

**Uma Agenda Nacional para o
Desenvolvimento**

Wilson Cano

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 183, agosto 2010.**

ISSN 0103-9466

Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento ¹

Wilson Cano ²

Resumo

O artigo discute a alienação “curtoprazista” que contaminou a maior parte dos economistas, na academia, no governo e as próprias lideranças empresariais nos últimos 30 anos, e sugere uma reflexão prévia para que se possa formular um novo projeto nacional de longo prazo para a economia brasileira. Sugere uma primeira reflexão, histórico-teórica, sobre questões cruciais que afetam a compreensão sobre os principais problemas do subdesenvolvimento. Uma segunda, para apontar os principais desafios para uma retomada do desenvolvimento, e uma terceira, para formular as linhas gerais de uma ampla pesquisa que nos permita atualizar o diagnóstico e estruturar – na parte final do texto –, o sentido e os pontos básicos que deveriam orientar a construção de um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento, fora dos marcos do neoliberalismo.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Economia brasileira; Estado Nacional.

Introdução

Não passará despercebido, a um futuro estudioso da historiografia macroeconômica recente latino-americana, e em especial da brasileira, a drástica mudança qualitativa e quantitativa da formulação da política econômica e dos estudos e pesquisas, em termos gerais, setoriais e regionais, a partir de fins da década de 1980. A “*Crise da Dívida*”, a *inflação crescente*, os muitos *Planos de Estabilização*, a *Guerra Fiscal* e o *Poder e o Desenvolvimento Local* dominaram aquela produção, e a maior parte dos economistas e acadêmicos abandonou suas preocupações de longo prazo, de crescimento e desenvolvimento, tornando-se “curtoprazistas”, centrando sua produção, sobre o *câmbio*, os *juros*, a *inflação*, a *região e a cidade competitiva*. A partir da década de 1990, sobressaíram, em especial, os estudos sobre finanças, metas de inflação e produto potencial e equivocadas análises sobre o Produto Interno Bruto (PIB) municipal, onde pontificaram a modelística e uma alta dose de estéril econometria. É óbvio que, para isto, foram muito importantes mudanças verificadas no Estado, mormente no desenho e no estreito manejo de sua política econômica.

Muito contribuíram para isso, as principais circunstâncias que envolveram a economia internacional, entre as quais, não se pode deixar de lembrar, além da *estagflação* da década de 1970, a reestruturação econômica e tecnológica internacional, a *globalização e o neoliberalismo*, o desastre das economias socialistas – principalmente o da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) – e a

(1) Este texto foi submetido a publicação na revista *Tempo do Mundo*, do IPEA, em 15/7/2010.

(2) Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

expansão e transformação de grande parte da economia asiática, que dominaram as décadas de 1980 e de 1990, e que só recentemente, a partir do “efeito China” (após 2002), pareceram prenunciar algumas novas mudanças. Não se pode ignorar, sobretudo, a radical mudança na geopolítica internacional, que da bipolaridade passou para a unipolaridade e que, só após a crise que se iniciou em 2007, nos EUA, passou de novo a fomentar dúvidas, desafios e discussões em termos de suas estruturas de poder.

Assim, se na década de 1980 a maior parte dos economistas se omitiu para com os problemas do longo prazo e do desenvolvimento, ou seja, do futuro do país, fez pior a partir da de 1990, ao declarar seu credo ao neoliberalismo. Da omissão passaram à participação ostensiva nesse mar de equívocos, nesse fatal esquecimento de que somos subdesenvolvidos – e não “emergentes”, como disseram os neoliberais. Não se podem esquecer os “equívocos” crassos cometidos na política de privatização, ou dos quase US\$ 200 bilhões que torramos, entre 1995 e 2002, com nossa “inteligente e eficiente” política cambial. Se, entre 1990 e 2002, o presidencialismo ocultou o poder de fato do Banco Central, devemos ter em conta que, após essa data, esse poder foi ostensivamente dado a público. Esse Estado e esses economistas acabaram por aceitar como inevitáveis a desnacionalização, a desindustrialização e a continuidade do poder de fato do sistema financeiro.

Mas esses comportamentos não se restringiram à análise e à política econômica. Também copiaram, mais uma vez, muito do ruim que se produziu na teoria: o papel das reformas neoliberais – o Consenso de Washington –, o neoinstitucionalismo, o neoestruturalismo, os modelos de convergência internacional, a maior parte dos modelos de crescimento endógeno e muitas das “novas teorias” do desenvolvimento. De desenvolvimentistas de ontem, passaram a inimigos do elevado crescimento; de industrialistas, passaram a aceitar a reprimarização de nossa pauta exportadora. Trocaram a estratégia do protecionismo necessário, pela estultice da abertura internacional dos mercados de *commodities*, em troca de nosso imprescindível mercado interno de manufaturados. E, mais curioso ainda, se esforçaram para ampliar o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ao mesmo tempo em que endossaram a contraditória ideia do *regionalismo aberto*, “missão impossível” do novo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

De 2003 a 2008, novos fatos marcantes, com a vitória eleitoral de um partido (Partido dos Trabalhadores – PT) que tinha por bandeira o progressismo e o desenvolvimentismo, mas que continuou a praticar parte da mesma política macroeconômica do governo anterior: superávit fiscal, câmbio valorizado, juros elevados, crédito curto, salvo o do “crédito sem risco”, em que consiste o chamado crédito consignado a trabalhadores e aposentados. Só depois de 2006-2007 é que o crédito público (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) de longo prazo apresentou crescimento mais expressivo, alimentando uma pequena

expansão da taxa de investimento. Este, por sua vez, antes centrado na indústria, passou a se concentrar mais em serviços e em projetos para exportações de produtos primários e semimanufaturados. Reconheçamos, como muito positiva, a nova postura do Estado para com a Petrobras – notadamente com as atitudes frente ao pré-sal –, e a criação de um Fundo Soberano.³

O governo parece entender como *inevitável* a política de juros elevados e câmbio baixo, o que impossibilita melhor proteção ao mercado interno, desestimula o investimento, e, ainda, diminui a competitividade das exportações industriais. No intuito de fortalecer a grande empresa nacional e torná-la internacionalmente mais competitiva, o governo vem praticando uma política de “agigantamento” de algumas dessas empresas, financiando inclusive seus investimentos privados no exterior, pensando com isso aumentar sua competitividade externa. Para isso, talvez tenha se espelhado, como exemplos externos, nos famosos conglomerados do Japão e da Coreia do Sul, criados e fortalecidos, contudo, em outro momento histórico e sob outras condições internacionais; no plano interno, nos casos da Petrobras – empresa estatal – e da Vale – privatizada, mas ainda com presença e certo poder do Estado –, ambas operando recursos naturais sob controle oligopólico e amparadas com o crédito do BNDES.

Contudo, o momento atual é de grande incerteza na economia internacional e o risco de novas desnacionalizações e de inadimplência sobre várias outras empresas atendidas, não está afastado. Na área de *commodities*, e salvo raras exceções, o resultado desse esforço é muito difícil, tendo em vista a estrutura internacional de grandes empresas e conglomerados. Na área industrial, essa política é ainda mais complexa, tanto porque os grupos e empresas são ainda maiores, como pela desindustrialização e desnacionalização que sofremos e, ainda, pela política de aprofundar a globalização de nossa economia. Por outro lado, estamos empregando parte de nossos modestos recursos de financiamento de longo prazo para crescer o PIB e o emprego de outros países.⁴

Cabe lembrar que o Estado não está cobrando dessas empresas nenhuma meta econômica de produção ou exportação, e nem está exigindo nenhuma garantia legal dessas empresas, no sentido de não permitir a transferência de seus controles para o capital estrangeiro. Mesmo quando existe um controle – como no caso da Vale –, o desastre não tem sido evitado: recentemente ela encomendou 3.000 vagões ferroviários à China, quando poderia fazê-lo à indústria nacional e agora mesmo vendeu o controle

(3) A Lei n.11.887 de 24 de dezembro de 2008 cria e dispõe sobre estrutura, fontes de recursos e aplicações do Fundo Soberano do Brasil.

(4) O Banco Central estima que os investimentos no exterior de empresas nacionais em 2010 (US\$ 15 bilhões) triplicará em relação a 2009. Cf. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 23 mar. 2010, p. B3.

de suas minas e plantas (91% da Alunorte, 81% da Cia. Alumina do Pará e 51% da Albrás), do segmento de alumínio para a norueguesa Norsky Hydro, negócio que atingiu a soma de US\$ 4,9 bilhões.⁵ Por outro lado, esse agigantamento para fora ao mesmo tempo cria maiores vínculos, decisões e interesses externos, cabendo perguntar até onde tais interesses não serão os predominantes e os vinculados com a nação, os menores.⁶

Também no plano interno há decisões estranhas, como por exemplo o leilão recente para a construção da hidroelétrica de Belo Monte, vencido por um consórcio constituído por empresas privadas e públicas, sendo que estas lideram o projeto mas entrarão com 49,98% do capital e o BNDES com 80% do financiamento, além de participação estimada em 30% por fundos de pensão de instituições públicas. Cabe perguntar com que recursos contribuirão efetivamente as empresas privadas participantes do consórcio? Fica assim a dúvida sobre se isto não seria uma forma de privatização graciosa de recursos e ativos públicos. Mais ainda, a recente decisão de capitalização da Eletrobrás se deve a que estratégia? Seria a de baratear o preço de geração e de forçar a baixa dos atuais preços ao usuário, majoritariamente praticados por empresas privadas?

Mais recente ainda é o anúncio da “ressurreição” da Telebrás, para ampliar a rede de *banda larga* para acesso à Internet, com o objetivo de aumentar a inclusão social. A questão é que a ligação dessas redes com os domicílios será feita por empresas privadas, ficando, como sempre, o lucro, com elas, e os custos com o Estado. Só em locais onde a empresa privada não se interessar, é que a Telebrás fará o atendimento direto ao público. São questões importantes para as quais a opinião pública pouco ou nada sabe.

Destaquemos também que o novo governo teve coragem para ativar algumas políticas sociais, como a da renda mínima (Bolsa Família), da elevação do salário mínimo real e da instituição do crédito consignado aos trabalhadores e aposentados, que culminaram em criar estímulos para o mercado interno. Além das intenções políticas, colaborou para isto o crescimento maior do PIB – notadamente nos setores exportadores e de consumo –, alentado por essas políticas e pelo chamado “efeito China”. Este, embora tenha dinamizado as exportações de *commodities*, ampliou ainda mais a regressão que sofremos em nossa pauta exportadora, cujo conteúdo de manufaturados, que em 1985 havia alcançado os 55%, estagna até 2000, e a partir daí regride, para atingir cerca de 43% em 2009 e 41% em janeiro-maio de 2010!

