

Uma Nova Estratégia Econômica para o Brasil

João Paulo de Almeida Magalhães¹

Introdução

A Nova Economia do Desenvolvimento, ao colocar o mercado em lugar da poupança como condicionante principal do sucesso das políticas de desenvolvimento, mostra a necessidade de estratégia econômica com características inteiramente distintas da que se vem hoje tentando no Brasil. Sua base deve ser a garantia de mercado de dimensões e dinamismo adequados ao objetivo de eliminação do atraso econômico. O que poderia ser essa nova política deflui, naturalmente, das propostas e análises contidas nos nove capítulos do presente livro.

Neles se descreve, com base em análise teórica inspirada na Nova Economia do Desenvolvimento, as características, vantagens, desvantagens e dificuldades de modelos puros de crescimento, para dentro e para fora, e de modelos incorporando os dois enfoques. Foram, além disso, consideradas estratégias levando em conta as regras atuais do processo de globalização e estratégias viabilizadas por mudanças nessas regras. Os pontos positivos dos grandes mercados internos dos países de dimensão continental foram examinados e descrita a forma de os países de pequeno porte corrigirem sua desvantagem com respeito a esse aspecto.

Parece todavia oportuno, à título de conclusão, apresentar as grandes linhas de política econômica possível para o Brasil. Deve-se, no entanto, sublinhar que a análise contida no presente texto abre caminho para a formulação de muitos outros tipos de estratégia. O que se pretende, portanto, é simplesmente ilustrar um dos caminhos exequíveis dentro das condições presentes do

¹ Prof. Doutor em Economia pela Universidade de Paris I, Prof. Titular da UFRJ e UERJ, livre docente de Economia Política da USP. Presidente do CORECON - RJ

país. E para tornar a análise mais objetiva partiu-se das duas propostas, hoje existentes, de nova estratégia de desenvolvimento para o país. A primeira, baseada no mercado interno, ou da criação de sociedade de consumo de massas, e a segunda, apoiada no mercado externo, ou de integração **ativa** no mercado mundial,

Nas linhas abaixo começaremos por recapitular os erros do passado, dos quais herdamos a situação presente de país subdesenvolvido e, mais recentemente, duas décadas e meia de semi – estagnação. Passaremos, em seguida, ao exame das estratégias alternativas atualmente propostas, para concluir mostrando a melhor forma de combiná – las em nova política de desenvolvimento.

EQUACIONAMENTO DO PROBLEMA

1 – Em termos de estratégias, enfocadas da perspectiva do mercado, o Brasil registrou sucessivamente três modelos. Eles já foram analisados nas páginas anteriores, mas serão aqui resumidos para justificar a proposta apresentada na parte final.

No primeiro modelo, designado como primário – exportador, o crescimento do PIB era comandado pela colocação de produtos agrícolas no mercado internacional. Cumpre assinalar que, no seu caso, não se está diante de opção livremente escolhida. Com a chegada de D.João VI ao Brasil, foram publicados alvarás abrindo caminho para ingressarmos no surto manufatureiro que caminhava a largos passos no continente europeu. Essa iniciativa foi, contudo, tolhida pela Inglaterra ao impor limite de 15% na tarifa aduaneira incidindo sobre a importação de seus produtos. Com a independência, em 1822, a situação poderia ter sido modificada se ela não nos houvesse forçado a prolongar, por mais vinte anos, a tarifa de 15%. Com isso ficava excluída qualquer política protecionista capaz de apoiar indústria brasileira em sua fase nascente.

O modelo primário – exportador proporcionou ao Brasil ganhos suficientes para desencorajar, esgotado o prazo da concessão tarifária à Inglaterra, o lançamento de uma política industrial. Assim, a tarifa Alves Branco, de 1844, que poderia ter marcado o início da industrialização brasileira, não teve outro efeito se não proporcionar ao Governo receita fiscal suplementar.

O otimismo com relação a desenvolvimento baseado exclusivamente em atividade agrícola perdeu substância ao se perceber os limites do mercado internacional do café, produto de cuja exportação dependia a prosperidade do país. Foi o reconhecimento desse fato que levou, entre 1906 e 1910, os estados produtores a retirarem do mercado 8,5 milhões de sacas do produto.

2 – O modelo de substituição de importações, que sucedeu ao primário – exportador, explorou o mercado representado pelas manufaturas importadas. Ele não resultou de qualquer política racionalmente definida e sistematicamente implementada. Celso Furtado mostra que a Grande Depressão americana, iniciada em 1930, determinou forte queda nos preços do café. Para proteger o segmento agrícola, o Governo desvalorizou o milreis mantendo, dessa forma, o poder aquisitivo da cafeicultura. Como, no entanto, não havia moeda estrangeira para importação, a demanda de manufaturas se orientou para a débil indústria local. Esta passou, em função disso, a registrar crescimento que proporcionaria ao país sua atual produção manufatureira.

