quando o homem encontrava gratuitamente a sua subsistência nos produtos em que a própria natureza transformara a energia solar. E é assim até hoje! A diferença é que o "conhecimento" melhorou a eficiência da captura de energia e economizou na sua dissipação. A vinculação no longo prazo entre os dois fatos (consumo de energia e PIB) é estreita e inevitável. A trajetória das duas variáveis dentro dos países depende das diferenças na estrutura produtiva, na composição da produção, na densidade demográfica, na estrutura urbana e na tributação ou subsídio aplicado ao consumo de energia. Mas não há dúvida que o primeiro fator limitante do crescimento é a disponibilidade de energia.

Para crescer, o país que não tem a capacidade de organizar a energia necessária para alimentar sua força de trabalho e mover suas máquinas tem que encontrar formas de comprá-la no enorme *shopping*, que é o mercado internacional, onde o mais sofisticado produto pode ser trocado pela mais despretensiosa sandália de ramí. Para comprar (mesmo com financiamento externo), o país tem que ter a capacidade de pagar: tem que ter a "capacidade de importar". Esta depende de duas variáveis: *i)* do volume físico da sua exportação; e *ii)* do preço relativo de sua exportação medido em termos do preço da sua importação, a chamada "relação de troca". A importação de energia é apenas um caso particular da importação geral.

A História mostra que o segundo fator limitante do crescimento é *exatamente a "capacidade de importar", ou seja, de fazer frente aos* dispêndios com a importação de bens e serviços que não podem ou não devem ser supridos internamente. As importações constituem um dos fatores de produção mais importantes para o crescimento econômico. Além de propiciarem o acesso a bens essenciais que não são produzidos internamente pela falta de conhecimento, de tecnologia ou de dimensão do mercado criam consumidores e abrem oportunidades de investimentos e de expansão à produção interna. Quando a escassez de divisas limita as importações, ela impede a plena utilização dos outros fatores disponíveis para o crescimento. Não é por outra razão que os países emergentes sempre lutaram ferozmente para ampliar as suas exportações, única maneira de garantir de forma contínua e duradoura o adequado suprimento de importações.

Nos últimos 57 anos, de 1950 a 2007, o crescimento econômico do Brasil foi interrompido cinco vezes pela deficiência de nossa "capacidade de importar": 1963, 1981, 1989, 1998 e 2002. A primeira, pela política cambial apoiada na velha teoria cepalina, de que o crescimento das exportações não respondia à taxa cambial; a segunda, pela crise mundial produzida pelo rápido aumento dos preços do petróleo; a terceira, pelo desaparecimento do crédito externo depois do *default* de 1987; e, a quarta e a quinta, por desastrosa política cambial e *por falta de apoio ao setor exportador.*

GRÁFICO 1
PIB: TAXA DE CRESCIMENTO DO BRASIL MENOS A DO MUNDO (1951 E 2007)*



Fontes: IBGE/FMI/Angus Maddison.
Elaboração: Idéias Consultoria.
Obs.: * Estimativa.

O que chamamos de Desenvolvimento Econômico é apenas o codinome da relação PIB/Força de Trabalho ou PIB/População, que mede a "produtividade" do trabalho. Desenvolvimento é maior produtividade com o maior nível de emprego possível. *O mais trágico desperdício de um sociedade é não prover emprego decente para sua força de trabalho.*

Empiricamente verifica-se que existe uma relação positiva entre o capital físico por unidade de trabalhador e a produtividade do trabalho. Essa relação sugere que, para o PIB crescer, é preciso que o novo capital físico produzido a cada ano (o investimento) seja superior ao capital consumido (a depreciação do ano). A relação, entretanto, é pouco estreita e estável para que se possa admitir afirmativas apodícticas sobre a taxa de investimento "necessária" para obter tal ou qual crescimento do PIB. Primeiro, porque a própria escolha da unidade de medida do agregado a que chamamos de "capital físico" é um problema insolúvel que os macroeconomistas convenientemente ignoram. Segundo, porque o "capital físico" é o trabalho morto: só adquire vida quando fertilizado pelo "capital humano" que o utiliza. Isso significa que sua medida no processo produtivo (mesmo se existisse) não poderia ser independente dessa interação. Em particular, da ação da reduzida

(mas importantíssima e indispensável) parte da "força de trabalho" constituída pelos empresários, que movem o processo produtivo e que os macroeconomistas também teimam em desconhecer.

São essas "pequenas circunstâncias" que devem nos prevenir contra afirmações que garantem que "para o PIB crescer X% ao ano, os investimentos deveriam ser de Y% do PIB". Isso é apenas retórica. Não têm qualquer relação com a realidade. A mesma observação deve ser feita contra o uso abusivo do metafísico conceito de "produto potencial", que é uma necessidade no sistema de "metas inflacionárias". Sobre ele pesam as mais embaraçosas incertezas, a menor das quais é que, de novo, nele não se encontra papel ativo para o empresário cujo "espírito animal" produz o desenvolvimento.

Se há uma relação positiva mas imprecisa entre o nível do investimento/PIB e o crescimento do próprio PIB, a questão fundamental a responder, empiricamente, é "quais são os fatores que estimulam o investimento"? Ela tem atormentado os economistas desde sempre e submetida a sucessivos escrutínios há pelo menos meio século. Os modelos teóricos indicam uma enormidade de fatores: regime de competição (se concorrencial ou oligopolístico), natureza da função de produção, natureza do mercado de trabalho, incertezas sobre a demanda etc., o que torna o labor econométrico extremamente penoso.

As pesquisas mais recentes sugerem que, em um mundo dominado por regimes oligopolistas e sujeito a choques aleatórios, o nível de incerteza sobre a evolução da demanda deve ser um fator muito importante na realização dos investimentos das empresas, principalmente quando eles são de natureza irreversível, isto é, financeiramente irrecuperáveis a não ser com grandes prejuízos. É exatamente essa hipótese que encontra reforço em trabalhos recentes. Controlados pelos fatores mais sugestivos (não linearidade da relação, racionamento de crédito e restrição de caixa), os investimentos previstos para o ano seguinte divididos pelo estoque de capital do ano presente mostram que eles respondem: *i)* ao crescimento do PIB previsto para o ano seguinte; *ii)* aos investimentos realizados no ano presente; e, *iii)* à expectativa sobre o comportamento da demanda no ano seguinte. Confirma-se fortemente o fato intuitivo: o efeito da incerteza da demanda sobre a programação dos investimentos é negativo e tende a ser mais forte quando há irreversibilidade e baixo grau de competição. Ora, estas são, justamente, as condições dos grandes investimentos privados.

A implicação preocupante de tal fato com relação ao sistema de "metas inflacionárias" é clara. Este precisa de uma estimativa do "hiato" do produto, o que, por sua vez, exige uma estimativa do "produto potencial" que incorpora erros significativos. Logo, a simples presunção de poder estimar com precisão um "produto potencial" que controla a política monetária, tende a auto-realizá-lo:

aumentando a taxa de juro real para indicar que o crescimento é insustentável quebra-se a expectativa da demanda futura e inibe-se o investimento que trabalharia justamente no sentido de realizá-lo.

Por efeito de alguma virtude interna e de um extraordinário momento externo, a economia brasileira chegou ao fim de 2007 numa situação em que não se encontrava há pelo menos duas décadas. No início de 2002, a situação era desesperadora. Os dois fatores que abortam o crescimento econômico estavam à nossa espera: *i)* a formidável demonstração de incompetência, que foi o "apagão" de 2001, começou a destruir uma de nossas maiores vantagens comparativas, a energia hidráulica limpa e barata, e a substituí-la pela térmica, mais cara e mais poluente; e, *ii)* no final de 2002 nosso endividamento externo total (US$ 211 bilhões) era 12,4 vezes as reservas livres. Nessas condições – com a insolvência do Brasil visível a olho nu – era rigorosamente impensável acelerar o medíocre crescimento "per capita" de 0,5% ao ano verificado entre 1995 e 2002.

Em 2008, ainda temos algumas dificuldades com o primeiro condicionante (a disponibilidade de energia). Há, entretanto, tempo para a recuperação, se melhorarmos a regulação do setor para garantir a oferta no longo prazo. É preciso uma ação governamental ainda mais enérgica e acelerada nas concessões de grandes e pequenas usinas hidráulicas, na autorização do uso energético do resíduo da biomassa e na expansão da produção de gás e do petróleo.

O segundo condicionante (a vulnerabilidade externa) desapareceu. Mais por efeito externo do que interno: continuamos a ter a mesma participação nas exportações mundiais que tínhamos em 1980/1984, ou seja, 1,2%. As exportações cresceram de 2002 a 2007 a pouco mais de 20% ao ano. Hoje a dívida externa total declinou de US$ 211 (2002) para US$ 194 (2007) bilhões, próximo ao valor de nossas reservas. Outro fator estrutural importante foi a auto-suficiência na produção de petróleo, que as novas descobertas devem consagrar por algumas décadas. É a combinação desses fatos, juntamente com um enorme diferencial de juro interno e externo, que tem gerado a "super" valorização da taxa de câmbio usada oportunisticamente para o controle da inflação. A história econômica do país já nos deveria ter ensinado que este expediente sempre termina mal no longo prazo.

Diante desse quadro não parece haver razão para supor que o Brasil não possa prosseguir com um crescimento mais robusto nos próximos anos. Quando pensamos e planejamos 25 anos à frente, a restrição mais forte de hoje (o suprimento de energia) desaparecerá com as usinas hidráulicas da Amazônia, as mini-hidrelétricas, a expansão da energia atômica, o uso da biomassa, o etanol e a auto-suficiência do petróleo. Paradoxalmente, entretanto, a restrição inexistente hoje (a vulnerabilidade externa) pode emergir e nos assombrar, quando as condições econômicas mundiais mudarem.

O que nos ensinam 250 anos de história econômica bem documentada?

Que é um grave erro: *i)* pensar que os movimentos cíclicos da economia (com amplitude e períodos variáveis) desapareceram. Eles são endógenos ao mecanismo de autocorreção dos exageros de otimismo ou de pessimismo que atacam os agentes econômicos. Estes freqüentemente subestimam ou superestimam os riscos, depois de algum tempo de tranqüilidade ou de incerteza; *ii)* esquecer que a elasticidade da demanda de bens industriais com relação ao crescimento é muito superior à demanda de produtos minerais e agrícolas; e, *iii)* não reconhecer que o comércio mundial inter-firmas e intra-firmas produzidos pela globalização acelerou-se dramaticamente. A velha noção de "vantagem comparativa", usada com tanta desenvoltura e elegância reducionista por alguns economistas para esconder a sua ideologia, precisa do *aggiornamento* dos avanços da teoria do comércio internacional dos últimos 30 anos.