(5) Cf. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 3 maio 2010, p. B12.

(6) A propósito, este importante tema foi objeto de ampla reportagem (*A reestruturação do capitalismo brasileiro*) da Revista IHU *on line*, de 23 de março de 2010, com sete importantes entrevistas de intelectuais brasileiros, onde se podem ver algumas advertências sobre essa política oficial. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/uploads/edicoes/1269344192.3207pdf.pdf>.

Essa nova ideologia e os cortes de verbas públicas para pesquisas – notadamente as coletivas – também afetaram, da mesma forma, a produção de estudos e pesquisas na academia: “curtoprazismo”, câmbio, juros, inflação, neoinstitucionalismo, globalização, precificação da questão ambiental, neoestruturalismo e modelagem “desenvolvimentista” foram os temas predominantes. A academia como um todo foi afetada, embora tenha conseguido preservar, pelo menos em parte, algumas de suas tradicionais linhas de pesquisa.

Decorridos 20 anos da importação do neoliberalismo, seus efeitos mais perversos – insegurança, violência, desnacionalização, maior vulnerabilidade externa, baixo crescimento, deterioração das relações de trabalho, deficientes saúde e educação, corrosão e corrupção política etc. – são hoje mais graves, mas mais percebidos e sentidos por parte da sociedade. E isto nos tem estimulado a rever nossas atitudes e nosso trabalho, a repensar o sentido do subdesenvolvimento e do papel do Estado. Daí que têm sido oportunos, recentes eventos que têm estimulado a reflexão na academia, através de crescente número de seminários que têm discutido essa problemática e nosso papel na formulação de novas propostas de pesquisa e de construção de alternativas para a política econômica nacional. Tais esforços estão também sendo realizados por outras instituições, como a Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Conselho Regional de Economia do Estado do Rio de Janeiro (Corecon-RJ) e inclusive por órgãos governamentais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Em abril e maio de 2010, foram feitos depoimentos de economistas de renome, tanto aqui quanto no exterior, no sentido de que esta crise do capitalismo, embora não seja ainda a “crise final”, representa contudo a possibilidade de profundas modificações do sistema, como o retorno à regulamentação financeira e maior eficácia no combate à especulação. Disseram ainda que a crise representaria um “esgotamento da conturbada forma a que chegou a financeirização no capitalismo”. Contudo, os fatos mais recentes derrubam esse otimismo, como tento mostrar mais adiante.⁷

Tendo em vista que a crise, a meu juízo, pode se alongar e aprofundar, e como venho defendendo, desde 1990, a ruptura com o modelo neoliberal e a retomada do Estado Desenvolvimentista, entendo que não se pode ficar “Esperando Godot...”. Assim, o objetivo deste texto, e concernente com o que expus em dois recentes seminários, é o de discutir e propor o conteúdo do que deveria ser uma nova Agenda de Pesquisa Macroeconômica, tendo como meta final examinar aqueles que seriam os *Principais Desafios para o Brasil*, ou seja, o preparo de um diagnóstico macro que nos permita formular com mais concreção, uma Agenda para um novo Projeto Nacional de

(7) Ver subseção 3.1.

Desenvolvimento. É necessário esclarecer que ao propor esse exame Macro, não estou desconsiderando o plano Micro. É óbvio que, da elaboração de uma Agenda Macro, deverá decorrer, logicamente, uma enorme bateria de questões que, necessariamente só podem ser pesquisadas e melhor esclarecidas junto a empresas, lideranças de empresários, consultores e outras instituições. Mas insisto isto só poderá ocorrer após a elaboração da Agenda Macro.

O preparo e execução desses esforços, contudo, não é tarefa simples, dado que o país se encontra em crise desde 1980 e não apenas, como muitos pensam, em 2008-2009. São, portanto, 30 anos de atraso em investimentos, tecnologia, reformas sociais e outras questões, que constituem um novelo embaraçado de problemas complexos que exigem muita reflexão para seu mais completo entendimento. Por outro lado, é preciso repor algumas ideias que foram afastadas, como a do Planejamento e do necessário papel ativo do Estado, e trazer de volta aqueles que se afastaram delas e do entendimento do que é uma economia subdesenvolvida.

Este texto compreende ainda quatro partes. A primeira tenta repor a necessidade de uma discussão prévia, teórica e histórica, sobre a questão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. A segunda tenta indagar sobre quais seriam nossos principais desafios macroeconômicos e políticos. A terceira propõe aquilo que julgo serem nossos principais temas de pesquisa. A quarta esboça as linhas principais que deveriam constituir uma Agenda para um novo Programa Nacional de Desenvolvimento.

1 Algumas questões teóricas e históricas que devem anteceder essa discussão

1.1 Desenvolvimento, subdesenvolvimento e Estado Nacional

Lembremos que não há, na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado Nacional. E esse papel, no plano interno, cumpriu-se via indução, estímulos, incentivos fiscais, cambiais e financeiros, compras governamentais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc. No plano externo, ele se traduz na defesa de sua moeda nacional, de sua força armada e sua diplomacia. Nos casos da Alemanha e do Japão, a forte presença do Estado nacional foi inquestionável. No caso inglês, por razões ideológicas, há quem o credite ao mercado, mas não podemos ignorar a constituição das bases institucionais, militares, comerciais e materiais criadas pelas duas revoluções inglesas do século XVII; da força naval britânica, de sua moeda, de sua diplomacia e da sustentação de seu Imperialismo e Colonialismo.

Também no caso dos EUA, o Estado foi crucial não só para o alargamento das bases do mercado nacional, como o Homestead Act – a maior reforma agrária do mundo no século XIX –, a legislação, a guerra civil para extinguir a escravidão e os

estímulos para a constituição dos grandes trustes e cartéis do fim do século XIX (os trustes financeiros, ferroviários e industriais), sua força militar internacional – onde se enquadra seu complexo industrial-militar e que sustenta o imperialismo norte-americano, além de sua moeda e sua diplomacia.

Salvo os conhecidos casos de desenvolvimento capitalista que surgiram entre fins do século XVIII e o XIX, pode-se lembrar as exceções: i) a reconstrução do Japão e da Alemanha, ao final da Segunda Guerra Mundial: no caso, foi um “desenvolvimento a convite”, feito pelos EUA, via ocupação militar e para atender aos seus mais diretos interesses; ii) os casos da Coreia do Sul e de Taiwan, e mais recentemente a China, também “a convite dos EUA”, e que contaram, no plano interno, com forte presença e ação de seus Estados Nacionais.

Embora todos os atuais países desenvolvidos tenham tido uma longa trajetória marcada por fortes injustiças sociais, desigualdades etc., à medida que consolidaram seus processos de industrialização e urbanização, reduziram fortemente aqueles constrangimentos sociais, mesmo que à custa de fortes movimentos sociais contestatórios e reivindicativos, mas todos com a chancela do Estado. A consolidação da URSS, a “Crise de 1929” e a nova geopolítica internacional emanada do pós-guerra constituíram fortes acicates para esse processo.

1.2 Desenvolvimento: economia e política

Em termos muito gerais, ideias e objetivos de crescimento, emprego e melhoria de vida, comungam interesses dos diferentes segmentos sociais (classes, regiões, setores etc.). Mas quando se explicita que *desenvolvimento* significa não só crescimento, mas mudanças estruturais que exigem distintas formas de tributação, de apropriação e distribuição da renda e de alocação do excedente, os **conflitos sociais** emergem e o economista precisa entender que essa questão transcende a economia e se insere fortemente no campo da política e da sociologia.

Cultura, história e poder são questões fundamentais a serem examinadas nos processos de desenvolvimento e constituem ferramentas úteis ao economista, para a reflexão necessária ao equacionamento e enfrentamento daqueles conflitos. É fundamental, por exemplo, o exame prévio das estruturas de poder (nacionais, regionais, setoriais, de classe etc., sem o que o economista dificilmente pode atuar em sua tarefa de diagnóstico e de formulação de política econômica. Isto não significa compactuar com determinadas estruturas, mas conhecê-las para refletir sobre possibilidades de contornar aqueles conflitos.

1.3 O desenvolvimento é possível para todos os povos?

Não, nos ensinou Celso Furtado, mostrando que o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento e sim, constitui um processo histórico, criado a partir da forma como fomos inseridos na economia capitalista internacional, como produtores de matérias-primas e alimentos e compradores de manufaturados; como uma economia colonial e, na maior parte dos casos, escravista, características que demarcaram nossa herança histórica e nossas estruturas de poder.

Explicou-nos também as questões nevrálgicas do subdesenvolvimento: a má distribuição de renda, fixando determinado perfil da demanda e da estrutura da oferta, e os grandes desequilíbrios estruturais: no balanço de pagamentos, na estrutura fiscal e tributária e no financiamento de longo prazo, além de colossal subemprego e inflação latente.

As estatísticas internacionais mostram, que salvo raras ou episódicas exceções, os países subdesenvolvidos apresentam taxas positivas e médias de crescimento, e que nossos indicadores sociais tornaram-se menos sofríveis do que no passado, mas que não só persistem enquanto médias estatísticas nacionais, como continuam a revelar profundas desigualdades entre os membros de suas populações. Essas estatísticas, contudo, mostram claramente que, embora nossa renda *per capita* tenha crescido, a distância entre ela e a dos países desenvolvidos aumentou: no início da década de 1960, as rendas (medidas em US\$ correntes) da Argentina, Brasil e Índia equivaliam, respectivamente, a 38%, 22% e 6% da dos EUA, enquanto em 2006 elas passaram a ser, na Argentina e Brasil de 13%, e na Índia de ínfimos 1,8%!⁸

Isto também nos permite concluir pela pouca ou nenhuma utilidade das construções teóricas neoclássicas sobre os chamados “modelos de convergência” e da maior parte das chamadas “novas teorias do desenvolvimento” e de seus modelos de crescimento endógeno. Com nossa história aprendemos que podemos crescer e amenizar nossos males, mas não atingir os padrões dos países desenvolvidos. Sempre haverá um hiato, principalmente qualitativo, entre nós e eles, que tem crescido expressivamente nos últimos três séculos.

