

ALTERNATIVAS À ESTRATÉGIA NEOLIBERAL EM CURSO NO PAÍS*

João Paulo de Almeida Magalhães**

1 Introdução

O neoliberalismo, no que concerne aos países subdesenvolvidos, tem como fundamento o chamado Consenso de Washington, decididamente apoiado pelo FMI e Banco Mundial. Trata-se de documento divulgado em 1990, que pretende definir o comportamento desejável das economias retardatárias. Parte dele, doutrinariamente neutra, limita-se a listar pressupostos básicos de qualquer política de desenvolvimento, tais como os equilíbrios monetário, fiscal e cambial. O matiz ideológico surge na proposta de irrestrita abertura às importações e ao capital estrangeiro, complementada pela defesa do mercado como regulador exclusivo da economia.

A primeira concepção implícita no Consenso de Washington é a de que não existe país subdesenvolvido, mas apenas país mal comportado, ou seja, país que não obedece aos preceitos do neoliberalismo. Desregulamentada, privatizada e aberta a economia, basta o Estado cruzar os braços para que o desenvolvimento se siga. Não há, portanto, lugar para política de desenvolvimento. Esta, em vez de ajudar, vai ser prejudicial, ao interferir com o livre funcionamento do mercado. A segunda concepção, que deflui um pouco da primeira, é que o processo dinâmico dos subdesenvolvidos repete a experiência histórica das atuais economias maduras. As receitas válidas para estas são, portanto, de imediata aplicação para eles.

* Texto de palestra proferida em novembro de 1999 no encontro comemorativo aos 30 anos do Curso de Ciências Econômicas da UFSM.

** Doutor em economia, Professor na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ e Professor Aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

O pano de fundo da cartilha neoliberal é o profundo impacto, nas concepções sobre a gestão da economia, do colapso da União Soviética. E é fácil mostrar que estamos, no caso, diante de grave erro de interpretação. Nos países socialistas, a atividade produtiva era de responsabilidade exclusiva de empresas governamentais, e a direção da economia era feita por via administrativa. Ora, o que se propugna para os subdesenvolvidos é atividade produtiva levada adiante por empresas privadas e economia dirigida pelo mercado. A ação do Poder Público é, portanto, radicalmente diferente nos dois casos, não sendo, assim, lícito, com base no fracasso da experiência socialista, deduzir a inconveniência de qualquer ação do Governo nas economias retardatárias.

O Governo recusa a qualificação de neoliberal, declarando-se “neo-social”. Procura situar-se, em última análise, entre os seguidores da chamada Terceira Via. Esta é apresentada como a opção dos Governos de esquerda, inaugurados na Europa por Blair, Jospin e Schroeder, que estão propondo caminho intermediário entre o capitalismo e o socialismo. Na verdade, porém, eles mantiveram a privatização, a desregulamentação e o comando da economia pelo mercado, estabelecidos pelo conservadorismo de seus antecessores, apenas temperados por medidas de caráter social visando, fundamentalmente, preservar o welfare state que marcou longamente a região. Em síntese: nos países desenvolvidos, a Terceira Via é o neoliberalismo complementado por esforço de melhor repartição da riqueza nacional. Nos subdesenvolvidos, como o Brasil, dado que inexistente riqueza nacional a ser repartida ou welfare state a ser preservado, a Terceira Via (ou a opção neo-social) é, pura e simplesmente, neoliberalismo.

Presentemente, em nosso país, por não conseguir esconder os maus resultados de sua política econômica, o Governo tenta convencer a opinião pública de que seus críticos não oferecem alternativa. Nosso objetivo principal, no presente texto, é, justamente, mostrar a falsidade dessa alegação. Nele são apresentadas nada menos de três propostas de estratégias

alternativas ao neoliberalismo. Começaremos por descrever a política em curso no país, para passar depois ao exame das alternativas propostas

2 Características da estratégia neoliberal de integração passiva no mercado mundial

O governo brasileiro, desde a administração passada, adotou, corretamente, o ponto de vista de que a substituição de importações havia esgotado suas potencialidades e que se deveria evoluir para um modelo de integração competitiva no mercado mundial. O modelo adotado obedeceu, contudo, ao figurino neoliberal do Consenso de Washington, patrocinado pelo FMI e Banco Mundial, cujos resultados não corresponderam às expectativas.

A estratégia de integração passiva no mercado mundial pode ser definida em função de três características básicas: papel do Estado na economia, forma de inserção no mercado internacional e papel da poupança externa e empresas multinacionais.

Dentro da visão neoliberal que a inspira, a estratégia oficial adota a tese do Estado Mínimo, ou seja, do Poder Público cantonado nas suas tarefas clássicas de saúde, educação e segurança. O mercado, no seu livre funcionamento, levaria aos melhores resultados. O corolário dessa opção é que, na divisão internacional do trabalho (e de acordo com a teoria clássica do comércio internacional), nossa economia se especializaria nos setores em que o país tem vantagens comparativas naturais.

A opção pelo estado mínimo apresenta, como segundo corolário, esforço no sentido de corrigir as supostas distorções introduzidas pelo modelo anterior de substituição de importações. Isso significa programa de desregulamentação e, sobretudo, de privatização. Esta última, além de abrir campo para a ação mais eficaz do Estado, proporcionaria recursos para reduzir os déficits orçamentário e de transações correntes. Aceita-se, finalmente, o planejamento, desde que restrito a setores de infra-estrutura.