O otimismo decorrente do rápido crescimento do PIB, no modelo de substituição de importações, não foi também confirmado pelos fatos. Exaurido o mercado decorrente das importações substituíveis, o desenvolvimento entrou em colapso. A previsão de que se passaria, automaticamente, da substituição de importações ao crescimento auto – sustentado, não se confirmou. A expansão do mercado resultante do simples crescimento vegetativo do PIB se revelou insuficiente para garantir a continuidade do processo dinâmico.

3- A alternativa era se evoluir da estratégia de crescimento para dentro, baseada na substituição de importações, para modelo de crescimento para fora, comandado por exportações. Foi o que se tentou fazer com base em estratégia denominada de “integração competitiva no mercado mundial”. Nesse caso, o fracasso resultou de se ter optado, com base na visão neoliberal do Consenso de Washington, por estratégia de integração **passiva** no mercado mundial. Segundo esta, a função exclusiva do Estado consiste em garantir os equilíbrios fundamentais (cambial, fiscal e monetário) deixando ao livre funcionamento do mecanismo de preços a incumbência de gerar desenvolvimento.

A consequência do abstencionismo governamental foi o Brasil se especializar na exportação de “commodities” agrícolas e industriais, setor em que gozava de vantagens comparativas naturais. Sucede que este é de baixo valor adicionado por trabalhador, lento crescimento, além de ser fortemente competitivo no mercado internacional. Revelando - se, portanto, incapaz de apoiar eficazmente a políticas de eliminação do atraso econômico.

Não menos importante foi o fato de que os setores da economia brasileira mais dinâmicos e de maior valor adicionado por trabalhador, estavam sob controle das filiais de empresas multinacionais. Estas entraram no país para atender ao mercado interno e, quando muito, colocar seus produtos em países vizinhos e nos pequenos mercados de outros países subdesenvolvidos. Os grandes mercados mundiais lhes estavam vedados por já serem atendidos pelas matrizes. Por mais esse motivo fracassou o modelo de integração competitiva no mercado mundial.

Esse fracasso poderia ter sido evitado através de ação do Poder Público, seja investindo na criação de vantagens comparativas para o país, em setores dinâmicos do mercado mundial, seja patrocinando empresas de capital nacional, que não teriam restrições à entrada nos grandes mercados dos países desenvolvidos. Diante, contudo, da opção por modelo de integração passiva no mercado mundial, o Governo nada fez nesse sentido, condenando o país a vinte e cinco anos de semi – estagnação.

MODELOS ALTERNATIVOS PROPOSTOS

1 – Existem hoje duas propostas básicas de estratégias alternativas para a economia brasileira. A de crescimento para fora, ou de integração **ativa** no mercado mundial, e a de crescimento para dentro, através da criação no país de sociedade de consumo de massas.²

² A primeira delas além de apoiada pelos autores anteriormente examinados, que optam pela manutenção do crescimento para dentro inaugurado pelo modelo de substituição de importações, foi objeto de importante documento divulgado pelo Instituto da Cidadania, entidade ligada ao PT e então presidido por Luiz Inácio Lula da Silva. A segunda é defendida, entre outros, por Magalhães (2000) e Velloso (1998)

A primeira, preferida por economistas mais ligados às lições da “mainstream economics”, se inspira na experiência dos países do Leste da Ásia, que se lançaram, com sucesso, em políticas de integração ativa no mercado mundial. Suas linhas principais são esforço do Governo no sentido de criar, para o país, vantagens comparativas em setores dinâmicos do comércio mundial e patrocínio de empresas de capital nacional capazes de, aproveitando os resultados obtidos pelo programa, penetrarem no mercado de países desenvolvidos. Dessa forma, seriam contornados os dois obstáculos que determinaram o fracasso da estratégia de integração passiva no mercado mundial.³

A proposta de criação no país de sociedade de consumo de massas se justifica pelo fato de o Brasil registrar um dos mais elevados coeficiente mundiais de concentração de renda (fica apenas atrás de Sierra Leoa e República Centro – Africana). Como o conteúdo importado no consumo das categorias de maior renda é elevado, isso implica na redução do mercado interno para empresas locais. Política redistributiva de amplo escopo significaria, assim, substancial aumento do mercado interno viabilizando a retomada do crescimento para dentro. Programas como fome zero, renda mínima, primeiro emprego etc. são alguns dos instrumentos a serem utilizados par obter esse resultado.