1.4 Herança histórica

Nossos grandes Mestres nos ensinaram que os países subdesenvolvidos padecem de processos históricos cumulativos que, em muitos casos, sedimentam efeitos perniciosos sobre nossa economia e sociedade:

(8) As fontes são os relatórios anuais do Banco Mundial e da Organização Econômica para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD).

i) a herança de nossa formação subdesenvolvida, a partir da colonização e instituição da escravidão, e nossa inserção no comércio internacional, com o que, até a “Crise de 1929”, fomos apenas primário-exportadores;

ii) entre 1930 e 1980, nos sentíamos trilhando o caminho do desenvolvimento e da soberania nacional, período que não só nos proporcionou a urbanização e a industrialização, mas também a oportunidade de transformar o Estado Nacional, pô-lo a serviço do desenvolvimento, e aspirar a níveis maiores de vida. Porém, desde 1980, quando ingressamos na “década perdida” e em seguida no neoliberalismo, já perdemos 30 anos e caberia perguntar, de forma pessimista, se a partir desse momento “o sonho não acabou”, ou, de forma otimista, se seria possível retomarmos nossas atitudes positivas para com o desenvolvimento, ainda que nos marcos de uma economia subdesenvolvida;

iii) a herança do regime militar de 1964-1985, do qual não só herdamos colossal dívida externa, mas uma profunda deterioração da qualidade da vida urbana, da educação e saúde públicas e de corrosão das instituições políticas nacionais;

iv) a “década perdida” dos 1980, que superpôs àquela herança anterior os efeitos perversos da chamada “Crise de Dívida”;

v) o legado neoliberal que carregamos desde o final dos anos de 1980. Sobre isto, lembro que em 1997 adverti que a dinâmica do novo modelo e a política econômica dele decorrente nos impossibilitavam obter, de forma persistente, elevadas taxas de crescimento do PIB e do emprego. Mostrei ainda, que aquele modelo não só rebaixava nossa taxa de acumulação como deteriorava o investimento, em termos qualitativos. Expliquei, naquele momento, que isso decorria dos efeitos da abertura desregrada, da valorização cambial, da privatização e da desnacionalização, que aprofundou o déficit de transações correntes, somente suportável via crescente e persistente financiamento externo, o que, como se sabe, é impossível.⁹

Entre 2002 e 2008, quando a economia conseguiu atingir taxa média de crescimento mais alta do que a de 1980 a 2002, a falsa euforia tentou disseminar a ideia de que havíamos “retomado o crescimento”. Contudo, poucos se dão conta de que as novas bases em que se deu essa “retomada”, por meio do “efeito China” e do crescimento do consumo familiar, embora possam resultar taxas mais altas num período, não podem garantir a permanência da bonança comercial e financeira externa e interna, para manter um crescimento alto e persistente.

(9) Ver Cano (2000), para a constatação dessa afirmação teórica e os resultados macroeconômicos para a média da América Latina e os específicos a sete países estudados.

Não indagam sobre o nível e a qualidade estrutural do investimento. Nem se preocupam com a desindustrialização: basta ver a forte regressão dos manufaturados em nossa pauta exportadora,¹⁰ a forte elevação dos déficits comerciais de produtos industriais de média a alta tecnologia,¹¹ ou, ainda, a acentuada queda da participação da indústria de transformação no PIB, a qual, depois de passar de cerca de 19% na década de 1950 para 36% na de 1980, regride violentamente para 19% na de 1990 e para 15,6% os anos 2000. Da crise atual, apregoam que já passou, iludidos por taxas positivas de crescimento, sem aquilatar sua continuidade e as principais mudanças estruturais envolvidas, como as do investimento, do emprego, da produção industrial e do comércio exterior.

2 Quais são os nossos principais desafios?

Como em 1930, mas não sob as mesmas circunstâncias e estruturas, nos defrontamos, de novo, com severa crise internacional, para a qual são grandes as dúvidas sobre sua efetiva superação a curto prazo.¹² No plano interno, a melhora de vários indicadores econômicos tem proporcionado, aos muito otimistas, um verdadeiro “céu de brigadeiro”, no sentido de que a crise já teria passado e teríamos retornado a um novo ciclo de alto crescimento, estimado entre 5,5% e 7,3% (Banco Central) para 2010. Contudo, o mau desempenho da balança comercial, do déficit em transações correntes, o pequeno aumento na taxa de inversão e a estrutura do investimento industrial não estimulam, aos cautelosos, a mesma visão. Nossa cautela é reforçada, no plano externo, pela demora da recuperação dos EUA e pela reincidência da crise na Europa Ocidental.

Mas são justamente os momentos de crise que melhor possibilitam mudanças mais significativas nas estruturas políticas e nas possibilidades de formulação de novas políticas econômicas. Novas, no sentido de que procurem defender a economia da crise que lhe afeta, e que possibilitem um olhar para o longo prazo e mudar a rota até então seguida. No nosso caso, a rota em questão tem sido a de uma política econômica que, nos seus fundamentos principais, tem sido solidária com o neoliberalismo. Como se verá adiante, minha proposta é de ruptura com essa Ordem Neoliberal, para que possamos reassumir, com a soberania necessária, nossos destinos.

Lembremos que, na “Crise de 1929”, ganhamos alguns graus de liberdade no manejo da política econômica, com o que abandonamos a economia liberal, construímos um Estado desenvolvimentista, ousamos desenhar alguns objetivos

(10) Sobre as determinações internas dessa regressão, ver Pires de Souza (2010).

(11) Sobre esse específico atraso tecnológico, ver Alem (2009).

(12) As principais razões (conhecidas até o final de 2009) para essa incerteza estão resumidas em Cano (2009). Mais adiante, adiciono novos fatos recentemente dados a público.

econômicos de longo prazo e construímos políticas nacionais de desenvolvimento.¹³ Ousamos perseguir uma rota para nós então desconhecida: a de transitar de uma economia primário-exportadora liberal para uma de franca intervenção do Estado, como caminho único para a industrialização. Certamente, embora esse caminho tenha sido abandonado, não será impossível tentar recuperá-lo e atualizá-lo.

Mas para isso, são muitos os desafios que devemos enfrentar. Examinemos sucintamente aqueles que julgamos serem os principais, na órbita da economia, não ignorando, contudo, que sua resolução esbarra ou pode esbarrar em sérios constrangimentos políticos externos e internos.¹⁴

2.1. Desafios externos

(1) Embora a política externa pós-2002 tenha mudado para melhor, abrindo novos horizontes políticos ao país, a política comercial brasileira, a despeito de mais atuante, exige novas atitudes de negociação, mais objetivas e radicais, notadamente com países como a China, Rússia e Índia, dadas as transformações e o papel estratégico crescente que essas economias passaram a ter no cenário internacional e em suas relações com o Brasil;

(2) Será necessária uma (difícil) negociação com a China, dado que “os tempos são outros”. Ela já saiu na dianteira das nações, tentando reverter sua principal forma de crescimento, para o âmbito de seu mercado interno. Os “negócios da China” cresceram fortemente, em preços e em quantidades, e nos últimos anos, não só converteram a América Latina em sua principal supridora de *commodities*, mas também substituíram parte das exportações de manufaturados do México, da América Central, e também do Brasil, para o mercado norte-americano.

(3) Ela ensaia agora, em vários países subdesenvolvidos, a repetição do papel britânico do século XIX, criando novos mercados para seus produtos industriais e grandes empórios para adquirir *commodities* baratas. A propósito, a estatal chinesa State Grid recentemente comprou, por US\$ 1,7 bilhão, de empresas espanholas, 7 plantas energéticas no Brasil e antes disso a China já havia comprado, por US\$ 1,2 bilhão, parte da Itaminas (de Eike Batista), para a construção da Siderúrgica de Porto do Açu. Por outro lado, o grupo Votorantim firmou acordo de US\$ 400 milhões (parte de US\$ 2,6 bilhões do investimento total futuro) com os chineses, para a venda da Sulamericana de Metais e uma mina de ferro, de onde estima exportar 25 milhões de toneladas/ano de minério, algo como 20% de suas compras atuais no Brasil. Será que, além disso, também perderemos o mercado africano para a China?

(13) Ver a respeito Cano (2007a).

(14) Ver, Cano (2007b) para detalhes desses grandes constrangimentos e desafios. O Ipea produziu recentemente uma coletânea sobre esses problemas, organizada por Cardoso J.r (2009).

(4) A crise atual já mostrou sinais inequívocos. A forte queda do preço do petróleo retirou parte do grande e recente entusiasmo sobre nosso etanol e biocombustíveis. Mostrou também o quanto instável pode ser o mercado do álcool de cana de açúcar, dadas as vicissitudes do mercado de açúcar. Poderá ainda conter, provavelmente, a expansão de nossa fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, que, além dos efeitos renda-emprego, também diminuiria os fluxos migratórios que para lá se dirigiam, encaminhando-os para São Paulo, ou aumentando os bolsões de pobreza nordestinos.