Não devemos ter ilusões. Em 2.030, seremos 240 milhões de brasileiros e teremos de dar emprego decente a 160 milhões, entre 14 e 65 anos, para que possam escolher livremente como realizar suas vidas. A tarefa básica dos economistas é ajudar o setor privado e o governo a manterem o mais alto nível de emprego possível porque o desemprego, como já dissemos, é o mais trágico de todos os desperdícios. Certamente, por muitos motivos, não faremos isso apenas exportando produtos agrícolas e minerais. Não menos importante é que o progresso tecnológico na produção e uso de energia renovável, na produção agrícola e mineral e na criação de novos materiais caminha na direção de liberar mão-de-obra e terra. São tais fatos que recomendam uma enérgica e inteligente política industrial-exportadora, capaz de garantir a capacidade de importar com um robusto crescimento e um alto nível de empregos de boa qualidade.

Recentemente, a Produtividade Total dos Fatores (PTF) perdeu parte do seu caráter mágico-mecânico e assumiu ossatura. Ela revelou-se muito mais complexa do que se supunha. Emergiu o fato esquecido, que o sistema econômico não existe em si mesmo: está inserido dentro de um corpo social mais amplo que obedece a restrições constitucionais que garantem o seu funcionamento, estabelecem suas normas de comportamento e determinam a sua eficiência produtiva. Quando existe o sufrágio universal ele é, no final, controlado pelo resultado das Urnas.

Hoje sabemos que a PTF depende de, pelo menos, quatro grandes grupos de fatores, todos eles sujeitos à organização constitucional do Estado, que é permanente, e à ênfase que lhes dá o poder incumbente passageiro:

1. As Instituições

a) o reconhecimento da propriedade privada;

b) a garantia jurídica no cumprimento dos contratos; e

c) a proteção à propriedade intelectual.

2. A relação entre Estado e setor privado

a) tributação moderada e gastos eficientes;

b) estímulo à competição;

c) facilidade de produzir com regulação leve;

d) condições isonômicas: câmbio e juros; e

e) liberação do "espírito animal" do empresário.

3. Quantidade e qualidade da infra-estrutura

4. Velocidade de incorporação de inovações e novas tecnologias

a) qualidade do ensino, em particular de ciência e engenharia;

b) interação entre universidade e empresa; e

c) quantidade de recursos e qualidade da pesquisa e desenvolvimento de novas idéias.

Diante desses fatos duas perguntas são relevantes para o estabelecimento da estratégia do desenvolvimento:

1. No Brasil atual, qual a avaliação sobre a qualidade daqueles fatores?
2. Fornece a teoria econômica uma receita inequívoca e universal de política econômica capaz de produzir o desenvolvimento seguro e sustentado?

No que se refere à primeira questão, as comparações internacionais publicadas pelo *World Economic Forum* (*The Global Competitiveness Report*, 2007-2008) mostram que: 1º) quanto aos fatores relacionados ao setor público, encontramo-nos muito aquém do desejado (num cotejo com os RIC – Rússia, Índia e China); e 2º) quanto aos fatores vinculados ao setor privado, estamos preparados para o desafio do crescimento.

TABELA 1
(*Ranking* em 131 países)

Ranking em 131 países	Brasil	China	Índia	Rússia
Pontos negativos associados ao setor público				
Extensão e efeito da taxação	131	47	29	97
Regulamentação governamental	128	35	79	118
Desperdício nos gastos do governo	127	48	47	100
Spread da taxa de juros	127	36	47	77
Confiança do público nos políticos	126	45	83	104
Crime organizado	125	99	68	103
Desvio de fundos públicos	124	83	64	94
Procedimentos alfandegários	124	48	73	110
Qualidade de educação primária	123	48	88	46
Práticas de contratações e demissões	121	41	102	15
Média	**126**	**53**	**68**	**86**
Pontos positivos associados ao setor privado				
Disponibilidade local de máquinas/equip.	24	9	17	31
Capacidade inovadora das empresas	29	34	31	54
Sofisticação do mercado financeiro	31	91	33	88
Gastos das empresas em P&D	35	32	28	50
Sofisticação do processo de produção	36	81	41	79
Solidez dos bancos	36	128	46	108
Qualidade dos fornecedores locais	40	73	33	86
Fuga de cérebros	40	48	45	49
Qualificações dos diretores das empresas	40	63	24	70
Qualidade das instituições de pesquisa	42	56	22	44
Média	**35**	**61**	**32**	**66**

A resposta à segunda pergunta é negativa. As recomendações da teoria são interessantes, mas as referências (tanto micro como macro) que usa para julgar as políticas econômicas são de pouca utilidade porque se referem a fatos "estilizados", não ao mundo "real". São, paradoxalmente, "contra-factuais" de realidade impossível. Por exemplo, a afirmação genérica que o investimento com os preços "certos" proporcionados pelo mercado produz um desenvolvimento mais eficiente é aceitável dentro do modelo. O pequeno problema é que, sem os "preços errados", os investimentos provavelmente nunca se realizariam. Em princípio, a política econômica deve ajudar a solucionar, com o menor custo possível, os pontos mais críticos em cada caso específico. Os países que tiveram rápido desenvolvimento e os que se encontram nesse processo nem sempre implementaram ou implementam as "melhores práticas" que a ideologia contrabandeada como "ciência" recomenda. A história econômica dos países bem e mal sucedidos está igualmente repleta de proibições, controles, proteções e subsídios, condenados pela "boa teoria".

O que talvez se possa considerar como consensual para acelerar o crescimento e maximizar o nível de emprego é reconhecer que:

1. Cabe ao Estado prover cinco bens públicos essenciais à construção de uma sociedade razoável: a) igualdade de oportunidade para todos os cidadãos (educação e saúde); b) satisfatória estrutura de segurança e justiça; c) proteção à propriedade privada; d) garantir o funcionamento de um sistema eficiente de alocação dos recursos escassos, através do "mercado" onde se estabelecem livremente os preços; e, e) garantir a estabilidade interna do poder de compra da moeda nacional;

2. A experiência histórica mostra que uma boa definição e proteção da propriedade privada são fundamentais por garantir aos agentes a apropriação dos retornos de sua atividade. O respeito a esta instituição é fundamental porque os agentes são movidos por incentivos e devem ser moralmente responsáveis por suas ações;

3. Equilíbrio fiscal com uma carga tributária mais leve (em torno de 25% do PIB, em lugar dos atuais 38%) e um endividamento líquido mais modesto do Estado (em torno de 30% em lugar dos atuais 45%) são condições *sine qua non* para se obter taxas de juros reais razoáveis (talvez, entre 2% e 4%), que estimularão um crescimento sustentado robusto (qualquer coisa entre 5% e 7%);

4. A sociedade rejeita qualquer aumento de impostos e o sistema financeiro se recusa a financiar o aumento do endividamento. Logo, não resta outra alternativa para melhorar o equilíbrio fiscal a não ser um programa sério, capaz de estimular ao longo de alguns anos um aumento de produtividade do setor público, nos três níveis de governo;

5. Um programa dessa natureza tem que começar pela fixação rigorosa das despesas de custeio dos governos, ao seu valor real atual. Em outras palavras, elas serão corrigidas não pelo PIB nominal ou pelo nível da Receita Pública, como hoje, mas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
6. Que o estranho conceito, que em linguagem orwelliana se denomina *superávit* primário (que não é *superávit* que possa ser gasto, mas gasto que já foi feito), deve ser calculado de modo a reduzir paulatinamente a relação Dívida Líquida/PIB, importante determinante da taxa de juro real;
7. A existência de boas instituições é fundamental para garantir um funcionamento eficiente do sistema de preços (o "mercado"), como instrumento de alocação de recursos que são escassos e têm múltiplos usos;
8. O "mercado" é compatível com a liberdade individual, mas não oferece nenhuma garantia para uma relativa igualdade que é intensamente desejada e necessária para a coesão e o equilíbrio sociais, o que exige uma ação inteligente e cuidadosa do Estado;
9. A "eficiência" do mercado será percebida como socialmente injusta, se não tiver na sua retaguarda uma política que aumente, paulatinamente, a igualdade de oportunidade para todos os cidadãos, não importando sua origem, cor, religião etc. É isso que garante que a "competição no mercado" será uma corrida honesta, onde todos começarão no mesmo ponto de partida e terminarão de acordo com sua capacidade;
10. Em matéria de infra-estrutura é melhor que o Estado faça apenas aquilo que o setor privado não queira ou não tenha condições de fazer, e que o controle com bons sistemas regulatórios, através de Agências de Estado, com mandatos fixos que as tornem imunes à pressão política do poder incumbente passageiro;
11. É obrigação do governo dar aos empresários privados condições de competição (carga tributária, taxa de juro real e taxa de câmbio) isonômicas às dos seus concorrentes externos. Em princípio, essas condições podem ser proporcionadas pela combinação do sistema de "metas inflacionárias" com o sistema de "câmbio flutuante", sustentados por uma política fiscal adequada; e
12. A execução daquelas tarefas deve ser feita por um Banco Central autônomo, com mandato fixo. Dado que a "teoria econômica" não é uma ciência exata, mas constituída por "escolas" com múltiplas visões e ideologias escondidas, a constituição dos quadros dirigentes do Banco Central deve envolver a diversidade cultural e geográfica do país, para compensar o evidente déficit democrático implicado na transferência do poder "eleito" para o poder "escolhido".

A incorporação dessas condições em um programa de desenvolvimento nacional que alimente o entusiasmo do "espírito animal" dos empresários produzirá a continuidade do crescimento econômico tão desejado e dará, ao Estado, as condições de cumprir o seu papel na área de infra-estrutura, na geração do capital humano e no equilíbrio social. O crescimento econômico é menos uma questão de teoria econômica e mais um estado de espírito! Começa por um Governo que o entenda e respeite as condições objetivas, dentro das quais ele pode realizar-se com equilíbrio interno e externo.

Muitas decisões são de natureza política, mas têm conseqüências econômicas. As decisões finais e fundamentais de como o PIB será repartido entre o governo e o setor privado e entre o consumo e o investimento não são técnicas (como Stuart Mill já sabia, antes de Marx) e não estão sujeitas às leis da termodinâmica. Nas sociedades democráticas, cujos governos são estabelecidos pelo sufrágio universal, são decisões da própria população. Como esta escolhe, periodicamente, o governante nas Urnas é preciso conscientizá-la que existe uma contradição entre o seu desejo de crescer mais depressa (desenvolvimento econômico) e o seu desejo de consumir mais depressa (melhoria social). É este o dilema que, para o bem ou para o mal, se resolve periódica e politicamente nas Urnas.