2 – A avaliação da proposta de criação de sociedade de consumo de massas foi facilitada pela vitória de partido de esquerda nas últimas eleições presidenciais. O novo Governo anunciou, e deu imediatamente início, a medidas distributivas do tipo acima referido. Os resultados foram insignificantes. A explicação está em que políticas de distribuição de renda de grande amplitude, como requerida pela transformação de estrutura econômica altamente concentradora de rendas em sociedade de consumo de massas, só podem ser levadas adiante no contexto de crescimento econômico acelerado

Em economias estagnadas a redistribuição deve ser feita tomando de uns para dar a outros, o que provoca toda sorte de

³ Assinale -se que as organizações internacionais patrocinam igualmente o crescimento para fora sendo , porém, este de tipo - passivo -. Isso apesar do insucesso nas duas últimas décadas e meia

resistências, tanto maiores quanto mais amplo o programa redistributivo. A par disso, como a riqueza das categorias de maior renda toma, em boa parte, a forma de imóveis e bens de consumo durável, a redistribuição se revela difícil. No contexto de crescimento acelerado, contrariamente, esses dois problemas são evitados. Isso porque a redistribuição pode ser feita com base no adicional resultante do crescimento do PIB, desaparecendo a necessidade de tirar de uns para dar a outros. A par disso, o PIB adicional ainda não foi imobilizado em aplicações de difícil transferência.

Em suma a criação de sociedade de consumo de massas, para ser levada adiante de forma eficiente, depende da preexistência de crescimento acelerado do PIB. A tentativa de lançar isoladamente essa estratégia se defronta com impasse dificilmente contornável. De fato, para o sucesso de medidas redistributivas a economia deve estar crescendo.⁴ E, dentro do modelo proposto, para que ela esteja crescendo medidas redistributivas já deveriam ter sido tomadas. É relevante observar que esse tipo de problema inexistente no crescimento para fora, que se baseia em mercados externos preexistentes e não em mercados a serem criados. Fato esse de grande importância na formulação da estratégia adiante proposta.

3 – A estratégia de integração ativa no mercado mundial ela não teve até agora a oportunidade de ser testada no Brasil. O sucesso obtido por países do Leste Asiático (Coreia do Sul e Taiwan) não constitui garantia de sua eficácia em nosso caso. Sendo o Brasil país de dimensões continentais, o mercado para suas exportações dificilmente poderá representar mais do que 10% do PIB, montante claramente incompatível com política bem sucedida de desenvolvimento, na qual a existência de mercado de dimensão adequada constitui requisito fundamental. A eficácia da estratégia de crescimento para fora, em país de dimensões continental, depende, em última análise, do efeito multiplicador das exportações sobre o mercado interno. Sucede que, dado o nível de concentração de renda existente no Brasil, a elevação da renda proporcionada pelas exportações, ao beneficiar as categorias de maior poder

⁴ Em Sicsú e Outros (2005) se aponta como uma das quatro teses básicas do trabalho a seguinte: " Não é possível atender o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas" (pg XXXV)

aquisitivo, determinará rápido aumento nas importações dos artigos de consumo desse grupo social. Com isso fica substancialmente reduzido o efeito multiplicador das exportações sobre o mercado interno..

LINHAS POSSÍVEIS DE NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

1 - A análise acima leva à conclusão de que (a) qualquer das duas estratégias aplicada isoladamente tem poucas chances de sucesso e (b) que elas são naturalmente complementares. O sucesso de política exportadora determinará, de imediato, rápido incremento do PIB, o que viabiliza política distributiva a qual, por sua vez, consolidará os ganhos inicialmente obtidos, através do maior efeito multiplicador no mercado interno das exportações.⁵

O importante seria, assim, adotar, desde logo, estratégia de integração ativa no mercado mundial, comandada por empresas de capital nacional. Estratégia que independe de criação prévia de mercado. As empresas nacionais seriam apoiadas financeiramente e através programa oficial de pesquisa e desenvolvimento, formação de pessoal altamente qualificado, criação de infra-estruturas especializadas etc. medidas destinadas a conferir-lhes nível internacional de competitividade.

Nesse programa o papel do BNDES seria de vital importância. A totalidade dos seus recursos deveria ser aplicado em empresas de capital nacional (já existentes ou a serem criadas) localizadas nos setores dinâmicos do mercado internacional. E esse apoio deveria cobrir não apenas investimentos no Brasil mas também no exterior dado que, no atual modelo de globalização, a competitividade das empresas depende freqüentemente de se tornarem multinacionais.

A ação do BNDES não deveria ser puramente passiva, no sentido de aguardar a iniciativa dos tomadores de empréstimo.

⁵ Observe -se que a estratégia de crescimento para fora, da mesma forma que sucedeu com o modelo de substituição de importações, é somente a ponta de lança de processo mais amplo no qual o peso do mercado interno será sempre substancialmente maior que o do mercado externo

Definidos pelo Ministério do Planejamento os setores melhor posicionados para constituírem a ponta de lança do modelo de integração ativa no mercado mundial, caberia ao Banco identificar grupos nacionais capazes de assumir a tarefa, oferecendo-lhes o apoio necessário. A bem sucedida experiência da EMBRAER, que combinou eficazmente Governo e iniciativa privada, deveria ser aproveitada. Muito especialmente evitando o erro cometido no caso da construção naval, cuja competitividade viu-se gravemente comprometida por programa de nacionalização das “navepeças” medida, segundo mostramos anteriormente, somente admissível em políticas de desenvolvimento baseadas no mercado interno.