(5) A oportunidade que se abre para que o Brasil altere os rumos da política econômica e de suas relações externas exige uma decisiva ação de liderança na América do Sul. Para isso, é imprescindível imprimir um ritmo mais veloz e mais responsável no processo de integração regional.¹⁵ Mas isso também esbarra em alguns problemas sérios:

i) derrotados em seu projeto Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os EUA optaram por “comer pela borda do prato”, assinando Tratado de Livre Comércio (TLC) com vários países da América Central, com o Chile, Colômbia e Peru, enfraquecendo as possibilidades efetivas de uma vigorosa ampliação do Mercosul;

ii) cabe lembrar que boa parte das recentes perdas de nossos mercados externos de manufaturados se deu principalmente em nossos três maiores mercados externos – o dos EUA, o da União Europeia e o da Argentina – cabendo portanto urgentes gestões para tentar recuperá-las;

iii) o México, que antes de assinar o North American Free Trade Agreement – Nafta (1994) já tinha no mercado americano o destino de 65% de suas exportações, ampliou-o para cerca de 85%. Além disso, sua participação no Nafta lhe impôs uma abertura e uma “soldagem” com a economia dos EUA, deslocando, portanto, a maior parte de seus interesses que tinha para com o resto da América Latina, notadamente os do Cone Sul;

iv) a integração com os demais países da América do Sul – na órbita da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – contudo, se pensada exclusivamente em termos de “mercado”, não proporcionará efeitos grandiosos, uma vez que os blocos regionais constituídos por países subdesenvolvidos apresentam baixas participações do comércio *intra-bloco* (5% a 15%) em relação às suas exportações totais. Assim, para que essa cifra cresça e represente realmente uma fonte

(15) Há que reconhecer a expressiva mudança das atitudes do governo atual, no plano das relações externas, com uma crescente presença brasileira no cenário internacional, em especial na América Latina.

importante de expansão para suas nações, é preciso muito mais do que pensar apenas em “mercado” ou em “saldos positivos”;

v) no que tange à integração física ora em marcha, é preciso distinguir entre os investimentos tipo “corredor de exportação”, para encurtar o caminho de nossas *commodities* para o Oceano Pacífico, e aqueles que realmente possam agilizar os rumos da integração e desenvolvimento da região;

vi) mas a crise também afeta, pelo lado do financiamento, a consecução e o cronograma dessas obras. Por outro lado, e paradoxalmente, a própria descoberta brasileira de petróleo e gás no pré-sal da Bacia de Santos poderá inviabilizar o importante projeto do gasoduto norte-sul, da Venezuela à Argentina;

vii) ainda com relação ao pré-sal, é bom lembrar as advertências recentemente feitas pelo Prof. Ildo Sauer (Universidade de São Paulo – USP), sobre o fato de que parte dessas jazidas se encontra na área das “200 milhas”, não reconhecida por vários países, entre os quais os EUA. A propósito, até onde a recente (2008) reativação da IV Frota (Sul) Naval dos EUA não constitui já uma atitude preventiva e ameaçadora? O vazamento de petróleo no Golfo do México ameaça o território norte-americano (mas não só ele) com grande desastre ecológico, e isto poderá desencadear fortes pressões dos EUA sobre essa atividade em águas profundas, mesmo nacionais. Nesse desastre, aliás, já impuseram à petroleira British Petroleum, a pesada multa de US\$ 20 bilhões;

viii) nos episódios do golpe de Estado em Honduras (2009) e do terremoto no Haiti (2010), as atitudes dos EUA, em parte “ambíguas”, resultaram, no primeiro caso, em colocar no *corner* o papel do Brasil, como protagonista da solução daquele problema. No segundo, onde o Brasil até recentemente tinha um contingente militar de 1.300 pessoas e liderava as ações do corpo de força de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), os EUA agiram bem rápido, ocupando e controlando o aeroporto de Porto Príncipe e enviando uma força militar de cerca de 11.000 soldados, muito mais do que o contingente total (7.000) da ONU. Obviamente, não permitirão que outros países exerçam liderança ali, na vizinhança da República Dominicana, de Cuba e da Venezuela. A mobilização “humanitária” para o Haiti compreendeu ainda um grande porta-aviões, 33 aviões e muitos navios;

ix) lembremos ainda das pressões exercidas pelos EUA no Conselho de Segurança das Nações Unidas, impondo sérias sanções ao Irã, bloqueando a maior parte do acordo pouco antes assinado entre aquele país, o Brasil e a Turquia, sobre o urânio enriquecido.

2.2 Desafios internos

(1) Nossa perversa herança social mostra grande deterioração da saúde pública, educação, habitação, saneamento, transporte urbano, além da disseminação da violência social. Em 2000, acumulávamos um déficit habitacional de 7,8 milhões de domicílios, dos quais 87% são de famílias cuja renda é de no máximo 3 salários mínimos. Projetado esse déficit para os próximos 20 anos, ele saltaria para 25,8 milhões de domicílios. Os investimentos necessários a zerar esse déficit total situam-se em torno de R\$ 235 bilhões.¹⁶

Em 2007, o déficit em saneamento básico, em termos de atendimento de serviços de água, representava 19% dos domicílios brasileiros. Em esgoto sanitário, nossa situação é calamitosa. São atendidos apenas 40% dos domicílios. Embora a coleta do lixo atenda 91% da população, 60% do lixo é acumulado a céu aberto. Para a solução dos problemas de saneamento, nos próximos 20 anos seriam exigidos investimentos no valor de R\$ 226 bilhões.

Mas onde a perversidade de nossa crise e de nosso subdesenvolvimento mais se manifesta, em todas as regiões, é na área da saúde pública, notadamente nas principais doenças infecto-parasitárias, independentemente da concentração produtiva regional. Delas, a Região Sul é a menos afetada, e as maiores incidências concentravam-se, em 2003-2004, nas seguintes regiões (% no total nacional, entre parênteses): *Dengue*, Norte (17), Nordeste (52), Sudeste (14), Centro-Oeste (15); *Leishmaniose Visceral*, Norte (16), Nordeste (55), Sudeste (23), Centro-Oeste (6); *Malária*, Norte (95), Nordeste (3); *Hanseníase*, Norte (22), Nordeste (39), Sudeste (19), Centro-Oeste (15); *Tuberculose*, Norte (9), Nordeste (29), Sudeste (45), Centro-Oeste (4), Sul (11).¹⁷

Daí que, em Saúde, o montante exigido seria de R\$ 1.096 bilhões e, em Educação, R\$ 783 bilhões. Em transporte urbano, os investimentos são estimados em R\$ 1.500 bilhões.

(2) Nos setores de infraestrutura, a situação não é mais amena: em energia e transportes, o país precisaria de investimentos totais de cerca de R\$ 1.300 bilhões.

(3) A soma desses investimentos estimados, em termos médios anuais dos próximos 20 anos, situar-se-ia em torno de R\$ 269,3 bilhões, o que equivaleria a cerca

(16) Todos os dados sobre investimentos estimados foram obtidos nos volumes I, IV e V de *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, executado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, 2008.

(17) Dados obtidos em 1/7/2007, na página eletrônica do Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde.

de 85% do montante anual do Investimento total nacional, ou a 14% do PIB anual.¹⁸ É impossível atender todas essas demandas ao mesmo tempo, ainda mais se mantivermos a atual política econômica, a desregulamentação adotada e a abertura desregrada.

Ressalte-se que o setor produtivo também carece de muitos recursos, dado o atraso tecnológico que acumulamos nestes 30 anos de crise e 20 anos de neoliberalismo, notadamente nos compartimentos mais complexos de equipamentos e de eletrônica, onde fomos mais afetados pela desindustrialização. Embora tenham sido elaborados vários programas de Política Industrial,¹⁹ os constrangimentos causados pela política macroeconômica têm tolhido seu sucesso, haja vista o quase abandono da política setorial desse segmento e, pecado maior, o de não implantarmos nenhuma fábrica moderna de *chips*. Para se ter uma ideia prática deste problema, basta lembrar que nosso déficit comercial externo de *chips* em 2009 somou US\$ 3,3 bilhões.²⁰

Assim, uma tomada de atitude que pretenda enfrentar esses enormes problemas econômicos e sociais teria de criar uma estratégia nacional, consubstanciada em dois planos:

i) a estratégia deveria mapear os principais conflitos de interesses decorrentes dessa decisão. Para tanto, há que desenhar uma verdadeira “engenharia política”, para produzir uma nova concertação política nacional, que possa equacionar os conflitos entre os distintos segmentos sociais do país;

ii) dado que o montante de recursos para investimentos é muito grande em relação às possibilidades concretas de financiamento interno e externo, há que fazer uma reforma tributária e fiscal para que se possa elevar a taxa de investimento. Ainda assim, será necessário priorizar e escalonar no tempo e no espaço esses gastos, pois “não haverá recursos para todos e para tudo, ao mesmo tempo”.

Essa estratégia deverá estar respaldada pela definição clara de quais são os objetivos principais para o país e seu povo, e pela decisão de retomar os mecanismos de controle nacional para o exercício da política econômica.

Isto, evidentemente, exigirá a formulação e rápida implantação de reformas, de verdadeiras mudanças em prol dos interesses nacionais. Como indicadores maiores dessas reformas, deverão estar explicitamente focadas a maximização do emprego e da

(18) A preços de 2004 e percentuais relacionados ao PIB de 2004.

(19) Sobre a Política Industrial no período 2003-2010, ver Cano e Gonçalves (2010)

(20) Aliás, durante a negociação (2007) com o Japão, para adotarmos seu sistema HD para a nossa TV Digital, o governo anunciou que, daquela negociação, resultaria a implantação de uma fábrica de *chips* no Brasil, promessa que não vingou. É verdade que o governo federal está implantando, há 10 anos, uma pequena fábrica de *chips*, no Rio Grande do Sul, cujos equipamentos, datados do ano 2000, foram doados pela norte-americana Motorola. Essa planta iniciaria sua produção efetiva nos próximos meses.

poupança de divisas e forte diminuição dos juros sobre a dívida interna, para abrir espaço na inflexível fiscalidade de hoje.

Nesse sentido, como meio para amenizar parte desses conflitos, caberia envidar esforços para que as previsões (nem as pessimistas nem as mais otimistas) do pré-sal se confirmem, e que uma fração substancial de seu excedente possa ser alocada para financiar boa parte daqueles investimentos. Seria uma boa alternativa de uso de recursos escassos, notadamente num país no qual o investimento público foi drasticamente reduzido, em que os juros da dívida pública absorvem cerca de 6% do PIB e a política fiscal ortodoxa impõe um superávit fiscal elevado, justamente para pagar esses juros.

(4) Em termos regionais, também temos novos problemas a enfrentar. Se bem que houve uma modesta convergência estadual da renda *per capita* e uma desconcentração agrícola e industrial, os problemas regionais mais graves – os sociais – não tiveram melhoria substancial. Ocorre que, com a crise fiscal e o comprometimento orçamentário com os juros, as verbas para o atendimento regional encolheram, a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional também definharam, assim como as instituições regionais de desenvolvimento não conseguem reencontrar seu sentido original.

Na chamada luta política pela sobrevivência regional, pouco restou aos entes subnacionais (Estados e Municípios), além de intensificarem uma suicida Guerra Fiscal entre todos os territórios, dando ao capital privado recursos escassos que deveriam ser dados ao povo.²¹

3 Principais temas centrais para a Agenda de Pesquisas

É preciso entender que nos defrontamos com os problemas de duas crises. A atual, internacional, que eclodiu em meados de 2007 e que ainda mantém um quadro de incerteza quanto à sua recuperação, e a estrutural, que nos assola desde 1980, e que embora tenha alterado parte de sua estrutura – a dívida externa pública, por exemplo –, acumulou efeitos perversos e difíceis de superar. Assim, a itemização da proposta de linhas de pesquisa deverá ser antecedida pela das duas crises.