Ao economista cabe alertar a sociedade sobre as conseqüências futuras, para o crescimento e para o nível de emprego, da escolha que ela está fazendo no presente. Como cidadão, entretanto, deve lembrar-se que é apenas um entre milhões de eleitores e que não lhe cabe impor a sua vontade, por mais esclarecida que seja a sua "ciência". Estabelecido que todos queremos liberdade individual (que é perfeitamente compatível com a maximização do crescimento, mas não inteiramente com a redução das desigualdades), cabe à sociedade avaliar como deseja acomodar as possíveis taxas de crescimento com as possíveis reduções das desigualdades.

A preferência do economista (que se crê cientista) provavelmente daria peso de 0,99 ao crescimento e de 0,01 à redução da desigualdade (porque esta, por hipótese, cairá do céu "naturalmente" no futuro). Isso informaria uma suposta política econômica "ótima" (se ele dispusesse de um déspota esclarecido imune às Urnas!). Se, entretanto, a sociedade através da Urna revelou dar peso 0,5 ao crescimento e peso 0,5 à redução da desigualdade, a obrigação do economista é sugerir ao Governo a política "ótima" para realizar a "preferência revelada" e apontar suas possíveis conseqüências para o futuro.

Não há a menor dúvida: não existe uma teoria econômica capaz de informar uma estratégia única e universal para realizar o desenvolvimento econômico com equidade. Ele será sempre resultado da cultura e da demografia e condicionado pela geografia, pela história, pelas instituições e pelos interesses concretos que, inevitavelmente, controlam o poder incumbente que sempre se apresenta

como asséptico. O fundamental é convencer a sociedade que existe uma "troca" física entre o presente e o futuro: entre a velocidade possível do crescimento e a desejada equidade. *As duas dependem da eficiência do uso dos* limitados recursos disponíveis que podem ser utilizados alternativamente, ou pelo Estado ou pelo setor privado. As políticas de geração da equidade que não obedeçam à condição imposta por Adam Smith, em 1776 (que propicie a cada beneficiário as condições para livrar-se dela), serão puramente oportunísticas e assistencialistas. Não serão sustentáveis. Prejudicarão o crescimento, sem melhorar a equidade no longo prazo, e podem produzir desastrosos resultados nas Urnas, no curto prazo.

No final, o Desenvolvimento Econômico é um estado de espírito apoiado em condições objetivas. E a Equidade, uma exigência do próprio processo civilizatório. Serão resultados da mobilização da vontade da sociedade, que só matura com firme liderança política (sem voluntarismo irresponsável), capaz de despertar o "espírito animal" dos empresários, ao mesmo tempo em que assegura uma política social que vai melhorando a igualdade de oportunidade para todos. Esta é condição necessária (ainda que não suficiente) para manter – pelas Urnas – a continuidade das políticas sociais e econômicas que geram a esperança que, um dia, todos possam atingir a plena cidadania. Essa é a eterna mensagem da Economia Política, uma ciência moral que veio de Adam Smith, passou por Marshall e se encerrou com Keynes. Resta hoje esquecida nos descaminhos de uma Ciência Econômica que coloca modelos de fatos "estilizados", devidamente "calibrados" como substitutos do mundo real...

CAPÍTULO 5

PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Josué Gomes da Silva*

O Brasil é um país riquíssimo que reúne condições excepcionais para garantir aos seus cidadãos qualidade de vida inigualável. Poucas nações do mundo possuem tais características. Nosso território, de oito e meio milhões de km², se estende a mais de nove e meio milhões de km² se somarmos nosso mar territorial. Neste vasto território temos subsolo incomparavelmente rico em minérios que pode, em função das características de acessibilidade, ser explorado economicamente com baixo impacto ambiental. Temos pedras preciosas e semipreciosas em abundância, metais de todo o tipo, como o minério de ferro, o zinco, o níquel, o cobre, dentre muitos outros de que somos o maior prpdutor do mundo como, por exemplo, o nióbio.

Temos combustíveis fósseis suficientes, não apenas para nosso consumo próprio, mas, em breve também para exportarmos, particularmente devido às descobertas do pré-sal. Temos urânio em quantidade e pureza suficiente para a implementação de programa nuclear para fins pacíficos, que poderá representar grande quantidade de energia futura sem a emissão de gases de efeito estufa. No campo energético podemos considerar o Brasil um país abençoado. Somos, dentre as grandes nações, aquela com o maior percentual de energia renovável em sua matriz energética. Nossos biocombustíveis estão ensinando ao mundo que podemos reduzir a dependência dos combustíveis fósseis, minimizando as emissões de gases que produzem o efeito estufa e ao mesmo tempo evitando a redução de áreas plantadas para alimentos.

Na produção de alimentos somos potência mundial. Temos terras agricultu ráveis e ainda não exploradas em grande quantidade, sem que seja preciso desmatar a nossa Floresta Amazônica que nos orgulha por ser o pulmão da Terra. Temos água doce em abundância e grande parte de nossos campos são irrigados pela própria natureza, sem a necessidade de dispendiosos sistemas de irrigação artificial. Temos sol durante todo o ano, produzindo a fotossíntese que faz crescer

* Josué Gomes da Silva é presidente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI.

nossas culturas muito mais rapidamente, permitindo em grande parte de nosso território duas safras por ano. Como disse Pero Vaz de Caminha, há 500 anos, nosso território é tão rico que "em se plantando tudo dá".

Mas não é apenas o riquíssimo território que nos torna uma nação com potencial inigualável. É antes de tudo nossa população. O brasileiro é generoso, solidário, inteligente, versátil, tolerante, alegre e trabalhador, herança das virtudes de cada uma das origens étnicas que se miscigenaram em nosso território. E deve ser o destinatário e ao mesmo tempo agente do processo de desenvolvimento que pugnamos para nosso país. O fim deve ser sempre o bem comum, o bem-estar social, o desenvolvimento significando crescimento com inclusão social, com melhor distribuição de renda e igualdade de oportunidades a todos os que trabalham pela construção de uma grande nação. Não há nada que assegure maior igualdade de oportunidades do que educação e saúde a todos os compatriotas. É este tipo de desenvolvimento que defendemos e, para que o alcancemos, não basta apenas vontade. É indispensável que um conjunto de condições sejam asseguradas; é indispensável que exista uma estratégia para o desenvolvimento e é deste conjunto que trataremos.

As experiências dos últimos 50 anos permitem afirmar que o procedimento mais correto em uma estratégia de desenvolvimento, nesse início de século, reside em rejeitar os excessos e ficar apenas com o que há de melhor em dois extremos de concepção de desenvolvimento que prevaleceram nesse período: de um lado, as políticas liberais, segundo as quais nada além de certas regras básicas de disciplina fiscal e monetária, acompanhadas de liberalização dos mercados e privatização, é necessário para o desenvolvimento; de outro, as políticas muito intervencionistas que em certos períodos foram aplicadas, onde o Estado foi não só o grande indutor, como o principal ator do processo de desenvolvimento. A primeira, peca por considerar suficientes certas regras gerais que os países devem atingir em termos orçamentários, de estabilidade monetária e de preponderância do sistema de preços na orientação da economia. A segunda, vê limitados seus objetivos de desenvolvimento, por deixar de lado a noção fundamental de que a promoção deste é eminentemente de condução privada e por subestimar a relevância da estabilidade de preços e da solidez fiscal como fatores de promoção do desenvolvimento.

A virtude está no meio, como dizia Santo Thomaz de Aquino, e é não somente fundamental que a correta orientação das políticas para a preservação da estabilidade e sustentação fiscal tenha flexibilidade, como não se pode abdicar da função complementar do setor público em ações de intervenção onde sua presença, se não é insubstituível, é absolutamente fundamental, como em certos segmentos da infra-estrutura e em políticas de educação, ciência e tecnologia, além de seu papel na indução do desenvolvimento. Todos os países que conseguiram transpor a barreira do subdesenvolvimento e ingressaram no seleto clube dos países desenvolvidos, não o fizeram sem a utilização de políticas

especificamente voltadas para esse fim, formuladas e executadas por governos comprometidos, capazes e com liderança para mobilizar a sociedade em prol de uma meta de longo prazo, como chama a atenção um relatório internacional recente, patrocinado pelo Banco Mundial e os governos da Austrália, Holanda, Suécia e Reino Unido (Michel Spence, coordenador, *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.

Essas metas podem implicar em aceitar sacrifícios no presente em troca de um padrão de vida mais elevado no futuro. O Brasil está apenas começando a reunir novamente as condições que já o levaram, no passado, a executar estratégias de longo prazo que foram benéficas para o país. Voltar a adotar esse procedimento nos parece uma condição indispensável para alcançar o desenvolvimento.

Se não há uma única receita para o desenvolvimento, isso em grande parte é decorrência de estágios distintos de desenvolvimento econômico, social e político em que se encontram os países, do avanço prévio que obtiveram na urbanização e na industrialização, da dimensão de sua economia e de seu mercado interno, de sua riqueza natural e do potencial energético que é capaz de mobilizar. Como já dito a propósito desses temas, o Brasil conta com vantagens que o distinguem e que devem ser levadas em consideração em uma estratégia desenvolvimentista.

Um país com essas características, com dimensão e população continentais e, ademais, tendo avançado em processos irreversíveis de urbanização e de industrialização, não pode trilhar o caminho da especialização em *commodities*. A estratégia de desenvolvimento do Brasil deve necessariamente contemplar a diversidade social e econômica de um país complexo e com amplas potencialidades em todos os setores, do primário ao terciário, passando pelo setor industrial, este sendo, como qualquer experiência bem sucedida de desenvolvimento mostra, o setor fundamental para o impulso na direção do crescimento sustentado. O crescimento econômico apoiado na especialização em *commodities* ou na atividade extrativa, ainda que esses setores detenham grande produtividade e atualidade tecnológica, fica excessivamente dependente do que ocorre no resto do mundo.

Entendemos ser equivocado rotular como negativas as políticas de desenvolvimento adotadas pelo país no passado, como as políticas de substituição de importações e os programas de investimento em transportes e energia, insumos básicos e bens de capital. Delas resultaram avanços significativos da economia como um todo, da infra-estrutura e da estrutura industrial, cujos traços fundamentais se fazem presentes até os dias de hoje e ainda definem uma parcela importante de nossa capacidade produtiva e da nossa inserção na economia mundial, sobretudo no que diz respeito aos produtos manufaturados. Foi muito melhor para o país e para a sociedade que elas tenham sido executadas.

