

AL DO BRÁSIL



REAIS



0 995 2

GUILHERME DIAS

GUILHERME DIAS
é professor da
Faculdade de Economia,
Administração e
Contabilidade da USP.

A economia do Brasil no futuro



Depois de um quarto de século muitos brasileiros voltam a falar com alguma convicção de uma nova fase de crescimento sustentado. Nossos netos poderão viver numa sociedade melhor dotada de recursos materiais e institucionais para gerenciar os seus conflitos.

Para todos aqueles que viveram os anos 50, parecia inverossímil supor que filhos e netos não poderiam aspirar a um futuro melhor do que seus pais; nesta última década muitos brasileiros chegaram aos 60 anos de idade vendo com amargura uma realidade diferente. A modernidade está presente nos telefones celulares, no uso da informática nas escolas e nos negócios, mas a expectativa de um emprego melhor e de que o primeiro emprego possa ser o início de uma carreira profissional desapareceu do cotidiano das classes sociais urbanas.

Num artigo anterior salientei que um dos fatos mais importantes que caracterizam uma rota de desenvolvimento bem-sucedida para as nações emergentes é o crescimento da taxa de poupança doméstica¹, que reflete a confiança que as classes sociais detentoras da riqueza acumulada têm sobre o futuro dos seus negócios. Também reflete um consenso sobre o regime de tributação que permite ao Estado investir na geração de bens públicos e coordenar um complexo processo de transferência de renda entre gerações, regiões e pessoas.

Desde meados dos anos 70 a nossa taxa de poupança não cresce, e ficou oscilando em torno de 20% do produto bruto doméstico. É um nível muito baixo para um país com aspirações de espetáculo de crescimento e, o que é mais importante dentro do cenário da globalização, transmite um sinal claro de que existe uma falta de consenso na sociedade sobre a forma de coordenação política do processo de crescimento. A memória recente de um processo hiperinflacionário tem uma interpretação inequívoca de que a origem das nossas dificuldades está dentro da nossa sociedade e não em forças externas.

A nossa inserção é caipira, padece de timidez excessiva e de muita inibição no que é essencial para a competição globali-

zada, o gosto pela inovação tecnológica e o descobrimento de novos mercados. Estamos condenados então a uma caminhada medíocre limitada pelo fôlego curto de nossas poupanças e pela atração do capital externo em função de nossos recursos naturais?

Ainda não, mas perdendo o foco sobre nossas fragilidades com um discurso ufanista ou nos acovardando diante do inimigo interno corremos o risco de continuar percorrendo o mesmo caminho e, pior, exportando gente para engrossar novas colônias de imigrantes clandestinos.

OS AVANÇOS RECENTES

Os avanços foram poucos embora muito relevantes. Um deles foi a estabilização do valor da moeda, o que tem um valor simbólico e material extraordinário para a sociedade. Representa uma informação compartilhada por todos os cidadãos de modo igual, embutida desde o mais simples contrato de trabalho eventual até a concessão pública de exploração de uma queda de água por 30 anos; elimina uma forma de exploração muito abusada no passado recente por meio do aumento da incerteza. Outra conquista importante, associada à primeira, é a da sustentabilidade macroeconômica do orçamento público, ou seja, a dívida pública é um compromisso do Estado com seus cidadãos, a ser paga com a arrecadação obtida. Se um contrato de ordem superior não é honrado, todos os outros são vistos com suspeição; a porteira está aberta para o oportunismo.

Outra trilha que tomamos, o câmbio flutuante, pode conduzir a um aprendizado de valor inestimável. Os preços de algumas coisas são muito mais importantes que os preços de outras, sendo a taxa de câmbio um dos mais importantes; de um lado ela é a porteira oficial para o resto do mundo, de outro lado menos percebido ela determina o balanço de poder sobre o mercado interno. Aqueles que podem escolher entre a venda de seus produtos no mercado interno ou no externo são os agentes dominantes, eles

¹ IEA-USP, "Brasil: O Futuro da Economia", in *Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, USP, abr.-jun., 2006.

impõem seus preços aos outros devido ao maior tamanho do mercado externo. Esse agente privilegiado pode privar os outros do acesso aos seus produtos; ele possui uma parte do poder dos monopolistas.