3.1 A crise atual²²

Sua natureza é mais complexa do que as anteriores – notadamente a de 1929 –, face ao aprofundamento da globalização, à grande desregulamentação financeira

(21) Sobre a guerra fiscal, ver a recente tese doutoramento de Cardoso (2010). Sobre a questão regional no período pós 1970, ver Cano (2008).

(22) Em Cano (2009), discutem-se essa crise e seus principais efeitos sobre o Brasil e a América Latina.

ocorrida desde fins da década de 1970 e à exacerbação do domínio do sistema financeiro internacional. Embora sua eclosão tenha se dado na economia internacional, como epicentro nos EUA, ela repercutiu desigualmente por todos os países. Assim, há que analisá-la nos planos externo e interno.

3.1.1 No plano internacional

Há muitas incertezas sobre a reforma financeira dos EUA e sobre a crise na União Europeia. Com efeito, lei recentemente (junho de 2010) aprovada pelo Congresso dos EUA criou uma agência de proteção ao consumidor, para melhor regular hipotecas, empréstimos e outras práticas financeiras; um conselho de supervisão sobre risco sistêmico, que ampliaria a autoridade do Federal Reserve sobre as grandes instituições financeiras; e regras para que liquidação de instituições financeiras não se façam com ônus para os contribuintes. Contudo, são medidas que não atingem nem corrigem, com a necessária profundidade, a liberalidade comandada pelo capital financeiro.

Por outro lado, a última reunião (27 de junho de 2010) do G20 financeiro, foi no mínimo frustrante para aqueles que acreditavam que haveria uma concordância geral para a imposição de regras duras ao sistema financeiro. A Europa, notadamente pela voz da Alemanha, pediu uma ação coordenada para que os países fizessem um “saneamento” de suas finanças públicas entre 2011 e 2013 – as velhas políticas recessivas – e que também impusessem tributos que coibissem operações financeiras de elevado risco. Mas a sugestão recessiva, além das promessas da Inglaterra e da França, não entusiasmou muitos países europeus.

Por sua vez, os EUA, embora concordassem retoricamente com isso, votaram contra, alegando que caberia a cada país decidir sobre isso. O Brasil acompanhou os EUA, alegando que a tributação ao nosso sistema financeiro já era elevada e a regulação atual era suficiente para controlá-lo. Curiosamente, a criação de um imposto mundial sobre os fluxos financeiros internacionais fazia parte das bandeiras eleitorais do PT, pelo menos até 2002.

Assim, essa proposta ficou “a ver navios”, mostrando que de fato não há poder político internacional para aquele disciplinamento. Ou seja, o capitalismo continua empurrando a crise para frente. Contudo, isso aumenta a incerteza sobre o final da crise, e, ao contrário, ameaça a instauração de uma “recessão programada” na Europa, que além de abalar ainda mais o euro, poderia se irradiar mundo afora, alongando e aprofundando a crise, que poderia se converter em depressão.

Nossas pesquisas e reflexões deverão também procurar entender melhor as seguintes questões:

i) há graves problemas pendentes nos EUA: o mercado de valores tem enorme incerteza quanto à possibilidade de melhor precificação do “lixo tóxico” remanescente; ainda são incertas a forma e a fonte do financiamento dos déficits fiscais dos EUA em 2010-2012; e a especulação no mercado de derivativos parece ter retornado;

ii) além disso, os dados sobre o estouro da dívida e do orçamento público da Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha e Itália, são graves, sendo o da primeira, o pior, inclusive por ter feito operações de financiamento com o banco Goldman Sachs, fraudando sua verdadeira situação perante a União Europeia. Esses fatos não só abalaram o euro, mas trouxeram ainda maior intranquilidade sobre o futuro próximo da União Europeia, de sua economia e das próximas políticas de crédito e de juros. O total de financiamentos dessas dívidas com bancos são estimados em cerca de US\$ 1,5 trilhão e esse fato e o retorno da especulação financeira geraram um alerta do Bank for International Settlements (BIS), sobre a possibilidade de retorno da recessão europeia. Nesse sentido, várias medidas recessivas (corte do gasto público, elevação dos juros, corte de salários etc.) já tomadas, são indício de um inevitável prolongamento da crise. Uma provável elevação dos juros na União Europeia e uma contração de seus fluxos financeiros externos aos países subdesenvolvidos seriam ruins para nós e nos contaminaria rapidamente;

iii) a China poderá assumir um papel de “locomotiva” na economia internacional? Ela se comportará como o Império Britânico no século XIX, tentando ampliar sobremodo suas áreas fornecedoras de produtos primários, barateá-los e expandir ainda mais seus mercados externos de manufaturas?

iv) quais as principais razões para o fraco desempenho de nossas recentes exportações de produtos industriais, notadamente de *manufaturados*, e de que forma poderemos superá-lo?

v) quais serão as possibilidades de maior integração na América do Sul e como poderemos ampliar seus hoje limitados efeitos econômicos?

3.1.2 No plano nacional, há que indagar e refletir sobre o seguinte:

i) se nos atermos aos dados oficiais do PIB, eles mostram uma recuperação a partir do segundo semestre de 2009. A produção da indústria de transformação, ainda que em 2009 tenha sido 7% inferior à de 2008, desacelera sua queda a partir do último trimestre, mas só em abril de 2010 recupera o patamar pré-crise, mantendo ainda alguns indicadores abaixo dele. Os dados mostram, contudo, certa desaceleração do crescimento e os setores mais afetados foram os dos ramos mais complexos, em sua maior parte os de bens de capital, que foram duramente afetados na década anterior. Ou seja, estamos regredindo nossa estrutura industrial.

Assim, se quisermos readquirir competitividade externa, temos de alterá-la, reestruturando o investimento e acelerando a incorporação de progresso técnico.

Nosso atual déficit de comércio com produtos industriais de média-alta e de alta tecnologia passou de US\$ 18 bilhões para US\$ 23 bilhões e nosso superávit com os de baixa tecnologia passou de US\$ 11 bilhões para US\$ 35 bilhões.²³ Em eletrônicos, nosso déficit comercial em 2008 atingiu a cifra de cerca de US\$ 23 bilhões!

Nossa capacidade inovadora é baixa, como constata o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), afirmando que do total de 4,4 milhões de empresas, só 6.000 realizam atividades de P&D (Pesquisa & Desenvolvimento), e a razão disso reside na fragilidade de nossa política industrial. Mostra ainda o IEDI que do total de recursos públicos incentivados para isso, 61% provém da Lei de Informática e significam, na realidade, subsídios para manter as empresas que ainda restaram no restante do país, para compensar os elevados incentivos fiscais concedidos a empresas da Zona Franca de Manaus.²⁴ Não se trata, portanto, de política de Ciência & Tecnologia (C&T) e, sim, de manutenção de atraso.

A crise que atingiu o setor automobilístico (queda de 12,4% entre 2008 e 2009) não se deveu exclusivamente ao mercado interno: entre 2005 e 2008, enquanto aumentamos a produção em cerca de 900 mil veículos, nossas exportações se reduziram em cerca de 400 mil. Ou seja, parte dessa crise se deveu, muito mais, à política de valorização cambial do que a problemas do mercado interno. No entanto, esse setor foi o mais beneficiado pelas políticas de combate à crise, tendo recebido os maiores financiamentos e grandes reduções de impostos.

Também jogaram papel importante nessa *recuperação* outros setores incentivados em termos fiscais e creditícios, como o de bens duráveis de consumo de *linha branca*, materiais de construção e a própria construção civil. Contudo, ao final de janeiro de 2010 findaram os incentivos para *linha branca* e ao final de março findou o benefício para os demais produtos incentivados (exceto para materiais de construção) e em meados de maio o comércio de bens de consumo duráveis já acusava pontos negativos. Em abril e maio de 2010, já se apresentavam na mídia indicadores isoladas de contração de produção e de vendas em alguns setores. No momento (junho/2010), a indústria automobilística reivindica ao governo, a redução permanente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os veículos “flex” (álcool-gasolina), que já prorrogou, até 31 de dezembro de 2010, os incentivos a caminhões, caminhonetes e tratores.

(23) Cf. Alem (2009).

(24) Cf. reportagem do *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 8 fev. 2010, p. B5.

Porém, a recuperação em processo não poderá se sustentar, por muito tempo, apenas no Consumo Familiar. Este, além da expansão do crédito acima citada, cresceu, graças principalmente ao crédito consignado concedido pelos bancos e à duplicação do prazo médio de financiamento (de 17 para 31 meses), e, ainda, a uma pequena melhora da renda decorrente das políticas sociais, alargando assim a capacidade de endividamento familiar, que já teria atingido mais de 40% da renda familiar anual do trabalho. Cabe perguntar que limite teria isto, dado que se estima que a inadimplência aumente nos próximos meses. Cabe também lembrar que o desemprego industrial teve alta recorde em 2009 e, portanto, a recuperação do emprego total (todos os setores) que se observa a partir do segundo semestre de 2009 se deve basicamente ao setor serviços, onde, como se sabe, proliferam ocupações informais e de baixa remuneração.

Os dados do comércio exterior de 2009 comparados com os de 2008 não apresentaram recuperação: as exportações totais acumularam queda de -22,7% e as de manufaturados caíram ainda mais (-27,3%), enquanto as importações totais caíram -26,2%, e mais não caíram, devido à forte valorização cambial. Os resultados só não foram piores, graças à duplicação dos preços do açúcar e ao expressivo aumento das quantidades exportadas de várias *commodities*, como o açúcar, milho, soja, alumínio, celulose e suco de laranja.