Contudo, um ponto crítico a respeito das políticas do passado nos parece importante salientar: a despeito de uma economia mundial que se tornava crescentemente aberta e mais integrada, a estratégia de crescimento adotada no passado priorizou o crescimento para dentro, o que acabou dirando limites ao modelo de desenvolvimento e precipitou sua crise. Já para outros países que desenvolveram capacitações e vantagens comparativas em bens manufaturados, o crescimento de suas exportações, aproveitando-se de uma demanda global crescente, ampliou seu potencial de crescimento econômico.

Presentemente, o Brasil padece de uma reinserção na economia mundial para produtos manufaturados; já em bens da agropecuária e de certos segmentos de mineração – setores em que é destacada a sua competitividade e que vivenciaram recordes de preços, na última fase da conjuntura da economia mundial – nossas exportações batem recordes. Reposicionar as políticas de maneira a favorecer a reinserção dos bens manufaturados na economia mundial deve ser tema merecedor de total prioridade em uma nova estratégia de desenvolvimento, pois atende a dois objetivos: um deles é o da preservação do equilíbrio em transações correntes, que o Brasil está prestes a perder devido aos *déficits* comerciais que vêm se avolumando no setor manufatureiro; o outro é o da ampliação de seu crescimento econômico, associando ao mercado interno um mercado exportador também dinâmico.

Uma nova estratégia de desenvolvimento brasileira, que é possível e muito necessária neste momento, não se traduz em um retorno ao passado. As políticas de desenvolvimento devem ser adaptadas a cada momento e de acordo com as situações e devem ser predominantemente horizontais, ou seja, com abrangência geral, envolvendo todos os setores econômicos, mas sem deixar de prescindir de políticas especificamente direcionadas a determinados segmentos, especialmente os que podem ser considerados nascentes ou cuja competitividade encontra-se em formação.

Alguns relevantes acontecimentos e eventos recentes tornam mais oportuna e aumentam as chances de êxito de uma estratégia de desenvolvimento. Primeiramente, estamos assistindo a uma recuperação da capacidade de planejamento e de investimentos por parte do setor público, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isto pode ser considerado um avanço, na medida em que o governo vem sendo levado a estabelecer prioridades na área das inversões públicas na infra-estrutura, algo que há muito tempo fazia falta no país. Em que pese este avanço qualitativo, o volume de investimentos previstos no PAC é ainda muito pequeno, sem considerar as empresas estatais; mas só o investimento que consta do Orçamento da União, este já chegou, no passado, a patamar próximo a 4% do PIB. Com o PAC, o investimento atingirá cerca de 1% do PIB. Isso significa dizer que teremos que ampliar ainda mais o investimento do setor público e desenvolver os canais de parceria com o setor privado na área de infra-estrutura.

Em segundo lugar, está em curso uma mudança extremamente importante no meio empresarial, que já coloca em novos termos a participação das grandes empresas nacionais no processo de desenvolvimento. As empresas nacionais, no confronto com as empresas estrangeiras e as empresas estatais, eram, inclusive, chamadas de "a pata fraca do tripé" no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Não é mais assim. Hoje as empresas nacionais são fortes e globalizadas, com boa governança, investem intensamente no Brasil e no exterior, têm acesso aos mercados de capitais interno e externo e encontram-se plenamente capacitadas para liderar uma retomada do desenvolvimento nacional.

Entre os novos trunfos de que o Brasil dispõe para o seu desenvolvimento, as recentes descobertas de petróleo e gás irão pesar decididamente. Naturalmente, temos que estruturar devidamente os mecanismos para salvaguarda da economia, evitando sucumbirmos à ameaça da doença holandesa. O governo deve estudar medidas para assegurar o controle da sociedade sobre essa nova riqueza que, afinal, pertence à geração presente e às gerações futuras de brasileiros. Conceber sistemas eficazes de exploração e de tributação da nova riqueza e garantir a aplicação adequada dos recursos auferidos, para o benefício presente e futuro da sociedade brasileira, são pontos absolutamente decisivos e que também definirão limites e possibilidades para o desenvolvimento futuro do país.

Como convém observar, por maior que possa ser, trata-se de uma riqueza finita, devendo por isso ser investida no desenvolvimento econômico e social como outros países fazem. São os investimentos em infra-estrutura, em fontes alternativas de energia, nos campos da previdência e do desenvolvimento social, em novas fronteiras industriais, do conhecimento e em inovações tecnológicas que perpetuarão essa riqueza, transformando-a em fonte de maior e mais rápido desenvolvimento.

A política de desenvolvimento produtivo anunciada em maio pode ser considerada como uma contribuição para a estratégia brasileira de desenvolvimento. Tendo por objetivos elevar a taxa de investimento, ampliar as inversões privadas em tecnologia e inovação e aumentar a participação brasileira nas exportações mundiais; pode ser considerada como uma nova edição de uma política que foi tradição na promoção do processo de industrialização brasileira, qual seja, a política industrial. É merecedora dessa denominação porque aciona diversificados instrumentos de ação (poder de compra do setor público, crédito de longo prazo, incentivos fiscais, ampliação de recursos para programas de exportação e de desenvolvimento tecnológico), contempla um amplo conjunto de setores de atividade (25), cada um deles com objetivos determinados, e define um sistema de acompanhamento e gestão do programa.

Quanto ao bloco de medidas da nova política industrial relacionado ao objetivo de exportação, este não está no nível dos demais, em termos de impacto positivo esperado. Em parte, porque o principal entrave para a exportação de manufaturados

não é propriamente da alçada de uma política industrial. O câmbio apreciado, como se sabe, já determina um retrocesso nas vendas externas de bens industrializados. Por outro lado, o principal encarecimento fiscal da atividade exportadora – a retenção do ICMS dos exportadores – tampouco foi uma questão tratada no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo, por corresponder a uma esfera atinente aos governos estaduais. Essas considerações reforçam a necessidade de um maior equilíbrio entre as políticas macroeconómicas, de forma a preservar a competitividade do produto nacional, e que deve compor a estratégia de desenvolvimento. Sugerem também que uma ação de liderança deva ser exercida pelo governo federal, para promover uma solução definitiva para o problema do ICMS dos exportadores retidos pelos estados. Ambas as ações são importantes pré-requisitos de uma eficaz política de exportação de manufaturados.

Enfim, estamos diante de um desafio extraordinário de coordenação de ações e políticas, algo que, se for bem feito, merecerá a denominação de uma estratégia de desenvolvimento de que o Brasil se faz merecedor. Em torno da capacidade de planejamento e de investimento do setor público, das parcerias público-privadas na infra-estrutura, do progresso de nossa empresa, da aplicação correta dos recursos provenientes da nova riqueza descoberta no setor de energia e da correta orientação da nova política industrial, é possível articular uma decisiva política em prol de um reposicionamento do Brasil no cenário internacional e de um crescimento sustentado. Uma readequação das políticas macroeconômicas, propiciando a continuidade da estabilidade, a melhora das condições fiscais e uma menor valorização da taxa de câmbio, o reforço das políticas de pesquisa e desenvolvimento de inovações tecnológicas, de educação, saúde e de desenvolvimento social, além da reforma tributária concorrem para o mesmo objetivo.

CAPÍTULO 10

GLOBALIZAÇÃO, ESTADO E TRAJETÓRIAS NACIONAIS: DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO E O FUTURO DO BRASIL

Eli Diniz*

Em contraposição aos anos 1990, última década do século passado, cuja tônica foi a convivência com certezas inabaláveis acerca da eficácia do mercado na alocação dos recursos e na promoção do bem-estar, a entrada do Brasil no novo milênio se realiza num momento particularmente propício a um fecundo processo de revisão de paradigmas para pensar os desafios contemporâneos dos países latino-americanos em geral e de nosso país, em particular.

Mais especificamente, tanto no plano externo, quanto interno vivemos sob novas circunstâncias históricas, que abriram oportunidades inigualáveis para a retomada de um debate mais profícuo em torno da formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento. De forma similar, criaram-se condições favoráveis para se repensar o papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado, acompanhado de uma distribuição mais equitativa da riqueza nacional de forma a alcançarmos, finalmente, a meta de construirmos uma sociedade mais justa, além de mais democrática. E, mais ainda, nesse novo contexto, tais objetivos não mais são percebidos como incompatíveis, senão que se interpenetram e se reforçam mutuamente.

Em outros termos, os sinais do tempo sugerem que não somos necessariamente um país condenado ao atraso, perspectiva segundo a qual estaríamos irremediavelmente presos à armadilha de um passado oligárquico. Este, no melhor dos casos, nos permitiria, de tempos em tempos, sob a liderança de elites conservadoras, realizarmos mudanças em benefício da preservação dos privilégios dos eventuais donos do poder, revivendo a síndrome do *Il Gattopardo*, expressa na

* Eli Diniz é Doutora em Ciência Política pela USP, professora titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora associada do IUPERJ e Coordenadora do Programa Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (IE/UFRJ).

fórmula "tudo tem que mudar, para que tudo permaneça como está".[1] Teria sido assim com Vargas, segundo essa visão. Seguiria sendo assim com Lula, ambos percebidos, enquanto lideranças populistas, como instrumentos de elites interessadas antes de tudo na manutenção do *status quo*.

Ao contrário do que sugerem tais estereótipos, se observarmos o Brasil, ao longo dos últimos 25 anos, não é o imobilismo que sobressai. O que chama a atenção é a rapidez das mudanças, a despeito do alto grau de continuidade de alguns problemas estruturais, entre os quais, os altos índices de concentração da renda, de exclusão social e violência urbana. Estes, sim, devem ser considerados desafios permanentes.

Desta forma, gostaria de destacar os pontos de inflexão na trajetória recente da sociedade brasileira.

Em primeiro lugar, vale ressaltar as mutações relativas às interpretações do processo de globalização. Até fins da década de 1990, o que predominou foi a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. Desse ponto de vista, a globalização teria, entre seus traços definidores, um complexo de fatores econômicos. Entre eles, particularmente enfatizados seriam a mobilidade e velocidade das transações financeiras, a expansão das atividades produtivas de dimensões transnacionais, o aprofundamento da dinâmica da integração das economias nacionais no mercado mundial, os efeitos da terceira revolução tecnológica da era da informática, a relevância crescente das empresas globais e o imperativo de alcançar níveis de desempenho cada vez mais competitivos.