Finalmente o papel das médias e pequenas empresas, cujo capital é essencialmente nacional, pode ser importante, sobretudo se organizadas em “clusters” e apoiadas em suas exportações por “trading companies”⁶

Aproveitando as condições favoráveis resultantes da retomada do desenvolvimento seria lançado grande programa destinado a transformar o país em sociedade de consumo de massas. E este não poderia se limitar às medidas típicas do tipo acima referido. Aumento do salário mínimo e das aposentadorias, recuperação do poder aquisitivo do funcionalismo público e maior progressividade da estrutura tributária, seriam algumas das outras providências a serem consideradas. O objetivo básico perseguido seria fazer com que a totalidade dos ganhos, resultantes do incremento mais rápido do PIB, sejam utilizados em benefício das categorias de menor renda. Dessa forma, se estaria caminhando a largos passos para sociedade de consumo de massas. E a criação desta não atenderia apenas à necessidade de justiça sócia, mas também ao objetivo fundamental de viabilizar novo modelo econômico.

⁶ Os "clusters" constituem modalidade de operação conjunta de médias e pequenas empresas utilizando facilidades comuns. Experiências especialmente bem sucedidas dessa modalidade de operação foram registradas na Itália. As "trading companies" são empresas especializadas em exportações que, seja dispensam as empresas de pequeno porte dos custos de acesso ao mercado externo, seja podem proporcionar - lhes as vantagens concedidas aos exportadores diretos. O modelo foi utilizado com sucesso em Taiwan onde médias e pequenas empresas se acham na base do sucesso exportador do país

2 – Estratégia desse tipo, por incorporar o conteúdo básico das duas alternativas econômicas propostas, deveria receber geral aprovação. Surpreendentemente, todavia, ela se defronta com sérias resistências. Essas são de dois tipos.

No primeiro, as objeções se concentram no papel privilegiado proposto para a empresa privada nacional. A resistência vem, antes de mais nada, dos círculos conservadores que, de um lado, contestam a conveniência da ação do Estado e, de outro, consideram o controle da economia brasileira por multinacionais estrangeiras não só inevitável, dentro do atual modelo de globalização, como desejável do ponto de vista do interesse nacional.

A resistência vem igualmente da esquerda que reluta em aceitar o substancial fortalecimento dos grupos privados nacionais, resultado normal e necessário do modelo proposto. A situação não deixa de ser curiosa. Em primeiro lugar porque o insucesso da experiência soviética levou a que essa corrente doutrinária abandonasse substancialmente a tese da possibilidade, ou conveniência, da imediata substituição do sistema capitalista pelo socialista.⁷ Em segundo lugar porque, mesmo que persistissem na proposta de socialismo já, seus partidários não poderiam deixar de ter em conta a interpretação marxista dominante⁸ de que o florescimento da burguesia nacional tem importante papel na maturação do capitalismo, constituindo preliminar necessária à mudança do sistema. Ou seja, na fase presente do desenvolvimento brasileiro, socialistas e burguesia nacional deveriam se considerar naturais aliados.

⁷ Não se nega, com isso o fato de que substancial corrente do pensamento de esquerda acredita que a experiência soviética representou somente uma das alternativas possíveis do socialismo. Segundo ela, seu fracasso não exclui a possibilidade de sucesso de outras experiência como, por exemplo de um socialismo de mercado.

⁸ Referimo-nos aqui ao debate entre a linha soviética e chinesa dos partidos comunistas que, durou praticamente até 1990. Enquanto a primeira, apoiada no pensamento de Marx e Lenine considerava a prévia maturação do capitalismo condição necessária à passagem ao socialismo, a segunda defendia transição direta de sociedade agrária para o comunismo. O atual patrocínio da iniciativa privada pelo partido comunista chinês pode ser interpretado como reconhecimento do erro de sua posição no debate.

O segundo tipo de obstáculo resulta da dificuldade de se reconhecer que vinte e cinco anos de semi-estagnação levaram a economia brasileira a distorções (grande peso das dívidas públicas interna e externa, juros altíssimos, carga fiscal elevada, monopolização pelo Governo de parte substancial da poupança nacional em detrimento das empresas privadas, infra-estrutura em elevado grau de deterioração, etc.). Estas, para serem corrigidas, viabilizando a retomada do desenvolvimento, exigirão eventualmente do país fase preliminar que poderíamos chamar de “economia de guerra”. Nesta, seriam temporariamente indispensáveis medidas de exceção, como controle de câmbio, regulamentação da entrada e saída de capital, modificação compulsória das condições de juros e prazos da dívida pública, aceitação de ritmo inflacionário mais elevado e assim por diante. Não se afirma obviamente que tais medidas devam desde logo ser adotadas, mas simplesmente que o país deve estar preparado para aceitá-las se, como parece provável, elas se revelarem necessárias à retomada do desenvolvimento