Somente a partir do segundo semestre houve melhoria de vários preços, o que permitiu que em janeiro-maio de 2010, relacionado com o de 2009, as exportações subissem 28,7% e; as importações, 40,2%; relacionado com o de 2008, entretanto, as exportações cresceram apenas 0,1% e; as importações, 4,7%, com o que o saldo comercial definiu, somando no mesmo período de 2010, apenas US\$ 5,6 bilhões. Isto é preocupante, pois no primeiro quadrimestre, remetemos em termos líquidos com remessas de lucros, juros e compras de serviços, -US\$ 16,7 bilhões, resultando um déficit em transações correntes de -US\$ 14,5 bilhões.²⁵ Esta última cifra está sendo estimada, para o ano de 2010, em torno de -US\$ 50 bilhões a -US\$ 60 bilhões! O quadro piora ainda mais, dado que, no mesmo período, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) está 11% menor do que em 2009. Temeroso de um desastre, o governo lançou em maio, um “pacote de bondades” para o setor exportador, que consiste em redução de impostos e tarifas, ampliação de crédito e na criação de Fundo Garantidor do Comércio Exterior, na esperança de, com isso, anular o perverso efeito da valorização do câmbio.

ii) mas que sustentação e capacidade de transformação estrutural pode ter uma recuperação calcada nesses incentivos à expansão do consumo familiar, no

(25) Conforme o Banco Central, as remessas de lucros passaram de US\$ 3,3 bilhões em 2000 para US\$ 33,8 bilhões em 2008!

fraco desempenho exportador e numa modesta taxa de investimento? Para criar mecanismos mais seguros para a elevação da demanda efetiva, é necessário não só mover acentuadamente a taxa de investimento para cima, mas alterar sua composição estrutural. Mas na órbita pública, a despeito do aumento de investimentos neste primeiro semestre de 2010, e mesmo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), são magros os recursos para isso, e na privada é grande a incerteza para o investimento na infraestrutura e na indústria de transformação.

Recordemos, contudo, que nossa taxa de inversão, que subira de 20% na década de 1960 para 25% na seguinte, despencou com a crise da dívida, caindo ainda mais a partir da adoção das políticas neoliberais, para cerca de 16%, situando-se na média de 18% no triênio 2006-2008. Mas além desse problema quantitativo, há outro, qualitativo: é que sua estrutura mudou, dela fazendo parte crescente, serviços e outros segmentos, e menos da indústria de transformação. Aqui reside parte substancial do atraso em C&T acima apontado.

Por exemplo, nos investimentos industriais estimados pelo BNDES para 2008-2011, a construção residencial teria participação de 44,1%, a infraestrutura 19,1% e o restante da indústria 36,8%. Contudo, da fatia industrial, os ramos de energia e mineração perfazem 68,2%, o automotivo 7,8% e as *commodities* industriais 19,8%, enquanto os compartimentos estratégicos – ou que deveriam sê-lo –, como eletroeletrônica, fármacos e *software* somam apenas 4,9%.²⁶ Nas previsões para 2010-2013, embora o volume total estimado cresça, a estrutura dos investimentos projetados pouco se altera.²⁷

iii) dados esses fatos, como se defender da volta da China comprando mais produtos primários e sendo ainda mais agressiva nas exportações industriais aos países subdesenvolvidos? E como acelerar a integração econômica sul-americana?

iv) por outro lado, essa *recuperação* não altera o quadro macro de médio e longo prazo: baixo crescimento médio, juros altos, continuidade da reprimarização da pauta exportadora etc. Poderemos, em 2010, crescer algo em torno de 5,5% (segundo as estimativas correntes), mas, sem alterar esse quadro, não obteremos uma recuperação sustentada, com taxas elevadas e persistentes, e retomando a industrialização;

(26) Ver a respeito, Torres Filho e Puga (2009).

(27) Ver, BNDES (2010).

v) ainda mais, uma “recuperação” assim distorcida e não sustentada desvia as preocupações com o longo prazo e diminui as oportunidades para alterações estruturais da política econômica atual;

vi) dizem os otimistas que não teremos maiores problemas com nossas contas externas, não só pelos elevados superávits comerciais que vínhamos obtendo, como pelos grandes fluxos de investimentos externos que entraram nos últimos anos, que não só aumentaram nossas reservas para mais de US\$ 200 bilhões, como também tornaram nossa dívida externa pública líquida, negativa.

Mas cabe lembrar algumas questões relevantes. Nossos saldos comerciais subiram entre 2003 e 2007, quando atingem US\$ 40 bilhões, mas caem para cerca de US\$ 25 bilhões no biênio 2008-2009; desaceleraram no último trimestre de 2009 e tornaram-se reduzidos neste início de 2010, sendo as previsões, mantida a política de valorização cambial, ruins. Os gastos com serviços e rendas (notadamente remessa de lucros e de rendimentos de títulos públicos) cresceram fortemente, dada a situação internacional, com o que o saldo em transações correntes, quase nulo em 2007, saltou em 2008 e 2009, respectivamente, para -US\$ 28 bilhões e -US\$ 24 bilhões e, como sugerido, há previsões ainda piores para 2010.

Esse déficit tem sido coberto com sobras: pelo forte aumento, desde 2003, de investimentos diretos, que atingiram US\$ 45 bilhões em 2008, mas despencaram para US\$ 26 bilhões em 2009; e pela enxurrada de investimentos em carteira, que, dos US\$ 5 bilhões de 2005, atingem US\$ 48 bilhões em 2007, quase zeram em 2008 e alcançam US\$ 41 bilhões em 2009. É fato que a dívida externa pública, que era de US\$ 88 bilhões em 2005 cai para US\$ 69 bilhões em junho de 2009, mas a privada, nas mesmas datas, saltou de US\$ 82 bilhões para US\$ 130 bilhões, com o que a dívida total (incluindo os financiamentos entre empresas) aumentou, dos US\$ 188 bilhões em 2005 para US\$ 270 bilhões em junho de 2009. Considerando-se que o capital externo em 31/8/2009 possuía US\$ 212 bilhões em ações e títulos de renda fixa, e que estes, diante de certas circunstâncias, podem ser liquidados em 24 horas, não vejo razão para muito otimismo, diante do colossal aumento do passivo externo.

vii) a atual exacerbação de mercado de valores, que se mostra pelos índices da Bovespa, decorre, em sua maior parte, daquele enorme investimento em ações e títulos de renda fixa feito pelo capital estrangeiro, face não só à débil situação do mercado internacional – baixos preços dos ativos, juros reais negativos, debilidade do dólar, entre outros fatores – mas, principalmente, a magnanimidade dos juros e do câmbio nacionais. Mas isto parece estar chegando ao fim do apogeu, com a queda do Índice Bovespa nos últimos meses e, se estourada essa bolha, não é

difícil prever a explosão dos juros e do câmbio. Que faremos, em termos de política macroeconômica, diante desse possível quadro?

viii) e ainda, diante de um provável recuo dos fluxos financeiros internacionais, que atitudes o Estado poderá tomar para reorganizar e reorientar o crédito interno público e privado de longo prazo?

3.2 A crise estrutural (de 1980 a hoje)

A crise estrutural é um processo cumulativo: sobre suas origens se amalgamam novos fatos políticos e econômicos transcorridos durante todo esse processo. A ela se juntam e superpõem distintas dinâmicas, de expansão e de crise. A ela se agregam os efeitos da crise atual. Daí decorrem maiores dificuldades e maior trabalho de pesquisa para seu melhor entendimento.

Dado que há maior disponibilidade de estudos sobre a economia internacional das últimas três décadas, não vejo a necessidade de aqui detalhá-los. Mas é necessário lembrar que sua análise é indispensável para que possamos cumprir nossa tarefa. No plano interno, é imprescindível o conhecimento do “estado das artes”, ou seja, a necessidade de se fazer um diagnóstico amplo em termos de espaço, setores e de temas e questões nacionais e regionais.

Cabe lembrar, inicialmente, que a crise estrutural, que também contém a crise atual, corresponde, grosso modo, ao período de 1980 a hoje, de baixo crescimento, e sua periodização deve ser subdividida nos seguintes momentos:

i) o da década de 1980, que corresponde a um período de alta inflação, baixo crescimento, crise fiscal e financeira do Estado e do balanço de pagamentos;

ii) o de 1989-2002, que não só acumula os problemas do período anterior, como amplifica alguns deles e cria novos. Privatizações, abertura comercial, desregulamentação financeira e valorização cambial são as principais marcas do período. A inflação seria contida a partir de julho/1994 (Plano Real), mas à custa de quintuplicar em termos reais a dívida pública interna, valorizar sobremodo o câmbio – com o que torramos US\$ 200 bilhões entre 1995 e 2002 – e colocar os juros reais em níveis absurdos. Com os processos de negociação com o governo federal, das dívidas estaduais e municipais, a crise fiscal se alastra pelos entes subnacionais, derrubando o investimento público a patamares irrisórios. O mercado de trabalho, que já vinha se deteriorando no período anterior, amplia o desemprego aberto e o precariza ainda mais;

iii) o de 2002 a 2008, que contempla a recuperação do comércio internacional – “efeito China”.²⁸ O PIB teve taxas médias de crescimento mais altas do que no período anterior, graças: a) à grande expansão das exportações de *commodities*; b) ao aumento do crédito consignado – notadamente pelos bancos públicos, e basicamente ao consumo familiar –, que é quase sem risco para os banqueiros; c) ao final do período, a uma expansão do crédito público de longo prazo (BNDES), que proporcionou certo alento na taxa de investimento. A absurda taxa real de juros e as condições do mercado internacional favoreceram a vinda de amplos fluxos financeiros, ampliando o investimento externo, notadamente em serviços (financeiros, principalmente) e na especulação no mercado de valores. O lado mais positivo da política econômica foi o das políticas sociais, com a considerável expansão do programa de renda mínima (Bolsa Família) e do salário mínimo real, que diminuíram os níveis de pobreza e indigência, bem como colaboraram no alento ao consumo familiar;

iv) o posterior ao final de 2008, que abarca a crise atual, e que contém grande número de incertezas, tanto internas quanto externas, como as acima apontadas.

Os efeitos cumulativos da crise maior se refletem nas estruturas econômicas, sociais e políticas. Se projetam na radical mudança do orçamento e do peso, nele, dos juros e na altíssima regressividade da elevada carga fiscal; na deterioração das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento; na desindustrialização. Refletem-se, enfim, no atraso tecnológico, da infraestrutura econômica e da social.

Cabe dar especial ênfase no que tange às estruturas produtivas: abertura e crise alteraram profundamente a estrutura da produção e do investimento industriais. Estes fatos, mais a crise fiscal e a deterioração das políticas de longo prazo, levaram os Estados e Municípios à guerra fiscal, distorcendo o processo de desconcentração produtiva (“espúria”) regional. O “efeito China” estimulou fortemente as exportações mundiais de *commodities* e isto impeliu grande expansão de nossa fronteira agrícola e mineral, agravando sobremodo a questão ambiental e a própria urbanização do país.