A despeito da importância de tais aspectos, o equívoco consiste em ver a globalização sob a ótica estritamente econômica, ignorando seu teor multidimensional, vale dizer, seus componentes políticos, ideológicos e culturais. Se, por um lado, o processo de globalização expressa uma lógica econômica, obedece, por outro lado, a decisões de natureza política que, por sua vez, estão influenciadas pela complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional. Tais condicionamentos são, assim, mediatizados pelas instituições e pelas elites responsáveis pelos governos domésticos. Portanto, a política não pode ser eliminada do esquema analítico, sob pena de se obscurecer a percepção do fenômeno que se quer explicar.

A perspectiva globalista, em sua versão radical ou moderada, tinha uma idéia-força: a interdependência econômica entre os países no mercado internacional, aspecto inexorável da globalização, seria o fator determinante da perda de centralidade dos Estados nacionais, já que a lógica subjacente seria a da diluição das fronteiras nacionais. Assim, quanto maior o aprofundamento do processo de

1. LAMPEDUSA, Tomasi di. **O Leopardo**. Porto Alegre: LPM editores, 2ª edição, 1983: 35.

globalização, menor o poder dos Estados domésticos, chegando-se no limite à previsão do fim dos Estados-nação. Em contraposição a essa visão, cabe salientar que a própria interdependência não obedece ao automatismo cego do mercado globalizado, mas requer a capacidade dos Estados nacionais no sentido de administrar a inserção de suas economias na ordem internacional em função de interesses próprios. Sob essa ótica, a interdependência econômica inerente à globalização aumentaria, ao invés de reduzir, a relevância do Estado.

Ademais, ganhou vulto a idéia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização. Esta nova ordem e a prevalência do receituário de mercado teriam tornado obsoletos os demais arranjos institucionais e econômicos e teriam levado à convergência, em relação a uma nova agenda pública sintetizada pelo chamado Consenso de Washington, implicando um conjunto de prioridades, tais como: estabilização econômica, disciplina fiscal, controle do gasto público, com redução do escopo dos programas sociais, liberalização comercial e financeira, crescente abertura da economia (comercial e financeira), privatização das empresas estatais e desregulamentação. Uma vez alcançadas estas metas, afirmava-se, criar-se-iam as condições necessárias e suficientes para o país entrar na rota do desenvolvimento.

Do ponto de vista político, a conseqüência foi a primazia da idéia da ineficiência do Estado, crescentemente percebido como fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem. Paralelamente, o burocrata típico passaria a ser identificado como ator oportunista, movido pela lógica individualista, traduzida pela motivação de "busca de rendas", isto é, orientado pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio. Mais uma vez, a receita para a ineficiência da burocracia seria o enxugamento do Estado.

Os primeiros anos do terceiro milênio representam um novo momento histórico, crescentemente identificado como o Pós-Consenso de Washington, cujo cerne foi a reinterpretação do processo de globalização, observando-se uma forte inflexão no debate internacional. Rompe-se o consenso, que vigorou na década de 1990 do século passado, em torno da supremacia e da validade universal da agenda neoliberal. Ganhou destaque a constatação de que o que se observou não foi a convergência e, sim, a diversidade dos resultados da execução das reformas orientadas para o mercado. Em alguns casos, como ocorreu no Brasil, obteve-se êxito no controle da inflação e no processo de reestruturação produtiva, ou ainda quanto ao aumento da competitividade de alguns setores industriais. Entretanto, o receituário liberal revelou-se ineficaz no que diz respeito à promessa de gerar desenvolvimento. O que se verificou foi um longo período de estagnação, entremeado por pequenos surtos de crescimento, sem

condições de sustentabilidade. No Brasil, a vitória de Lula nas eleições de 2002 expressou, por parte da maioria dos eleitores, a recusa da estratégia neoliberal do governo anterior e a aspiração por mudanças no modelo econômico.

O ponto central a ser destacado refere-se ao refinamento do debate intelectual na esfera internacional, o que propiciou o acirramento do clima de controvérsia e o conflito de paradigmas. E eis que o dissenso sobrepõe-se à platitude de idéias e convicções da década anterior. Economistas de projeção mundial, como Joseph Stiglitz, Ha-Joon Chang, Dani Rodrik, José Antonio Ocampo, entre outros, assumem uma postura de questionamento da ortodoxia sustentada pelos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, cujas prescrições chegaram a asfixiar, ao invés de estimular o desenvolvimento. Nesse contexto, sobressai o pensamento crítico e abre-se espaço para novas reflexões e formulações. Torna-se possível vislumbrar a perspectiva de mudança sem ruptura, respeitando-se as regras do jogo político.

Tal perspectiva baseia-se no reconhecimento de que na ordem globalizada existem, sim, graus de liberdade de ação, cabendo aos governos a escolha de aproveitar ou não esses graus de liberdade em benefício de interesses nacionais estratégicos. Estados atuando com autonomia, utilizando de forma consistente suas vantagens materiais e institucionais comparativas, com base na legitimidade conferida por coalizões de sustentação política identificadas com uma agenda alternativa, que contemple as novas prioridades nascidas da interlocução entre os principais atores sociais, podem ter êxito na conquista de um novo patamar e de maior poder de barganha na ordem internacional. A célebre frase de Margaret Thatcher de que não haveria alternativa à ordem neoliberal contrapõe-se, portanto, a atual defesa do argumento que valoriza a utilização das margens de escolha existentes como a chave do sucesso.

Este recrudescimento do debate apresenta cinco aspectos que gostaria de ressaltar: a crítica do receituário único; a crítica do pressuposto da convergência e da uniformização; a crítica da negação do Estado; a rejeição da postura passiva; a crítica do caminho único: não existe o caminho, mas, sim, vários caminhos. Em conseqüência, reacende-se a discussão em torno de estratégias nacionais alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global. Tal contenda readquire, enfim, a legitimidade perdida. De forma similar, readquire legitimidade a própria idéia de política industrial.

Do ponto de vista político, aguça-se a crítica à incapacidade de discernir as fronteiras entre regime político e natureza do Estado. Tal incapacidade havia levado à conclusão equivocada de que quanto mais sólida a democracia, maiores seriam a capacidade e o vigor do Estado. Refinando o instrumental analítico, pode-se perceber, em muitos países latino-americanos, o descompasso entre, de um lado, o robustecimento da democracia e, de outro, a debilidade e desaparelhamento do Estado como instituição pública.

Em outros termos, observou-se o hiato entre o aumento do poder do Estado de tomar decisões e introduzir reformas, por um lado, e o enfraquecimento do seu poder infra-estrutural, por outro. Tal lacuna manifestou-se principalmente na incapacidade do Estado em garantir o acesso universal das diferentes camadas da população, sobretudo das faixas mais carentes, aos serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, bem como a eficácia de seus ordenamentos legais. Deste ponto de vista, ganha realce a baixa efetividade da lei. Esta se estende de forma bastante irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre os diferentes segmentos da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado. Aqui, o que há é omissão do poder público. Regiões inteiras escapam ao controle do Estado, situando-se fora de seu raio de ação, gerando-se de fato uma situação de *hobbesianismo social*. Sob esse aspecto, conclui-se, não há excesso de Estado, senão que uma grande lacuna a ser preenchida.

Segue, portanto, tendo atualidade a discussão sobre o papel do Estado. Porém, esse debate para ser proveitoso deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado, senão que no tipo e qualidade da intervenção. Tal perspectiva se contrapõe à primeira e à segunda geração de interpretações sobre a globalização, que a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada, o retraimento do Estado e a adesão incondicional à dinâmica do capital financeiro internacional como o caminho mais favorável para o êxito dos países em desenvolvimento. Abandonou-se a ortodoxia e o pensamento crítico ascendeu ao primeiro plano.

E aqui chegamos a um segundo ponto de inflexão: as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador e indutor do Estado. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparecem, assim, em primeiro plano na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado, admitindo-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais. No caso dos países em desenvolvimento, este é um ponto ainda mais relevante, pois tais economias não podem prescindir de um Estado ativo em todas as esferas, particularmente na ordem econômica. O Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, uma visão de longo prazo, que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados.

Tais considerações remetem-nos a um terceiro ponto de inflexão no debate internacional, cabendo ressaltar, nesse contexto, a contribuição de Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de economia de 1998, que, em dois de seus mais conhecidos livros – *On Ethics & Economics* (1987) e *Development as Freedom* (1999) – propõe uma ruptura com uma visão unidimensional da economia.

Sen desloca o foco para as dimensões ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a visão de que a economia deve ser avaliada apenas sob o ângulo da eficiência, já que envolve também questões de moralidade e justiça. Ao lado de outros economistas, questiona também a concepção convencional de desenvolvimento.

As visões economicistas de desenvolvimento – como crescimento do PIB, aprofundamento da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica e assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Segundo o autor, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país. Como tal, requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência de oferta de serviços públicos essenciais e a insegurança econômica, política e social. O crescimento econômico é, sem dúvida, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a Seguridade Social e a intervenção governamental ativa. Nestes termos, a contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999, cap.2).

Os desafios éticos, inclusive aqueles ligados à eqüidade, passaram, portanto, para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Este tipo de concepção abrangente do desenvolvimento refletiu-se na adoção pela ONU do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o grau de avanço alcançado pelos diferentes países do mundo.[2] Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigí-lo pelo poder de compra de cada país, o IDH leva também em conta a expectativa de vida ao nascer e a educação, esta última avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Hoje já se fala não apenas na universalização, mas na qualidade da educação oferecida pelo Estado.

Finalmente, esta visão ressalta ainda a relevância de uma concepção de justiça distributiva apropriada às sociedades democráticas contemporâneas, num contexto internacional globalizado, em que a riqueza e a opulência convivem com graus extremamente elevados de privação e destituição social. Este conceito de desenvolvimento é um contraponto necessário à realidade do mundo capitalista contemporâneo, marcado por profundas assimetrias entre as nações, mundo em que afinal prevalece a descrença quanto à viabilidade de projetos igualitários.

2. Como é sabido, o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU (Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, algumas questões se colocam. Em primeiro lugar, cabe a pergunta sobre a existência ou não de um consenso no Brasil acerca de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. É possível identificarmos um núcleo de idéias, que se anteponha à ortodoxia convencional, dotado de um grau similar de convergência de seus princípios norteadores?