O pensamento conservador considera medidas desse tipo não só perigosas como desnecessárias, dada sua convicção de que mantidos os equilíbrios fundamentais o desenvolvimento econômico, mais cedo ou mais tarde, se seguirá. A resistência da esquerda à “economia de guerra” é mais difícil de explicar. Talvez se preocupe com o fato dela ter como um dos seus inevitáveis corolários a aceleração do surto inflacionário que poderia escapar de controle com explosão de preços do tipo que registramos em passado não muito distante. Explosão que prejudicou de forma especial as categorias de menor renda⁹

3 – Se, todavia, esse impasse for vencido e o país readquirir condições de voltar ao crescimento acelerado será necessário, suplementarmente, optar entre estratégia de crescimento autônomo, ou seja, levada adiante pelo Brasil isoladamente dentro das regras atuais do processo de globalização, e estratégia de

⁹ Tivemos ocasião de mostrar em apêndice ao capítulo VII que esse tipo de preocupação não tem razão de ser. Mas ele continua a dominar parte significativa o pensamento econômico do país.

crescimento conjunto, abrangendo outros países de dimensão continental¹⁰ e exigindo novas regras de jogo na globalização.

A primeira estratégia depende fundamentalmente de decisões internas do país e é capaz de conduzi-lo ao que chamamos de desenvolvimento em sentido restrito. Significa este o alcance da mais elevada relação capital por trabalhador permitida pela moderna tecnologia. A obtenção do desenvolvimento em sentido restrito depende, todavia, da adoção de medidas protecionistas, que viabilizarão atividades de baixa eficiência. Como conseqüência embora proporcione produto por habitante algumas vezes superior ao atual, ele dificilmente levará o país aos padrões de vida do Primeiro Mundo.

Esses padrões, segundo se mostrou em análise anterior, dificilmente poderão ser obtidos sem estratégia de crescimento conjunto dos países subdesenvolvidos. Consiste esta na abertura recíproca de mercado, a exemplo do que sucedeu no século XIX com os atuais desenvolvidos. A implementação dessa estratégia depende, contudo, diferentemente da anterior, de decisões que escapam ao controle de quaisquer dos participantes isoladamente.

A vantagem de estratégia de desenvolvimento conjunto dos países subdesenvolvidos resulta da grande dimensão dos seus mercados potenciais. O mercado preexistente ou atual é medido pelo PIB registrado, presentemente, em cada país. O mercado potencial é dado pelo PIB que terá ao alcançar o pleno desenvolvimento. Mercado preexistente e potencial são praticamente iguais nos países desenvolvidos. Nos subdesenvolvidos, o segundo é algumas vezes superior ao primeiro. A par disso, a cessão do mercado preexistente acarreta o risco de desinvestimentos (causados pela substituição de fornecedores locais por estrangeiros) e da renúncia a novos investimentos. A vantagem do desenvolvimento conjunto está em que, além de poder proporcionar padrões de vida iguais aos do Primeiro Mundo, é levado adiante essencialmente através da abertura recíproca de mercados potenciais, entre economias retardatárias. O que exclui os riscos acima.

¹⁰ Conforme assinalamos anteriormente o desenvolvimento conjunto poderá abranger igualmente países de menor porte. O desencadeamento do processo deverá todavia ser de iniciativa de países de dimensão continental

No caso específico do Brasil, para que tenha poder de negociação com outros países de dimensão continental é necessário que comprove estar adotando medidas capazes de transformar seu grande mercado potencial em mercado efetivo. Para tanto deverá estar registrando taxa elevada de incremento do PIB. Ou seja, o eventual sucesso da estratégia acima proposta abrirá caminho para negociação de políticas de desenvolvimento conjunto

Em suma, a seqüência eficiente para o país consiste em se lançar em modelo autônomo de crescimento, dentro das linhas supra referidas, aproveitando o fato de que a implementação deste depende, essencialmente, de decisões internas. E na medida que seja bem sucedido nesse programa, negociar com outros subdesenvolvidos de dimensão continental a abertura recíproca de mercados, dentro de modelo de crescimento conjunto

4 – Assinale-se que a proposta acima se enquadra perfeitamente no aparelho analítico proposto nos nove capítulos anteriores. Neles, se mostra a possibilidade de desenvolvimento exclusivamente para dentro e se apontam as vantagens de os principais instrumento dessa política se acharem ao alcance dos Governos nacionais. Sua utilização é, todavia, desaconselhada por dois motivos principais. Em primeiro lugar, ele deverá enfrentar o obstáculo da indivisibilidade (apenas contornável através de medidas difíceis e onerosas) e, em segundo lugar porque, mesmo se bem sucedida, essa estratégia não proporcionará mais que o desenvolvimento em sentido restrito.