Especificamente sobre a urbanização, devo lembrar as advertências que fiz desde a década de 1980, sobre a descara no planejamento urbano, a menor atenção dada aos investimentos sociais e de saneamento básico e os efeitos da própria política nacional de habitação herdada do regime militar, que proporcionaram notável aumento

(28) Deve-se entender que o “efeito China” não se resume apenas ao efeito expansivo (direto e indireto) das exportações de *commodities*, derivado ao aumento do crescimento real da economia chinesa e do comércio mundial, porque esse efeito também se insere num movimento internacional de especulações financeiras sobre títulos e *commodities*, que culminaram na crise internacional eclodida em meados de 2007.

da especulação urbana e que agravariam, mais tarde, os atuais desastres urbanos.²⁹ Isto resultaria numa urbanização “caótica e explosiva”, perifizando ao extremo o proletariado, ocupando espaços impróprios (morros, alagados, áreas de preservação etc.), o que conduziria nossa vida urbana a um sério desastre, como, lamentavelmente, estamos assistindo nos últimos tempos. O que estamos vendo no momento é um deplorável discurso de dirigentes políticos, atribuindo esses desastres, exclusivamente aos “desequilíbrios da natureza”, tentando isentar-se daquela responsabilidade.

3.3 Itemização de uma proposta de pesquisas

Como conclusão desta seção, cabe tão-somente listar os principais itens que deverão comportar a Agenda de Pesquisa, advertindo, contudo, que esta é uma lista sumária e que comporta muitos outros itens e desdobramentos de alguns:

(1) principais transformações estruturais dos grandes setores produtivos (agricultura, indústria mineral, indústria de transformação, construção civil e serviços) e principais segmentos da infraestrutura; atrasos tecnológicos, déficits de oferta, desindustrialização e produtos estratégicos;

(2) principais efeitos nacionais e regionais da expansão das fronteiras agrícola e mineral;

(3) programas de execução de reforma agrária e seus principais efeitos;

(4) desconcentração regional da produção industrial e da infraestrutura e seus principais efeitos econômicos, ambientais, políticos e sociais;

(5) principais alterações no mercado de trabalho;

(6) principais mudanças no processo de urbanização;

(7) avaliação do déficit (atual e dos próximos 20 anos) habitacional e de saneamento básico;

(8) grandes alterações demográficas, migrações inter-regionais e condições sociais da população;

(9) revisão crítica da distribuição de renda no Brasil, em especial quanto às rendas da propriedade;

(10) principais transformações estruturais do comércio exterior: principais produtos, destino e preços;

(11) finanças públicas: efeitos da guerra fiscal; aumento da regressividade fiscal;

(29) Cf. Cano (1989).

(12) principais transformações do sistema nacional de financiamento público e privado; a crescente “privatização” do sistema público e o financiamento de longo prazo; principais efeitos perversos sobre a macroeconomia;

(13) aprofundamento do estudo da economia internacional, sobre seu atual momento e principais tendências prováveis;

(14) exame dos principais efeitos, avanços e recuos na integração econômica da América do Sul.

4 Principais linhas para um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento

Os otimistas radicais acreditam, à luz de alguns dados econômicos positivos e de suas impressões, que “a crise já passou” e que, a partir de 2010, trilharíamos um novo ciclo de crescimento, cuja taxa, estimam, seria de pelo menos 5% anuais, sem indagar da qualidade desse crescimento, isto é, que mudanças estruturais ele traria. Para estes, pouco sentido há em pensar num novo projeto nacional de desenvolvimento. Outros, não tão otimistas, mas também crentes nessa retomada e no mercado, enxergam pelo menos a urgente necessidade de retomar não só o crescimento, mas também a competitividade industrial, seriamente abalada. Para estes, é necessário uma estratégia com esse objetivo, “desenvolvimentista”.

Para os críticos, contudo, isto é necessário mas é apenas parte do que deveria constituir o novo projeto, que teria de ter, como vetor político central, o ataque frontal às nossas desigualdades maiores e uma verdadeira estratégia de retomada da industrialização, e com vistas a um crescimento econômico melhor ambientalmente sustentado. É nisto que consiste a formulação desta **proposta**.

O que quero insistir ainda mais, é que o modelo atual, além de estar divorciado da industrialização, é incapaz de manter taxas anuais de crescimento, **elevadas e persistentes a longo prazo**. Repassemos, mais uma vez, essa questão.

4.1 A inconsistência do modelo neoliberal

Na macroeconomia que funcionou entre 1994 e 2002, a política de estabilização foi o carro-chefe e estava lastrada no câmbio fortemente valorizado, na taxa de juros real altíssima e na base fiscal que assegurava o pagamento de juros sobre a dívida pública interna, que somavam em torno de 8% do PIB. Com isso, o resultante desequilíbrio das contas externas se traduziu num déficit de transações correntes acumulado (entre 1995 e 2002) de cerca de US\$ 200 bilhões.

Quanto mais crescia o PIB, mais cresciam os gastos líquidos (em serviços e pagamentos de renda) em moeda externa e, assim, a consistência do modelo era dada

pela presunção da continuidade de grandes e crescentes fluxos de entrada de capitais externos. Mas essa continuidade, como se sabe, não existe, dadas as circunstâncias da economia internacional: crises, flutuações da taxa de juros, ciclos nos mercados de valores etc. Contra a opinião dos economistas oficiais, discuti esse fato em 1997, mostrando que o modelo era incapaz de garantir uma taxa anual alta e persistente a longo prazo. As crises cambiais internas e externas de 1995, 1998, 1999 e 2001 vieram demonstrar a realidade e a taxa de crescimento média do PIB de 1989 a 2002 (2%) foi tão medíocre quanto a da década de 1980.³⁰

Em 2003, mais um crescimento pífilo: 0,6%. De 2003 a 2008, o crescimento médio (4,5%) voltou a subir, amparado aos crescentes fluxos de entrada de capitais externos, que garantiram o elevado gasto cambial e ainda permitiram forte recomposição de reservas. O crescimento mais alto, contudo, esteve lastrado no forte incremento das exportações (“efeito China”) e no consumo familiar, mas sem recuperar a taxa de investimento. Com a crise (2008-2009), paradoxalmente, ampliamos ainda mais o passivo externo líquido, dada a situação do mercado internacional, a generosa taxa de juros e o paraíso em que se converteu o mercado financeiro, com o que a entrada de capital externo multiplicou-se sobremodo, mormente para o mercado de valores. O resultado acumulado entre 2002 e 2009 não é alvissareiro, com a taxa média anual do PIB tendo sido cerca de 3,2%. Mas agora, neste início de 2010, quando os fluxos externos encolheram, volta-se a vislumbrar a ameaça de um agravamento do desequilíbrio cambial e de por em dúvida a continuidade da taxa de crescimento.

Porém, repitamos, há outra questão mais grave, que é a forma de crescimento destes anos recentes. Além do consumo familiar, foram as exportações que impeliram a alta do PIB.³¹ Mas estas foram predominantemente de produtos primários e embora o investimento tenha crescido alguns pontos, encontra-se ainda em nível muito baixo (cerca de 18% do PIB). Mas não se trata apenas de elevar a taxa de investimentos: ela muito provavelmente subirá (conforme as previsões do BNDES) ainda em 2010-2012, por força de inversões que estão sendo priorizadas pelo PAC, pela Copa do Mundo de 2014 e pelas Olimpíadas de 2016, além das programadas pelo pré-sal.

Não sou contrário, é óbvio, ao aumento das exportações de *commodities*; nem, muito menos, ao aumento do consumo familiar e do crédito. O que critico é que o investimento pouco se move para cima e, além disso, pouco dele tem como destino a

(30) Ver, pesquisa e análise realizada sobre o neoliberalismo nos principais países da América Latina e no Brasil em 1997 e publicada em Cano (2000).

(31) Na verdade, a recuperação da economia em fins de 2009 se deve mais aos incentivos fiscais e creditícios concedidos aos setores mais atingidos, a maior parte deles terminaria sua vigência no primeiro trimestre de 2010 e o governo prorrogaria vários deles.

indústria de transformação – salvo para as processadoras de exportações. Desnecessário é repetir aqui problemas já apontados, como o da desindustrialização, da reprimarização da pauta exportadora, da insuficiente oferta de infraestrutura e do atraso em ciência e tecnologia.

Há vários economistas que não apenas pensam que essa reprimarização é benéfica, como também pensam que a industrialização não é mais importante como foi. Alguns chegam mesmo a enaltecer o “modelo australiano”. Parecem ignorar a diferença entre a “desindustrialização” daquele país e a nossa desindustrialização; as diferenças entre um país desenvolvido, cuja renda *per capita* é de US\$ 44 mil com um subdesenvolvido, cuja renda é de apenas US\$ 7 mil, cifra da qual deveríamos descontar a elevada valorização cambial que a infla em dólares; e que temos nove vezes mais habitantes.

Cabe adicionar que o atual tipo de crescimento, além de destruir empregos industriais, é mais gerador de empregos terciários, onde predominam as ocupações de menor renda e qualificação, sendo, portanto, ruim também para a urbanização, que continuará ampliando ainda mais o chamado “inchaço urbano”, com o que não reduziremos o desemprego oculto. Por outro lado, recordemos que esse crescimento tem limites estreitos, diante da possibilidade de descontinuidade dos atuais recursos externos e da expansão do crédito ao consumo.

Entre os conflitos políticos que sofremos no Brasil, está o que divide aqueles que almejam um crescimento alto e justo e aqueles que professam pela “estabilidade a qualquer custo”. Bastaram alguns sinais de recuperação e de promissoras estimativas de que cresceríamos a 5% (ou mais) a partir de 2010, e as costumeiras vozes de sempre reivindicaram e já obtiveram a retomada da alta dos juros, mas ainda insistem no controle do crédito e na manutenção do superávit fiscal, “para evitar ou conter a alta da inflação”. O Banco Central, já em fevereiro, tomou medidas para retomar os anteriores níveis de recolhimento compulsório de meios de pagamento junto aos bancos e que será ampliado a partir de julho de 2010. Em maio a taxa Selic anual subiu de 8,75% para 9,5% e em junho, para 10,25%, e essa taxa deverá subir ainda mais. Por outro lado, o governo já anunciou o corte de R\$ 10 bilhões no Orçamento Geral da União. Com isso, e o fim da maior parte dos incentivos criados durante a crise, a economia já mostrava, a partir de abril, sinais de desaceleração, diante do que o governo, paradoxalmente, estendeu a vigência dos incentivos fiscais. Ou seja, assistiremos, de novo, e “em plena festa”, a mais uma *aterrissagem forçada* do vôo da galinha?