Este ponto é importante, porque a rede em que se articula o pensamento ortodoxo não se desestruturou e apresenta alta coesão interna, alta convergência, grau substancial de integração entre seus pares, fortes vinculações com a comunidade epistêmica internacional, fortes laços com os centros mundiais de produção do conhecimento, em suma sua elite intelectual possui ainda amplo respaldo internacional. Muitos dos intérpretes desta corrente insistem no argumento de que se o desenvolvimento não foi alcançado é porque as reformas não foram bem feitas ou porque falta-nos fazer a segunda e a terceira gerações de reformas.

No que se refere à reforma da Previdência, para ficarmos num dos principais temas da agenda, alguns seguem nos impondo o dilema que se traduz numa versão intelectualizada da *Escolha de Sofia*. Como num jogo de soma zero, ou escolhemos proteger nossos filhos e condenamos nossos pais ao desamparo, ou vice-versa, o que nos aprisiona num terrível impasse ético. Um exemplo não menos citado tem a ver com a insistência no primado absoluto da política macroeconômica como receita para o enfrentamento dos problemas contemporâneos do capitalismo globalizado. Sem dúvida, as restrições macroeconômicas existem e são relevantes. Entretanto, o problema é que o debate necessita ir além deste nível. Questões ligadas à estagnação econômica, baixa competitividade, desemprego, destituição social, remoção das barreiras ao desenvolvimento são problemas estruturais e não cíclicos. Quer dizer, o desafio do desenvolvimento é dotado de alta complexidade e não implica apenas administrar os aspectos cíclicos da dinâmica capitalista.

Assim, retomando a pergunta anterior: pode-se falar na constituição de uma rede articulada em torno de uma perspectiva desenvolvimentista, alternativa à visão neoclássica dominante até o fim do século passado, que tenha por base um corpo integrado de preceitos teóricos, um corpo capaz de fornecer os fundamentos para um programa de políticas públicas internamente consistentes? É possível identificarmos a formação de uma coalizão desenvolvimentista que lhe forneça o suporte político necessário? Teriam os empresários a necessária visão de longo prazo para integrar-se a essa coalizão, ao lado de trabalhadores, técnicos do governo e intelectuais, assumindo os custos necessários em nome de metas de mais longo prazo?

No caso do Brasil, creio que ainda não se chegou a esse grau de coesão. E isso fica mais evidente se pensarmos na formulação de um diagnóstico consensual acerca de nossos presentes desafios, apontando um rumo. Diagnóstico esse que se possa traduzir na formação de um novo marco regulatório e na execução de

um pacote de políticas públicas capazes de compatibilizar as metas de estabilização com a implantação de uma estratégia de desenvolvimento sustentado e a instauração de uma ordem social mais igualitária. Não se chegou ainda a uma síntese programática capaz de equacionar tais dilemas. Mas, certamente, a ruptura com o pensamento dogmático do passado recente, o questionamento dos paradigmas dominantes nas chamadas décadas neoliberais representam um passo decisivo nesta direção. Tal ruptura abre o caminho para a produção, no campo da prática política, de algumas convergências básicas em torno de metas com grande potencial transformador.

Este é o caso da definição de uma política energética comum, de forma a maximizar as potencialidades do etanol e as descobertas de reservas de petróleo que poderão nos situar em um novo patamar entre os *global players*. De forma similar, já é possível falar abertamente em política industrial, estimulando o desenvolvimento de cadeias produtivas e as exportações, gerando emprego e aumento da renda, melhorando a quantidade e qualidade da infra-estrutura, bem como a capacidade de incorporação de inovações e novas tecnologias. A defesa da integridade da Amazônia como parte que é do território nacional, imprescindível a um projeto brasileiro de desenvolvimento sustentável. Finalmente, recuperar o papel indutor e coordenador do Estado e aperfeiçoar as instituições e o aparelho estatal são outros aspectos de um caminho para o futuro, em torno dos quais é possível gerar consenso e mobilizar o apoio de uma coalizão identificada com a defesa dos interesses nacionais.

CAPÍTULO 21

EM BUSCA DO SETOR AUSENTE

David Kupfer*

Uma metáfora particularmente feliz para sintetizar o que é desenvolvimento econômico foi a sugerida pelo historiador Fernand Braudel, quando comparou esse processo a uma corrida de revezamento na qual a tecnologia cumpre o papel do bastão que vai sendo passado entre os países, em sucessivos ciclos históricos longos. Assim foi com a introdução dos revolucionários sistemas de navegação dos países ibéricos do século XV, ou com a invenção da máquina a vapor na Inglaterra do século XVIII, ou com o surgimento das indústrias química e elétrica nos Estados Unidos e na Alemanha do século XIX ou, ainda, com a adoção das tecnologias organizacionais e de automação flexível no Japão do século XX.

Semicondutores, tecnologias de informação, bio e nanotecnologia despontam como os bastões que estão sendo passados nesse início de século XXI. O principal traço em comum dessas novas tecnologias é que são, todas elas, indiferenciadas. Por essa razão, absorvê-las na matriz industrial envolve um duplo esforço de mudança estrutural. Primeiro, no plano interindustrial, exige a criação de novos setores produtivos associados ao hardware e ao software nos quais essas tecnologias estão embarcadas. Segundo, no plano intra-industrial, requer aprendizado e acumulação de competências nas empresas para que seja possível a sua difusão nos novos processos e produtos nas quais são utilizadas. Em outras palavras, não basta a um país habilitar-se apenas para a produção dessas tecnologias; é necessário capacitar-se também para o seu uso.

Cabe, então, buscar compreender os desafios e limites associados a esse duplo esforço de transformação estrutural. No plano interindustrial, o desenvolvimento econômico requer mudanças na composição setorial do valor adicionado e do emprego em favor de um aumento do peso dos setores com maior conteúdo tecnológico.

* David Kupfer é Doutor em Economia pelo IE/UFRJ, onde atua como professor e pesquisador. É um dos organizadores do livro **Economia Industrial:** Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil (2002), menção honrosa no prêmio Jabuti, em 2003, e do livro **Made in Brazil:** Desafios Competitivos para a Indústria Brasileira (1995), ganhador do Prêmio Jabuti, em 1996, ambos na categoria Economia e Negócios.

maior dinamismo de mercado e maior capacidade de geração de renda e riqueza. Esse *upgrading* da estrutura produtiva proporciona diversos importantes benefícios micro e macroeconômicos.

Primeiro, o surgimento de novos setores de maior conteúdo tecnológico dá margem a efeitos de transbordamento, que ajudam a que a incorporação de inovações se generalize por todo o tecido industrial, dinamizando o mercado interno por meio de aumento da produtividade e qualidade dos produtos. Segundo, traz implicações positivas para a sustentabilidade do setor exportador, que passa a operar com capacidade crescente de resposta em preço e diferenciação de produtos às pressões competitivas advindas do mercado internacional. Terceiro, e de modo similar, impede uma deterioração indesejada da taxa de auto-suprimento do consumo interno, na medida em que abre espaço para que a produção doméstica reduza o hiato tecnológico em relação à fronteira internacional. Conjugados, esses benefícios garantem maior solidez ao balanço de pagamentos, reduzem a vulnerabilidade externa da economia e asseguram o aumento continuado da produtividade. Enfim, permitem que a economia percorra uma duradoura trajetória de expansão sem maiores sobressaltos.

No plano intra-industrial, o que entra em questão é a velocidade com que se dão as mudanças na organização da produção e na capacitação tecnológica das empresas. Em economias que seguem trajetórias evolutivas progressivas, espera-se que inovações introduzidas por uma ou mais empresas líderes sejam replicadas rapidamente pelas empresas seguidoras. Essas últimas, ao dispararem pró-ativamente os procedimentos de imitação, asseguram que a difusão das novas tecnologias se complete em um intervalo curto de tempo. O acirramento da competição movida pelas empresas seguidoras fornece o necessário estímulo para que as empresas líderes introduzam um novo ciclo de inovações, realimentando o dinamismo tecnológico de toda a estrutura produtiva. No entanto, pode prevalecer uma outra trajetória, na qual as empresas seguidoras se engajam na absorção das inovações modernizantes com grande defasagem temporal, levando a que a difusão das inovações associadas à onda de modernização industrial ocorra com grande lentidão. Como agravante, podem ainda existir situações em que grande número de empresas sequer consiga se capacitar para as novas tecnologias, permanecendo alijadas do processo de modernização.

Como resultado, o tempo de difusão intra-industrial das inovações pode tornar-se ainda mais longo, causando uma certa incapacidade das empresas em redefinir suas posições competitivas e constituindo uma importante causa de rigidez da estrutura interindustrial. Essa é uma das origens da heterogeneidade estrutural, também chamada dualidade, que para muitos intérpretes sempre foi uma marca negativa, quase uma doença, da história do desenvolvimento das nações periféricas. Por isso, caminhar na direção da incorporação de novas tecnologias é,

sem dúvida, uma tarefa complexa, pois envolve a capacidade de definir e implementar políticas que favoreçam não somente a criação do novo, como também – e não importante quanto – a reconversão do velho. Desprezar essa segunda frente, muito provavelmente condenará o esforço de mudança estrutural a resultados frustrantes em termos de desenvolvimento.

Para os países em desenvolvimento, a mudança estrutural ganha sentido se representa um passo na direção de um processo de *catching-up*. Nesse tema surgem dois pontos de vista distintos que sustentam um longo debate acadêmico, ainda longe de encontrar algum desfecho. De um lado, estão os autores que imaginam que a convivência com os países já ricos traz uma dificuldade adicional, nos termos mencionados por Friedrich Lizt para justificar a adoção de mecanismos de proteção da indústria nascente nos países retardatários. São autores que geralmente adotam a visão do *technology push*, isto é, do progresso técnico majoritariamente impulsionado pela intensidade e direção do investimento realizado em P&D. Dada a crescente necessidade de recursos financeiros para o custeio de programas de P&D cada vez mais complexos e demorados, a tendência é de alargamento do hiato tecnológico, ampliando junto com ele a desigualdade de riqueza entre as nações. É nessa perspectiva que se encaixam as visões como a de Nathan Rosemberg, quando afirma que – o problema do terceiro mundo é a sua coexistência temporal com o primeiro mundo –, recentemente retomada por Ha-Joo Chang no seu livro "Chutando a Escada".

De outro lado, estão os autores que imaginam que o conhecimento do "mapa da mina" já seguido pelos países pioneiros abre possibilidades para a queima de etapas por parte dos países seguidores, facilitando o processo de emparelhamento, nos moldes propostos por Alexander Gerschenkron, quando valoriza a existência das vantagens do atraso. Esses autores enxergam a existência de um espaço para a endogeneização do progresso técnico em países seguidores, através da adaptação das tecnologias originalmente importadas às condições locais. Seria este tipo de aprendizado que capacitaria certos países a competirem, com vantagens comparativas em relação aos países inovadores pioneiros, nos mercados internacionais que apresentassem estruturas de demanda similares às suas. A possibilidade de construção destas trajetórias tecnológicas definiria os caminhos para o desenvolvimento produtivo de países periféricos, passando por sucessivas rodadas de melhoria da posição relativa destas nações no cenário internacional, até chegarem a integrar o clube das potências industriais.