A estratégia de crescimento para fora, por sua vez, se tem a vantagem de proporcionar eventualmente o desenvolvimento em sentido amplo, para ser levada a cabo com sucesso, depende de decisões favoráveis dos países desenvolvidos (em termos de abertura dos seus mercados internos) e da competitividade internacional de montante adequado dos produtos e serviços oferecidos pelos países subdesenvolvidos. Condições ambas de difícil atendimento.

Isto é, qualquer que seja a estratégia que venha ser a estratégia adotada nas economias retardatárias, suas chances de sucesso serão substancialmente aumentadas na medida em que combinem políticas de mercado interno e externo.

Conclusão

A incapacidade revelada pela elite brasileira de definir nova estratégia econômica para o país tem levado a erros capazes de comprometer a possibilidade de que tal deficiência venha, algum dia, ser corrigida. Um simples exemplo ilustrará esse fato.

Duas décadas e meia de semi-estagnação tiveram como conseqüência a substancial redução da capacidade de investimento do Poder Público. E a grave deterioração da infra-estrutura econômica do país foi uma de suas conseqüências. Toda análise anterior mostrou que a solução correta do problema consiste em adotar estratégia eficaz de desenvolvimento que, ao equacionar corretamente o problema do mercado, determine elevação da poupança privada e, com a volta ao crescimento, também da poupança pública.

O Governo preferiu a solução tópica de criar a Parceria Público Privada –PPP, com base na qual parcela das já insuficientes poupanças privadas serão deslocadas para aplicação em infra-estrutura.¹¹ Com isso, dois erros foram cometidos. Em primeiro lugar, a recuperação da infra-estrutura torna-se ponta de lança da política de desenvolvimento, quando se sabe, desde trabalho seminal de Hirschman (1959), que a infra-estrutura é - permissiva - e não - determinante - do processo dinâmico.

Em segundo lugar, e bem mais grave, é o anunciado apoio do BNDES à PPP. Com isso se eliminará, ou reduzirá drasticamente, a capacidade do Banco de apoiar políticas de desenvolvimento do tipo acima referido. Papel para que foi criado e sem o qual a retomada do desenvolvimento se tornará extremamente difícil.

Em suma, a Nova Economia do Desenvolvimento aponta as linhas possíveis da nova estratégia de crescimento e oferece argumentos para a derrubada da barreira ideológica, que dificulta sua implementação. Estamos, assim, diante de oportunidade que não deve ser desperdiçada. Isso pode ser feito mediante a adoção de estratégia do tipo acima sugerido, ou de qualquer outra. O grave

² A PPP atrai capitais particulares através de garantia pelo Governo da lucratividade das aplicações

risco é a persistência da visão estritamente de curto prazo, que vem dominando a política econômica do país. .

ANEXO : Formalização de Alguns Conceitos

O objetivo do presente anexo é formalizar algumas análises anteriores em termos algébricos elementares. Para tanto, sempre que for o caso, tomar-se-á como base os exemplos aritméticos anteriores. A insuficiência do mercado pode, conforme vimos , ser colocada em termos de demanda global ou de indivisibilidade. No presente anexo, começaremos por examinar o enfoque global.

1 – A análise inicial será feita em termos de economia fechada ou sem comércio exterior. Nos países desenvolvidos, a oferta e procura globais podem ser definidas da seguinte forma:

$$\begin{aligned} Q &= p q \\ D &= [n s (1 + m)] q \end{aligned}$$

Onde **Q** é a oferta global **p** o preço médio dos produtos **q** o número de bens produzidos. **D** a demanda global, **s** o salário médio **n** o número de trabalhadores necessária para produzir cada bem e **m** o “mark up“. Esta é formulação simplificada de um mundo de dois fatores de produção em que o trabalho é remunerado pelo salário e o capital pelo “mark up“. O salário é, outrossim, o custo único da empresa.

O anel de “feedback“ existe nesse caso porque as empresas fazem o preço levando em conta o custo e o “mark up“. Ou seja:

$$\begin{aligned} p &= n s (1 + m) \ \backslash \\ Q &= D \end{aligned}$$

O problema nos países subdesenvolvidos, tal como apresentado por Furtado, pode ser explicado da seguinte forma. Quando tem início a atividade manufatureira (tipicamente através da substituição de importações) os bens criados são oferecidos ao preço internacional **p**. Como o salário nesses países (**s_r**) é inferior ao pago nos desenvolvidos (**s**) temos:

$$Q_r = pq$$

$$D_r = [ns_r (1 + m)]q$$

Onde D_r é a demanda global nos subdesenvolvidos e Q_r a oferta.

Como o preço é o mesmo dos países desenvolvidos e $s_r < s$ temos $Q > D_r$. Desaparece, assim, o anel de “feedback” com o surgimento do problema da insuficiência da demanda global.