Desde a Convenção de Taubaté (1906) a taxa de câmbio passou a ser administrada em função de interesses de grupos que se alternam na proximidade dos governantes de plantão, chegando ao extremo na política industrial dos anos 50, quando existiam múltiplas taxas. O poder de determinar a taxa de câmbio do Executivo federal ruiu em 1998 diante de sucessivas crises de inadimplência externa; passou para o mercado porque o Banco Central não tinha reservas (cacife) para enfrentar os outros agentes (especuladores).

Hoje o país volta a ter um equilíbrio nas suas contas externas. Com um pouco mais de tempo, poderá voltar a exercer certo controle sobre a volatilidade do mercado financeiro internacional se esse objetivo for consistente com uma estratégia de crescimento mais acelerado. O importante é perceber que esse preço afeta a distribuição da renda e, portanto, o nível da poupança doméstica.

OS TROPEÇOS RECENTES (RECORRENTES)

As opções estratégicas possíveis em cada momento dependem principalmente da articulação entre os agentes detentores da riqueza doméstica e a capacidade de mobilização das ações típicas do Estado. O crescimento acentuado da carga tributária nos últimos dez anos é mais fruto de conflito de jurisdição dentro do acordo federalista brasileiro do que de uma boa articulação de interesses privados e públicos. A Constituição de 1988 exacerbou os elementos de competição por base tributária e de descentralização da prestação dos serviços públicos para estados e municípios. O Executivo federal reagiu com o uso abusivo das contribuições sociais, estabelecendo uma

corrida pela concessão de transferências para diferentes grupos de eleitores e sacrificando a capacidade de investimentos do setor público. É lenta, no entanto, a percepção da opinião pública de que esse jogo de poder foi longe demais, tendo pouca influência sobre os legisladores.

Os empresários de primeira e segunda geração (anos 50 e 70) não confiam mais no Estado e resistem a essa necessidade de reestruturação, como ficou evidente na defesa intransigente das prerrogativas de reserva do mercado doméstico durante as negociações da Constituição de 1988. A constitucionalização de instrumentos de gestão da economia, antes na mão da burocracia, foi uma tentativa extrema dos empresários nacionais de reconquistar um papel relevante implícito no modelo nacional desenvolvimentista.

A abertura comercial do início do governo Collor, consolidada pelas emendas constitucionais do governo Fernando Henrique Cardoso, deu início ao processo de reestruturação das principais cadeias industriais. Essa tarefa não é de rápida execução quando o próprio mercado internacional passa por crises financeiras sucessivas, e fica ainda mais complexa sob o impacto simultâneo de novos acordos comerciais regionais, multilaterais (Nafta e Rodada do Uruguai) e a transição das antigas economias da União Soviética.

Um arguto observador dos processos de crescimento das economias emergentes, como Dani Rodrick, insuspeito para qualquer neoliberal, vem criticando o papel das reformas insistentemente perseguidas desde o “Consenso de Washington”. Os seus dois principais argumentos são: a força das reformas está no rearranjo das restrições domésticas (percepção de novas oportunidades dos atores locais); e a resistência aos choques externos depende da velocidade de repactuação dos interesses dos atores políticos mais poderosos². Aprovar novas leis não é o fundamental, mas o que faz a diferença é a adesão dos principais grupos de poder a uma estratégia de explorar as oportunidades abertas ao país.

² Dani Rodrik, *Growth Strategies*, Harvard University, 2003.

Não vamos sugerir que todas as reformas econômicas estão equivocadas, mas que elas não produziram os efeitos esperados, e não o farão se não seguirmos a receita completa, porque faltam os agentes econômicos básicos (capitalista nacional, multinacional, burocrata e consumidor) como entidades reais detentoras de poder econômico e de representatividade política. Um agente precisa temer as possíveis reações dos outros para desenvolver estratégias competitivas que possam agregar grupos com interesses aparentemente opostos. Essa negociação complexa é que consolida a governança de uma cadeia industrial, criando a confiança necessária para gerar investimentos do porte requerido por um mercado globalizado.

DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO SEM NEGOCIAÇÃO

Algumas nações revelam uma capacidade excepcional de articular um longo ciclo de crescimento, atingindo patamares de poupança doméstica superiores a 30% do PIB. Quando conseguem associar esse comportamento com a capacidade de realizar experimentos tecnológicos e treinamentos na inovação de produtos, ganham a condição de países centrais, com controle social sobre o seu processo de reprodução e de expansão pela economia internacional.