Evidentemente, essa não é uma questão simples. Em uma perspectiva schumpeteriana, subsistem sérias restrições ao potencial do mero *learning-by-doing* como caminho de qualificação tecnológica de uma estrutura industrial retardatária. Ao contrário de um processo puramente dependente de tempo, como é geralmente modelado nas teorias neoclássicas, o aprendizado tecnológico depende das

condições específicas em que se dá o progresso técnico – oportunidade, cumulatividade, apropriação – e das características igualmente específicas dos padrões de concorrência que se estabelecem nos diversos mercados. Ambas as condições são mutáveis, na medida em que se percorre as diferentes fases de evolução do conhecimento humano ou da organização da economia mundial. Por isso, o aprendizado exige estratégias específicas para a sua consecução, envolvendo esforços próprios de pesquisa e desenvolvimento nas empresas e nos sistemas nacionais de inovação. Vale dizer, a busca do *catching-up* implica necessariamente custos e riscos para as empresas e, por extensão, dá margem ao sucesso ou ao fracasso das estratégias nacionais de desenvolvimento industrial.

Esse debate pode ser ilustrado pelo desempenho, há 25 anos, de países como a Coréia do Sul e, em menor escala, os demais tigres asiáticos ou ainda pelo Japão, nos idos das décadas de 1960 e 1970. Para muitos analistas, a grande velocidade dos processos de emparelhamento conseguido por esses países sugere a existência de um modelo asiático de desenvolvimento, no qual esses países perseguiram um processo em etapas, tal qual a corrida de revezamento mencionada no início desse texto. Primeiro, buscaram a inserção internacional em indústrias tradicionais, intensivas em trabalho, a exemplo dos produtos têxteis ou calçados; posteriormente, a ênfase deslocou-se para bens de consumo durável e outros produtos mais sofisticados; e, finalmente, tornaram-se potências exportadoras em produtos de alta densidade tecnológica.[1]

Porém, mais recentemente, a China está trazendo uma experiência de transição estrutural distinta. Inicialmente exportadora de têxteis, artigos de plástico, brinquedos, calçados e outros produtos tradicionais, tal qual seus antecessores na Ásia, a China conseguiu entrar no clube dos países exportadores de produtos de alta tecnologia, sem renunciar à liderança competitiva nos produtos tradicionais.[2] Esse desempenho da indústria chinesa é resultado de um urna ousada arquitetura de políticas, que incluem a manutenção do câmbio relativamente desvalorizado, crédito farto e barato para os novos empreendimentos, controle da entrada de capitais financeiros e de risco, uma política industrial, tecnológica e comercial dotada de forte ativismo no direcionamento dos investimentos, dentre outros.

1. A análise da evolução da composição das exportações desses países é bastante elucidativa. A pauta de exportações da Coréia, por exemplo, transformou-se radicalmente ao longo do tempo: enquanto 56% em valor das exportações coreanas em 1984 eram de produtos tradicionais, esse montante reduziu-se para 13% vinte anos depois. Inversamente, a participação dos produtos de alta e média-alta tecnologia, em valor, evoluiu de 20% para 67% no mesmo período.

2. Hoje, as exportações chinesas distribuem-se equilibradamente entre esses tipos de produtos. Considerando-se os 128 principais produtos responsáveis por metade do valor das exportações chinesas em 2002, 67 eram produtos tradicionais e 47 de alta ou média-alta tecnologia. Em valor, os produtos tradicionais correspondiam a 42% da pauta, enquanto os de alta-média tecnologia representavam 49%. Apenas a título de comparação, as exportações brasileiras exibem um padrão muito mais concentrado e especializado. Primeiro, metade das exportações é devida a somente 28 produtos. Segundo, são apenas dois os produtos tradicionais (5% em valor) contra seis produtos de alta-média tecnologia (23% em valor). O predomínio no caso brasileiro é de *commodities*, intensivas em recursos naturais: 20 produtos e 73% do valor exportado.

Ao criar as condições para que o país desenvolva simultaneamente as indústrias tradicionais e de alto conteúdo tecnológico, a política econômica chinesa assegura uma inserção privilegiada do país na economia mundial proporcionado pelas segundas, ao mesmo tempo em que dinamiza o mercado interno em conseqüência da grande capacidade de geração de empregos das primeiras. Com isso, cai por terra a dicotomia que pautou o debate sobre modelos de desenvolvimento nos últimos 30 ou 40 anos, que opunha modelos "voltados para fora" – baseados em promoção de exportações – e "voltados para dentro" – com base no mercado interno. A experiência chinesa desmistifica a tese de ouro dos teóricos do desenvolvimento alojados nas instituições supranacionais, para os quais os países asiáticos ao adotarem o modelo "voltado para fora" fizeram o certo, enquanto os países latino-americanos, seguidores do modelo "voltado para dentro", fizeram o errado.

Em suma, a experiência desses países mostra que, dependendo das características estruturais prévias e do manejo da política econômica, a estrutura industrial pode ser transformada em distintas direções. Embora essa conclusão pareça trivial, apenas recentemente, diante das numerosas evidências sobre resultados tão dessemelhantes proporcionados por reformas econômicas e institucionais tão semelhantes, implantadas nos diversos países, as instituições supranacionais passaram a se mover no sentido de incluir as especificidades nacionais na agenda das discussões sobre as políticas públicas mais eficazes para a promoção do desenvolvimento.

Na América Latina, a tradição do pensamento desenvolvimentista se materializou em duas idéias-força: a primeira é a percepção de que o padrão de especialização da economia é importante; a segunda é a certeza de que as nações do subcontinente jamais conseguiriam escapar das armadilhas de uma especialização indesejada, herdada do período colonial, sem um projeto nacional deliberado de completar a estrutura industrial. Por essa razão, caberia ao Estado um papel de liderança na viabilização do setor ausente no perfil estrutural desejado.

Inicialmente, tal como pioneiramente formulado por Raúl Prebisch, nos primórdios da Cepal, o setor ausente era a indústria. O ponto de partida de Prebisch era a sua proposição de que a economia internacional se organizaria em uma estrutura dual, na qual um centro industrial/moderno e uma periferia agrícola/atrasada se relacionariam, anti-ricardianamente, de modo desigual devido à tendência à deterioração dos termos de troca entre bens agrícolas e industriais. A solução para este estrangulamento estrutural adviria do avanço do processo de industrialização, para o que se desenhou o caminho da substituição de importações como estratégia básica para a política de desenvolvimento econômico dessas nações. Em sincronia com tantos outros países latino-americanos, no Brasil, após uma década de crescimento do produto industrial, do salário médio e da

produtividade, já no início dos anos 1960 o comportamento negativo de certos indicadores macroeconômicos, como inflação, desemprego e endividamento externo apontava para o esgotamento do paradigma do "desenvolvimentismo industrialista" e indicava novos obstáculos estruturais a serem superados.

Esses obstáculos levaram à identificação da indústria de insumos básicos como o grande ausente, a ser construído em um novo estágio do processo de industrialização. O salto em direção a esses setores correspondia ao esforço de introdução de indústrias com níveis de produtividade muito mais elevados do que os valores habitualmente exibidos pela indústria tradicional pré-existente. Não é exagero afirmar que nenhum país conseguiu ir tão longe, na consecução desse projeto, como o Brasil. Ainda durante a década de 1970, a produção de *commodities* como celulose, metalurgia, siderurgia, petroquímica, minérios e soja foi rapidamente incorporada à matriz industrial, por meio de pesados investimentos em fábricas modernas, com escalas técnicas adequadas e com níveis de eficiência próximos às melhores práticas internacionais. No entanto, a despeito do grande sucesso alcançado, as mazelas do subdesenvolvimento permaneceram. O problema é que os setores de *commodities* implantados nesse período, embora apresentassem alta produtividade, caracterizam-se por um lento crescimento da produtividade, na medida em que não têm surgido inovações que afetem mais radicalmente os seus processos produtivos. Desta forma, a mudança estrutural conseqüente à incorporação destes setores na matriz produtiva, apesar de ter gerado à época um aumento significativo no patamar de produtividade da indústria brasileira, não foi – nem poderia ser – capaz de sustentar posteriormente esse desempenho.

O diagnóstico ganhou então novos elementos, passando a enfocar o setor de bens de capital como o novo grande ausente da estrutura industrial. A estagnação vivida no início dos anos 1980 encontrava a sua principal causa estrutural na ausência de um setor de bens de capital eficiente e diversificado, que fosse capaz de alavancar o investimento com a intensidade requerida pelo quadro macroeconômico pouco favorável da época. Essa é a essência do argumento de Fernando Fajnzylber, economista da Cepal que escreveu, ainda em 1984, o livro "A industrialização trunca da América Latina". Nesse livro, o autor explora as conseqüências negativas da incapacidade do setor local de bens de capital em constituir o pólo dinâmico dessas economias, em função tanto do baixo peso relativo que ocupava na estrutura produtiva, quanto pela dificuldade em assegurar um fluxo adequado de inovações para a indústria. A ausência desse setor de bens de capital limitava a endogeneização do progresso técnico, com o agravante adicional de que gerava ciclos de importação desses itens que comprometiam a situação do balanço de pagamentos.

É interessante observar que, a despeito do fraco desempenho da economia brasileira no período, a década de 1980 foi relativamente favorável para a produção local de bens de capital. Em resposta a um vasto arsenal de medidas de política industrial, esse setor não somente ganhou peso na estrutura do valor adicionado industrial como se observou o surgimento de grandes empresas nacionais e a vinda de um núcleo importante de empresas transnacionais para o país. No entanto, ao invés da esperada dinamização da demanda local nos segmentos baseados em diferenciação de produtos, que era esperada como conseqüência do avanço ocorrido na internalização do setor de bens de capital, verificou-se exatamente o oposto: os setores de produtos homogêneos foram os que melhor se ajustaram, em vista da inserção exportadora que conseguiram desenvolver no período anterior.