O mecanismo, por nós proposto, pelo qual s_r se eleva até chegar ao nível s , criando o “anel de feedback” também nos subdesenvolvidos pode ser descrito da maneira que segue. Os sindicatos têm interesse em obter s_r tão elevado quanto possível. A par disso, o lucro bruto das empresas nos países subdesenvolvidos é dado por $(mns_r)q$, ou seja, pelo “mark up” aplicado no custo de cada bem mais o número de bens produzidos. Como o “mark up” é considerado fixo e q limitado pela capacidade de produção da empresa, a elevação do lucro bruto depende do aumento de s_r . Ou seja, sindicatos e empresas têm interesse na elevação de s_r , o que, em princípio, determinaria aumento ilimitado de salários. Sucede, porém, que o preço da empresa substituidora de importações não pode ser maior que o preço internacional. Como vimos este é dado por

$$p = ns (1+m)$$

Sendo n e m fixos, s_r não pode ser superior a s . Atingido esse ponto cessa o ciclo de reivindicações e concessões salariais. Assinale-se, todavia, que a igualdade entre s e s_r não ocorre necessariamente. Tal é o caso quando o “mark up” nos subdesenvolvidos é maior que nos desenvolvidos ou a mão-de-obra empregada por unidade de produto (n), é superior nos primeiros. Nesses casos a empresa pode maximizar seu lucro bruto sem a igualização de salários.

2 – Em crescimento para dentro e economia fechada tanto nos subdesenvolvidos, como nas economias maduras, inexistente, portanto problema de mercado no sentido de insuficiência global de demanda. O problema vai surgir com a indivisibilidade. Conforme se disse anteriormente o obstáculo da indivisibilidade é típico do crescimento para dentro. Ele pode ser examinado seja em termos

de economia aberta seja de economia fechada. Começaremos pelo caso das economias fechadas. Na análise que segue manteremos as simplificações admitidas nos exemplos aritméticos anteriores. Ou seja a demanda se dividirá igualmente pelos diferentes setores e as empresas (uma por setor) têm todas o mesmo tamanho mínimo imposto pela moderna tecnologia..

Nas economias desenvolvidas, que criam sua própria tecnologia, o tamanho mínimo das unidades produtivas se ajusta automaticamente às dimensões do mercado. Ou, em termos dinâmicos, o incremento do PIB, que mede o crescimento do mercado, é sempre suficiente para viabilizar novos investimentos, mantendo a continuidade do crescimento econômico.

Sendo Q o PIB, n o número de setores, e a propensão a poupar (e investir), a a produtividade do capital e T o tamanho mínimo das unidades produtivas e r o número de setores a situação seria a seguinte nesses países:

$$(aeQ) / r \geq T$$

Ou seja, o crescimento vegetativo global do PIB ou mercado (aeQ) ¹² proporcionaria aos r diferentes setores demanda compatível com o tamanho mínimo (T) das unidades produtivas. Isto é, o mercado não oferece qualquer empecilho ao crescimento da oferta (ou do PIB)

Em termos do exemplo aritmético anterior, PIB de 50 000 crescendo a 10% ao ano proporciona mercado adicional de 5 000 que, dividido igualmente por cinco setores, proporciona a demanda de 1000 para cada um, compatível com o tamanho mínimo, também de 1 000, das unidades produtivas. Inexiste, assim, problema de mercado nas economias maduras.

Mostramos que, na prática, a dimensão mínima do mercado adicional, requerida pelos investidores, é bem maior. Dado que hesitariam entrar em setor onde o surgimento de mais uma unidade produtiva inviabilizaria seu empreendimento. No exemplo anterior

¹² A oferta é definida nos termos propostos pela teoria do crescimento de Harrod anteriormente examinada.

supusemos que, para evitar o problema, o adicional de mercado deveria permitir a instalação de pelo menos cinco novas unidades produtivas . A situação real nos seria então a seguinte:

$$(aeQ) 1/r \geq j T$$

onde j é o número mínimo de novas unidades viabilizadas, capaz de tranquilizar os investidores. Retomando o exemplo acima diríamos que o tamanho mínimo requerido para o PIB seria de 250 000. Este, com a taxa de crescimento de 10% viabilizaria cinco novas unidades por setor. Tal seria a situação existente nos países de economia madura.

Tudo mais igual, a situação nos subdesenvolvidos ,em economia fechada, seria a seguinte:

$$(aeQ) 1/r < T$$

Ou seja, o crescimento vegetativo do mercado interno não proporciona demanda setorial compatível com o tamanho mínimo das unidades produtivas Mesmo, portanto, que o país consiga mobilizar poupança de nível adequado para eliminação do atraso econômico, o crescimento se chocaria com o impasse da indivisibilidade.