4.2 Linhas resumidas de uma nova Agenda de Desenvolvimento³²

Esta proposta parte de um pressuposto de ordem geral, que é o da necessidade iniludível de readquirir o manejo mais soberano de nossa política econômica, e para isto, não há como fugir à questão da ruptura com o modelo atual. Ela se faz sumamente necessária, sem o que não poderemos pensar nem tomar as decisões necessárias para atingir nossas metas de crescimento e desenvolvimento social. É preciso, portanto, retomar nossa perdida soberania econômica.

Obviamente, o desenho e a implementação de um novo Projeto deverão ser precedidos de uma estratégia de transição, que permita, no tempo mais curto possível, implantar o novo projeto nacional, ou seja, um novo modelo de crescimento, com redistribuição social da renda e de ativos.

Dada a complexidade da crise econômica e social do Brasil e seus maiores constrangimentos internos e externos, bem como a pluralidade de tensões e reivindicações de classes/setores/regiões/temas, seria impossível optar por um único e determinante vetor produtivo de crescimento, seja o conhecido “*drive exportador*” ou o do “*mercado interno de massas*”.

A exclusiva opção interna afetaria fortemente a capacidade de gasto público dos próximos 20 anos com os recursos demandados, ante o acúmulo de investimentos públicos e privados necessários e não realizados. Esse vetor também não evitaria o crescimento de importações de equipamentos e insumos – além de serviços e rendas externas –, que poderiam se chocar com as restrições externas.

É bom lembrar que, dadas as condições da economia internacional, seria impossível expandir ainda mais nossas exportações, para fazer frente à demanda de importações. Muito menos, para que pudéssemos transformar nossas exportações na principal variável determinante da renda e do emprego.³³

Isso requereria uma produção industrial de alta qualidade, especializada e em grande quantidade, o que demandaria expressivas importações de bens e de tecnologia. Como atenuante, poder-se-ia selecionar determinados setores menos demandantes de

(32) Desde 1990 venho tentando construir uma proposta desse tipo, bem mais detalhada do que a aqui, é apresentada. Ver essa proposta em Cano (2007b), de onde esta subseção foi resumida. Entre outras propostas e discussões sobre o tema, ver: Gentil e Messenberg (2009), Magalhães (2009), Sicsú e Castelar (2009), Sicsú e Miranda (2009) e Velloso e Albuquerque (2010). A Revista *Isto É*, de 7-2-2010, publicou entrevista do ministro Samuel Pinheiro Guimarães da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, apresentando alguns tópicos do que deverá ser proximamente divulgado pelo governo, como o *Plano Brasil 2020*.

(33) A versão mais detalhada sobre esta proposta (Cano, 2007B) inclui um apêndice com algumas considerações sobre as dificuldades para se ampliar as exportações, mantido o atual quadro de origem-destino do comércio exterior brasileiro.

importações (ou altamente geradores de exportações), mas, ainda assim, será muito difícil diversificar e dinamizar nossas exportações, como é necessário.

Não é difícil deduzir que qualquer dos dois vetores acima nos coloca problemas sérios de financiamento de longo prazo, interno e externo e, eventualmente, de inflação e de balanço de pagamentos. Mais ainda, é preciso ter claro que o crescimento possível com qualquer deles, isoladamente, é insuficiente para dar conta do problema do emprego e, muito menos, de nossa crise social.

Isso significa que é necessário definir uma estratégia que não tenha peso excessivo num vetor isolado, e que utilize “de tudo um pouco”. Ela contemplaria vários setores ao mesmo tempo, priorizando a atualização tecnológica de segmentos estratégicos, escalonando no tempo o uso dos recursos mais escassos (câmbio e finanças públicas). Mesmo uma combinação “ótima” de setores/tempo/espaco não evitará maiores necessidades de importações e isto, mais o acesso a tecnologias modernas, pressionaria nossa capacidade de pagamentos internacionais, obrigando-nos a reforçar uma política de exportações.

A alternativa aqui proposta priorizará o vetor do mercado interno, via crescimento com distribuição de renda, que use e amplie nosso mercado de massas. As principais atividades contempladas seriam: o setor habitacional, priorizando no tempo o segmento popular; o saneamento básico; educação, cultura e saúde públicas; e bens de primeira necessidade.

O segundo principal vetor seria o da produção para exportações industriais, sem descuidar, obviamente, das exportações de *commodities*. Ele requer uma rigorosa e oportuna seleção estratégica para recuperar o que perdemos em termos de “produtos e mercados possíveis” e, a médio prazo, a seleção de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico, para diversificar a pauta e nossos mercados externos.

Não ignoro que os propósitos acima e as reformas abaixo itemizadas poderão desencadear conflitos externos (EUA, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, bancos internacionais e outros) e internos (elites nacionais e regionais, partidos políticos, parte dos empresários, sistema financeiro, alguns sindicatos etc.) o que implica, necessariamente, a prévia construção de um novo e difícil pacto de poder político. Este pacto terá de passar por negociações entre *partidos, classe trabalhadora, empresariado, regiões e setores*, exigindo acurado e afinado preparo político para tal. Sem isto, é difícil pensar em opções dentro dos limites da democracia.

É sumamente importante lembrar que estas reformas precisam ser implantadas de forma escalonada, de acordo com as priorizações fixadas, com a complexidade dos constrangimentos externos e internos e algumas em desdobramentos de curto, médio e

longo prazo. Finalmente, apresento o conjunto resumido de ações de políticas (de curto, médio e longo prazo) e de reformas estruturais e institucionais necessárias à execução da nova agenda:³⁴

- *reforma do Estado*: para maior agilização administrativa; readequação e requalificação do funcionalismo público, remontagem do sistema nacional de planejamento e que permita a reintrodução da capacidade seletiva de priorização;
- estudar e propor *pautas especiais* de exportação e importação que poderão ser criadas, via acordos especiais, para maior integração comercial com a América Latina e outros países periféricos, principalmente com os três outros países “continentais”, a China, a Índia e a Rússia. Estas pautas teriam caráter complementar entre o Brasil e esses países, expandindo trocas de produtos cujas vendas dificilmente poderiam ingressar (ou crescer) nos demais mercados;
- equacionamento do *serviço da dívida externa e do passivo externo*, para compatibilizar tanto um orçamento cambial que ampare a retomada do investimento e do crescimento, quanto, principalmente, condicionar nossa capacidade de amortizá-los, às disponibilidades cambiais e fiscais;
- equacionamento da *dívida pública interna*, para a melhor adequação das contas públicas ao crescimento econômico acelerado, e contenção da pressão estrutural, exercida sobre a taxa de juros. Dado que as três esferas de governo encontram-se financeiramente comprometidas, esse equacionamento deverá abranger a todas essas instâncias;
- *reforma fiscal e tributária progressiva*, que possa readequar as contas públicas, os níveis regionais e locais de competências, simplificar o sistema tributário nacional e que dê, em suma, as condições financeiras exigidas por um Estado moderno, eficiente e socialmente justo. Deverá ser prioritário o combate à atual guerra fiscal;
- *a questão do financiamento de longo prazo*, principalmente para infraestrutura e indústria pesada e de maior complexidade tecnológica, a despeito de esforços recentes de forte ampliação do crédito de longo prazo por parte dos bancos públicos – notadamente pelo BNDES – constitui talvez a questão mais crucial de nossa política econômica, haja vista a enorme dimensão de suas necessidades e a limitação de suas atuais fontes. Assim, é imprescindível reestruturar o *sistema financeiro nacional* para dificultar a especulação, fortalecer o mercado de capitais e solucionar nosso estrutural estrangulamento do financiamento de longo prazo;

(34) Esta relação das reformas reproduz, quase integralmente, as apresentadas em Cano (2007b).

- *reformas sociais (agrária, abastecimento, urbana, saúde pública, previdência social, educacional e ambiental)*, projetadas tanto para ataques emergenciais aos problemas dos mais carentes quanto para se atingir toda a sociedade, numa perspectiva de longo prazo;

- *reforma da empresa*, para que possa se adequar aos novos requisitos administrativos, produtivos, financeiros e sociais, e que permita maior transparência de seus resultados, de sua eficiência e de seu papel social numa sociedade moderna e mais justa.

Referências bibliográficas

ALEM, A.C. *Uma reflexão sobre as restrições ao crescimento econômico brasileiro: uma abordagem alternativa à do produto potencial*. In: Gentil e Messenberg (2009).

BNDES – Visões do Desenvolvimento n. 81, BNDES, Rio de Janeiro, 21-5-2010.

CANO, W. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

_____. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

_____. Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento? *Revista do Serviço Público de 1937 a 2007*, Edição Especial, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, DF, p. 59-69, 2007a.

_____. Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo. In: VIDAL, G.; GUILLÉN, R. A. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. México: Clacso-Unam-Red Celso Furtado, 2007b.

_____. *Desconcentração produtiva regional no Brasil (1970-2005)*. São Paulo: Unesp, 2008.

_____. América Latina: notas sobre a crise atual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.18, n. 3, (37), dez. 2009.

CANO, W.; GONÇALVES, A. L. *Política industrial do governo Lula*. (texto solicitado pelo Corecon-RJ, para livro a ser editado em 2010).

CARDOSO, S. *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese (Doutoramento)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, fev. 2010.

CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do Conselho e Orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia). *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, Brasília, 2008.

GENTIL, D. L.; MESSEBERG, R. P. *Crescimento econômico: produto potencial e investimento*. Brasília: IPEA, 2009.

GUIMARÃES, S. P. Entrevista à revista *Isto É*, 27 fev. 2010 sobre o Plano Brasil 2020.

IHU *on line*. *A reestruturação do capitalismo no Brasil*. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, n. 322, 23 mar. 2010. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/>. Acesso em: 27 mar. 2010.

MAGALHÃES, J. P. A. O que fazer depois da crise: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano. *Contexto*, Rio de Janeiro, 2009.

PIRES DE SOUZA, F. E. Da reativação da economia ao crescimento de longo prazo: a questão da competitividade e do câmbio. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. de. *Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

SICISÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009.

_____; MIRANDA, P. (Org.). *Crescimento econômico: estratégias e Instituições*. Brasília: Ipea, 2009.

TORRES Filho, E.; PUGA, F. P. *Panorama dos investimentos na economia brasileira para 2008-2011*. In: Gentil e Messenberg (2009).

VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. de. *Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.