Na recente experiência da Espanha, a construção democrática, a partir de um acordo dando poder de veto às principais organizações políticas, progrediu em fases sucessivas, organizando primeiro a divisão de poderes entre o Judiciário e o Parlamento. Seguiu uma progressiva descentralização do Estado construindo, nos governos subnacionais, uma competência de decisão e de gestão e, finalmente, nos anos 90, criou agências regulatórias independentes (inclusive o Banco Central) capazes de negociar um complexo processo de tomadas de decisão³.

A Coréia do Sul seguiu uma rota mais autoritária, mas também em torno de um

3 Xosé Carlos Arias & Gonzalo Caballero, *The Institutional Foundations of Democratic Reforms in Spain: the Case of Financial Regulation*, Universidade de Vigo, Espanha, 2003.

4 Tomas Larsson, *Reform, Corruption, and Growth: Why Corruption Is More Devastating in Russia than in China*, Ithaca/NY, Department of Government/Cornell University/White Hall, 2006.





pacto de inclusão dos trabalhadores organizados nos fundos de previdência de grande porte, o que garantiu uma participação na acumulação de riqueza e adiou a ambição de consumo.

A economia socialista da China era formada por unidades econômicas autárquicas. Sua descentralização progrediu pela descoletivização das terras agrícolas para estruturas semiprivadas e pelo uso empresarial de ativos públicos encorajando a entrada de novos agentes, incentivando a competição. Até hoje esse processo favorece uma forte concentração de riqueza sob o controle autoritário de um único partido político.

A transição na Rússia fez surgir uma extensa rede de economia paralela, dominada por trocas de favores e subornos, incentivando a transferência de monopólios do Estado em torno da renda proveniente do controle de recursos naturais. Isso não conduz a um ambiente competitivo, incentivando investimentos que aumentem a produtividade das empresas⁴.

O nosso processo “nacional desenvolvimentista” foi conduzido por uma burocracia que cultivou uma certa distância dos grupos de interesse, preferiu uma certa imprevisibilidade e um caráter manipulador, com um intrincado esquema de subsídios com créditos fiscais e financiamentos subsidiados, todos mecanismos discricionários que não contribuíram para uma relação sólida de confiança no Estado como parceiro de uma política de industrialização. Na implementação do II PND, com a formação de cadeias industriais completas, a governança ficou concentrada em empresas estatais ou multinacionais e também num intrincado conjunto de organismos burocráticos que gerenciavam tabelas de preços, tarifas, quotas de importação, subsídios em créditos dirigidos e cargas tributárias diferenciadas. Essa configuração não poderia estimular o crescimento da poupança e do mercado de capitais.

A consequência importante apontada por Luciano Martins é de que é dentro do aparelho do Estado que se expressavam os conflitos e de cujas decisões de poder

se projetava uma “autonomia relativa” do Estado sobre a sociedade civil⁵. Sem um padrão definido de progresso tecnológico e sem um acordo político-institucional abrangente sobre os mecanismos de regulação do nosso processo de desenvolvimento não poderíamos manifestar estranheza diante do quadro estático da distribuição de renda, da poupança doméstica e da nossa vulnerabilidade em relação ao financiamento externo.

Esse tipo de diagnóstico aponta para uma falta de representação política dos principais atores sociais como restrição fundamental para uma nova fase de crescimento – como restrição para um processo de desenvolvimento sustentado. O capital estrangeiro e as agências multilaterais apontam para a falta de previsibilidade das nossas agências reguladoras como restrição para investimentos em infra-estrutura, mas pode ser o “déficit de representação política” que impede a legislação adequada e a boa gestão de nossas agências reguladoras. Na

falta de oportunidades seguras de investimento, o lucro das empresas no Brasil pode ser transformado em exportação de capital, ou seja, poupança doméstica transferida para o exterior.

A privatização dos serviços públicos ainda não produziu os investimentos requeridos, com exceção das telecomunicações, setor que apresenta excesso de investimentos em todo canto do planeta. A estratégia de completar uma agenda de reformas pontuais (legislação trabalhista, previdência social, tributária, etc.) que estamos trilhando desde o início dos anos 90, sem uma reforma política de fundo, pode acabar revelando que a nação padece de uma falta grave na articulação dos agentes com poder e legitimidade para negociar um acordo que promova redistribuição de renda a longo prazo em vez de gasto público em programas assistenciais sem fim. Assim seria possível gerar a contrapartida de poupança doméstica capaz de sustentar o desenvolvimento.

5 Luciano Martins, “Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64”, in *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

stixet