3 - Passando à análise do crescimento para dentro em termos de economia aberta examinaremos inicialmente o modelo de substituição de importações. Nele teríamos:

$$(aeQ + M) 1/r \geq T$$

Onde M seria o estoque das importações substituíveis que, ao complementar o crescimento vegetativo do mercado (proporcionado pelo incremento do PIB), viabilizaria o processo dinâmico. Essa foi a situação existente no modelo de substituição de importações

Suponhamos agora que as oportunidades de substituição de importações tenham se esgotado sendo portanto $M = 0$. Nesse momento vai se declarar o problema resultante do tamanho mínimo

da unidade produtiva ou da indivisibilidade. Em termos do exemplo aritmético a situação é a seguinte. Findo o processo de substituição de importações o PIB do país subdesenvolvido é de 10 000 crescendo a 10% ao ano. Os 1000 adicionais de mercado gerados dessa forma se traduzem em 200 de demanda para cada setor. O que é incompatível com o tamanho mínimo de 1000 das unidades produtivas.

Nesse caso, a solução consistiria em exportar a parcela (800) da produção setorial que superasse os 200 proporcionados pelo crescimento vegetativo do mercado interno. Em termos algébricos a situação poderia ser colocada nos seguintes termos:

$$(aeQ) 1/r \geq T (1-x)$$

Onde o x constitui a percentagem da produção setorial suscetível de ser exportada. O impacto das exportações é aqui interpretado como equivalente à redução do tamanho mínimo a ser atendido pelo mercado interno. Ou seja, esgotadas as oportunidades de substituir importações, a continuidade do desenvolvimento depende da capacidade do país de colocar no exterior o excedente de produção não absorvido pelo mercado interno. Numa hipótese otimista, o mercado internacional estaria amplamente aberto ficando x muito próximo de 1. Em caso extremo x seria igual a 1 e, portanto T igual a zero, significando isso a possibilidade de o país exportar qualquer quantidade que se fizer necessária. O tamanho mínimo teria deixado de ser problema.

Em suma, para que país subdesenvolvido elimine seu atraso econômico em modelo de crescimento para dentro as oportunidades de substituição de importações devem ser bastante amplas para que ele atinja o PIB requerido pelo crescimento auto sustentado (ou baseado exclusivamente no incremento vegetativo do PIB) ou que, esgotadas as oportunidades de substituição, ele seja capaz de exportar a parcela da produção não colocada no mercado interno.

Para viabilidade do crescimento auto-sustentado esgotadas as oportunidades de substituição de importações deveremos ter a seguinte situação:

$$(aeQ) 1/r \geq T$$

Nesse momento o país não teria necessariamente eliminado seu atraso econômico mas poderia continuar a investir, sem qualquer problema de mercado, até seu produto por habitante chegar ao nível dos desenvolvidos. O insucesso de país de dimensão continental, como o Brasil, em atender a tal condição permite afirmar que, ao se esgotar o modelo de substituição de importações, os países subdesenvolvidos dificilmente terão atingido PIB suficiente para que seu crescimento vegetativo permita a passagem ao crescimento auto – sustentado.

4 - A análise anterior enfocou o crescimento para dentro que, em termos de mercado, enfrenta o problema da indivisibilidade, expressa no tamanho mínimo **T**. Do ponto de vista da visão neoliberal, que considera infinito o mercado externo para os subdesenvolvidos, esse obstáculo é automaticamente eliminado em modelo de crescimento para fora. Na análise anterior mostramos, todavia que, embora esse modelo evite o problema da indivisibilidade, ele se defronta com restrição de mercado decorrente da insuficiência da demanda global. Para que esta não venha a constituir empecilho à obtenção do pleno desenvolvimento a seguinte condição de faz necessária

$$aeQ + E \geq kU$$

Onde **E** representa o estoque de exportações possíveis, **k** o produto per capita de país plenamente desenvolvido e **U** a população do país subdesenvolvido. Isto significa que o mercado representado pelo crescimento do PIB complementado pelo estoque de bens exportáveis permitirá o país alcançar PIB que o colocará entre os países desenvolvidos.

O sucesso do crescimento para fora depende, em última análise, de **E**. Este representa estoque de produtos potencialmente exportáveis que vai se reduzindo na medida da efetiva realização das exportações. Para que seja atingido o pleno desenvolvimento em sentido amplo, esse estoque não pode se esgotar antes do produto por habitante chegar ao nível **k**. Se tal não for o caso, só

⁴⁹ Em Jornal do Brasil, Especial, de 21 de maio de 2006. O espectro de La Paz

restará ao país recorrer ao protecionismo a fim de alcançar o pleno desenvolvimento em sentido restrito.

Vimos acima que, no atual modelo de globalização, para **E registrar nível** satisfatório, faz-se indispensável que as economias retardatárias se revelem capazes de produzir montante satisfatório de produtos e serviços internacionalmente competitivos e que os países desenvolvidos se disponham a absorvê-los em seus mercados internos. Particularmente a segunda condição parece extremamente difícil de ser atendida, no atual modelo de globalização.

Em novo modelo de globalização, caracterizado pela abertura recíproca de mercado entre os subdesenvolvidos, a possibilidade de **E registrar nível** compatível como pleno desenvolvimento em sentido amplo é substancialmente aumentada.