Com a chegada dos anos 1990 e do projeto de abertura comercial e financeira, a busca do setor ausente perdeu fôlego como foco da política econômica. Teve início um período no qual a política econômica pouca atenção dedicou ao problema do desenvolvimento, ocupando-se quase que exclusivamente de tentar assegurar a estabilidade do entorno macroeconômico, uma obsessão das autoridades monetárias há quase duas décadas, em detrimento de políticas estruturantes de longo prazo adequadas para a complexidade da matriz industrial brasileira. E é justamente a ausência de diagnóstico sobre as reais possibilidades e limites de um desenvolvimento mais acelerado e mais abrangente da atividade produtiva no Brasil, a chamada visão estratégica de longo prazo sobre o desenvolvimento, que explica a fraqueza da política econômica brasileira nesse período.

Apenas com a retomada da reflexão sobre a política industrial em 2003, após os anos de chumbo impostos pelos dogmas neoliberais, o tema voltou à cena, agora apontando indústrias de elevado conteúdo tecnológico como semicondutores, farmacêutica e *software*, além dos bens de capital, como os setores ausentes a serem desenvolvidos. A fase II da política industrial, editada em 2008, reforçou essa tese, consagrando o tema da inovação como o foco central das iniciativas de desenvolvimento industrial.

Uma política econômica favorável ao desenvolvimento produtivo deveria eleger uma estratégia focada em um duplo alvo móvel: promover simultaneamente o aumento da inserção internacional do "topo" da indústria, isto é, das empresas mais capacitadas para enfrentar a competição global que, em geral, já contam com experiência exportadora; e a modernização do "miolo" da indústria, integrado por setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltados para o mercado interno. No primeiro caso, o alvo seria ampliar as capacitações competitivas existentes, visando o enobrecimento da pauta de exportação atual e a inclusão de novos produtos de maior dinamismo, apoiando as empresas no esforço de aproximação da *best-practice* internacional.

No segundo caso, o alvo seria assegurar padrões crescentes de eficiência e qualidade industrial, por meio de iniciativas voltadas para elevar contínua e generalizadamente os níveis de capacitação das empresas, para que se aproximem da fronteira nacional de competitividade.

Para o topo da indústria, é fundamental que a política industrial e tecnológica se ajuste a uma importante mudança ocorrida nos meios e métodos pelos quais empresas, universidades e centros de P&D interagem, atualmente, na criação e transferência de novos conhecimentos. Internacionalmente, onde antes prevalecia o encadeamento (*linkage*), isto é, relações entre compradores e vendedores de mercadorias, observa-se agora o predomínio do transbordamento (*spill-over*), relações tecnológicas entre produtores e usuários de conhecimento, sem necessariamente estarem confinados às mesmas cadeias produtivas. Essa mudança afetou a forma como a externalidade, que é o conhecimento, passou a ser utilizada na busca das inovações.

Na era dos encadeamentos, era necessária alguma competência de ambas as partes para que ligações tecnológicas entre compradores e vendedores de mercadorias se estabelecessem. Do contrário, tendia a ocorrer uma espécie de enclave, como no caso de muitos projetos de empresas multinacionais em países atrasados, que eram implantados sem que qualquer transferência tecnológica viesse a ocorrer. Na era dos transbordamentos, o que entra em tela é a capacidade de aprendizado e de adaptação das empresas em rede, existindo ou não relações diretas de compra e venda de mercadorias entre elas. É o compartilhamento na produção e uso do conhecimento que cria as ligações que unem os diversos agentes envolvidos, levando à constituição de um sistema de inovação. O fato inquestionável é que a indústria brasileira ainda não reuniu massa crítica para que essas ligações em rede comecem a ser estabelecidas no ritmo necessário. Por isso, o principal objetivo da política tecnológica para os próximos anos deve ser o de favorecer o estabelecimento das ligações entre os diversos nós que hoje ainda estão desconectados. A experiência da indústria brasileira de petróleo que, em cerca de 20 anos, conseguiu construir um sistema setorial de inovação bastante denso, é modelar em múltiplos sentidos, especialmente naquilo em que comprova o potencial que o poder de compra de grandes empresas, não necessariamente estatais como foi, nesse caso, a Petrobras se bem manejado, pode proporcionar em matéria de oportunidades de inovação.

Embora os desafios associados aos setores de maior conteúdo tecnológico sejam de mais difícil equacionamento, as principais preocupações com o encolhimento da atividade industrial têm recaído sobre a indústria tradicional – têxtil, vestuário, calçados, móveis, dentre outros –, em vista de sua alta representatividade no valor adicionado e no emprego industrial. A preocupação vem do fato de que o futuro que se vislumbra para esses setores é de crescente desvantagem na concorrência com os produtos importados. Por isso, sabe-se que esses setores terão que enfrentar nova fase de transformações, mais uma, em uma já longa história de ajustes estruturais visando à sobrevivência.

São muitos os fatores que influenciarão a capacidade de resposta desses setores. Primeiro, o futuro da indústria tradicional dependerá da disposição do governo promover uma desvalorização da moeda ou, alternativamente, definir instrumentos fiscais, financeiros e regulatórios que compensem os danos que a valorização excessiva do real vem causando. Outro elemento decisivo é a infraestrutura. Aqui, o que está em jogo é o aumento da sua disponibilidade e confiabilidade conjugado à redução do custo de acesso, especialmente, para energia, transportes e tecnologias de informação. Não é certamente uma tarefa fácil e é importante ter claro que a sua consecução depende não somente de fartos recursos públicos e privados para investimentos, mas também de uma imprescindível capacidade institucional de definir as prioridades consistentes com as necessidades desse tipo de indústria. Também caberá ao governo a criação das condições para um vigoroso aumento da produtividade, o que certamente vai requerer uma azeitada política de difusão tecnológica.

De todo modo, as políticas públicas isoladamente de nada adiantarão se a maioria das empresas da indústria tradicional não saírem da posição passiva em que estão hoje e tomarem para si a tarefa de definir seus rumos futuros, fazendo as escolhas pertinentes, imobilizando o capital requerido e assumindo os riscos inerentes a esses períodos de transformação estrutural. O que está em tela é a necessidade de promover uma reorientação estratégica que pode envolver uma de duas opções: primeiro, para as empresas que estão mais bem posicionadas no mercado, conferir maior peso para *design*, moda e outros elementos diferenciadores de produto nas suas estratégias competitivas; segundo, para as demais empresas fora desse nicho, buscar obsessivamente qualidade e produtividade nas atividades manufatureiras e, acima de tudo, capacidade de fornecer componentes ou produtos prontos com rapidez e confiabilidade, para permitir às empresas trabalharem integradas em cadeias organizadas de suprimento, nacionais ou internacionais. Ambas as estratégias deverão permanecer viáveis, pois neutralizam as principais vantagens competitivas da produção chinesa, que ainda são baseadas em baixo custo e elevada padronização.

Quanto ao papel da indústria na economia nacional, em uma perspectiva de longo prazo o Brasil provavelmente não será nem uma plataforma de exportação mundial, nem tampouco será exclusivamente importador desses bens tradicionais. Significa isso que o peso da indústria na composição do PIB brasileiro não será tão alto quanto o dos novos tigres asiáticos, nem tão baixo quanto o dos país

pós-industriais. O país deverá rumar para uma indústria tradicional organizada em nichos, nos quais as empresas, de um lado, poderão se beneficiar da pujança de nosso mercado interno, mas, de outro, terão que disputá-lo cotidianamente com produtos importados. Por isso, precisarão exportar uma parcela da produção para conseguirem escala e informação que as habilite a uma maior capacidade competitiva no próprio mercado interno. Por isso também, será necessário buscar todas as oportunidades comerciais existentes mundo afora, e não somente nos países de maior renda, direção que sugere que a aposta em negociações multilaterais ou em bloco, com ênfase para os nossos vizinhos latino-americanos, pode ser a mais acertada no longo prazo. Não se pode esquecer o fato de que a estrutura industrial brasileira apresenta uma grande vantagem, quando comparada a outras economias em desenvolvimento: mesmo nos setores com sérias deficiências competitivas existe um núcleo de empresas de excelência que podem fornecer modelos concretos para um processo de *benchmarking* interno.

O fato é que os sinais recentes são de que o ciclo de investimentos mais intenso dos últimos 10 anos está em curso e, dependendo se essa dinamização for generalizada ou confinada apenas a alguns setores, estará sendo definida uma estrutura produtiva mais diversificada ou mais especializada para a economia brasileira nos próximos 10 anos. Para o Brasil, a preservação e ampliação da estrutura industrial diversificada ainda existente no país é a trajetória estrutural mais interessante. A indústria brasileira só deveria iniciar uma trajetória de especialização, que nesse cenário significaria renunciar à indústria tradicional, quando atingir certa massa crítica em termos de capacitação tecnológica e financeira que lhe permita integrar-se à economia mundial "pelo andar de cima", como fornecedor relevante de bens e serviços de alto valor agregado, o que ainda está longe de ocorrer.

Trata-se aqui de viabilizar trajetórias de mudança estrutural em direção aos setores de maior conteúdo tecnológico, hoje ausentes da estrutura produtiva local, impossíveis de serem alcançadas sem uma decisiva participação do Estado. Nada mais superficial, no plano teórico, incompleto no plano empírico e mesmo leviano no plano político do que tentar captar a complexidade das sociedades contemporâneas por meio de uma simples oposição entre "Estado" e "mercado". Na década de 1990, a antevisão de um possível triunfo final do neoliberalismo autorizou alguns pensadores a decretarem o fim da história. O predomínio da racionalidade objetiva, progressiva, determinística do mercado iria alijar do processo social a ação do Estado, caracteristicamente subjetiva, ambígua, imprevisível. Porém, essa simplificação Estado *versus* mercado deixa de fora uma terceira dimensão que é a tecnologia, ou, em linguagem schumpeteriana, a destruição criadora, essa sim descontínua, incerta, indeterminada. Por isso, a inovação tecnológica é em si mesma uma história. Por isso, também, como é amplamente reconhecido, o mercado não é capaz de alocar a inovação, fruto que é dos desejos, visões e utopias humanas.

A conclusão somente pode ser uma: enquanto houver progresso técnico, haverá história e, portanto, haverá Estado. No Brasil, a era hegemônica do neoliberalismo nos anos 1990 ficou longe de produzir o fim da história, mas quase produziu o fim do governo. Por isso, nesse período não houve inovação tecnológica, nem crescimento e muito menos desenvolvimento. Por isso também que, com a superação do neoliberalismo, coloca-se na ordem do dia a necessidade premente de reconstrução do Estado e da capacidade de a sociedade, por seu intermédio, conceber e implementar as políticas necessárias para a construção do bem comum. Hoje, o setor ausente é o conhecimento. É preciso buscá-lo, esteja onde estiver.