No que se refere à forma de inserção no mercado mundial, o modelo de integração passiva dá prioridade à abertura às importações. Dentro da premissa neoliberal do funcionamento plenamente eficaz do mercado, a concorrência externa resultante da abertura forçaria a empresa nacional a atingir níveis internacionais de produtividade (quem não atender a essa condição não sobreviverá). Feito isso, a própria procura da maximização dos lucros tornaria tais empresas naturalmente exportadoras, completando-se o ciclo da integração no mercado mundial. Evidentemente, essa tendência exportadora pode ser apoiada e encorajada por medidas convencionais, como isenção de impostos para vendas externas e esquemas favorecidos de financiamento. O instrumento fundamental da integração competitiva no mercado mundial permanece sendo, todavia, a abertura às importações.

A análise de um dos principais responsáveis pela definição da política oficial (Franco, 1996 e 1998) permite entender as grandes esperanças colocadas nesse modelo. Segundo esse defensor da política neoliberal, o exame da evolução, no Brasil, da produtividade total dos fatores, PTF (entendida como o acréscimo do PIB acima do incremento da disponibilidade dos fatores de produção), mostra que esta apresenta declínio na fase de substituição de importações e crescimento com a abertura às importações determinada pelo modelo de integração passiva no mercado mundial. Mantida ou ampliada essa abertura, todas as atividades implantadas no país atingiriam níveis internacionais de produtividade. A implicação subliminar desse raciocínio é que país em que todos os setores registram níveis internacionais de produtividade teria atingido, por definição, o pleno desenvolvimento. Ou seja, o modelo de integração passiva promete completa eliminação do atraso econômico pelo simples expediente da abertura do mercado interno às importações, num contexto de livre atuação das forças do mercado.

A terceira característica definidora do modelo oficial se refere ao papel da poupança externa e das empresas multinacionais. Considera ele que, na economia mundial globalizada, os recursos

financeiros internacionais são amplos e facilmente captáveis. Diante disso, grande esforço de poupança interna não se faz necessário. Como consequência, o Brasil e outros países da América Latina que adotaram o figurino neoliberal se contentam com taxa de poupança interna sobre o PIB de apenas 17%.

Mais significativo, todavia, é o papel concedido às multinacionais. Os responsáveis pela política oficial (Fritsch e Franco, 1991) sustentaram a existência de importante mudança recente no comportamento das multinacionais, que teriam passado a agir como transnacionais. Em função disso, relocalizam muitas de suas atividades nos países de menor desenvolvimento, configurando-se, dessa forma, nova divisão internacional do trabalho por elas comandada. Tal fato seria suficiente para que pudessem desempenhar papel fundamental no crescimento das economias retardatárias.

Visão mais completa do papel central das multinacionais vamos encontrar, todavia, em contribuição de outros dois responsáveis pela política econômica do país (Barros e Goldstein, 1996). Segundo eles, a economia brasileira foi comandada, de 1930 até o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, de meados dos anos 70, pelo modelo do tripé. Este era constituído por empresas governamentais, empresas familiares nacionais e empresas multinacionais. No contexto da abertura, determinada pela globalização, as empresas familiares nacionais (salvo exceções) não apresentam condições de sobrevivência por não terem a escala, a tecnologia e a produtividade reclamadas pelas novas condições da economia mundial. Como, por outro lado, as empresas governamentais se acham em rápido processo de privatização, deve-se concluir que o comando da economia passará às multinacionais. Essas investiriam no país para adquirir as empresas familiares e para criarem suas próprias instalações.

Numa primeira fase, as empresas multinacionais prefeririam importar produtos para conhecer melhor o mercado interno e criar

sua cadeias de distribuição. Numa segunda fase, passariam a investir no país, podendo até se tornar exportadoras. Aspecto relevante dessa análise é que dá grande ênfase ao mercado interno aumentado pelos bons resultados do Plano Real, pelas baixas tarifas de importação e pelo crédito ao consumidor.

3 Análise crítica da estratégia oficial

A análise crítica do modelo em curso no país poderia ser feita apenas levando em conta seus resultados. Na fase de substituição de importações (1950 a 1980), o PIB brasileiro cresceu anualmente em torno de 7%. Na fase neoliberal (1990 a 1998), esse incremento não foi além de 1,8%, resultado que deve piorar em 1999. Ao se iniciar a estratégia neoliberal, a balança de transações correntes estava aproximadamente equilibrada, e a balança comercial registrava superávit de 10 bilhões de dólares. Em 1998, registram-se déficits de contas correntes e comercial de, respectivamente, 35 bilhões de dólares e 7 bilhões de dólares. A seguir preferimos, contudo, analisar a estratégia neoliberal nas suas características estruturais, para mostrar que ela não só não deu como não podia ter dado certo.

Com respeito à passividade do Estado, embutida na fórmula liberal, deve-se, antes de mais nada, observar que recentes estudos sobre o comércio internacional vêm sublinhando o fato de a divisão internacional do trabalho ser, cada vez mais, determinada pelas vantagens comparativas criadas. Estas resultam do esforço de pesquisa, educação, geração de infra-estruturas adequadas, etc. em setores previamente selecionados. São também chamadas de vantagens comparativas dinâmicas, por serem mantidas através de constante esforço para conservar a superioridade das empresas locais sobre os competidores estrangeiros, existentes ou potenciais.

Nos países desenvolvidos, esse tipo de vantagem comparativa é criado pelas próprias empresas privadas através de grandes investimentos nos setores críticos para manutenção de sua liderança (Porter, 1990), o que não é possível no caso das débeis

empresas dos países menos desenvolvidos. Assim sendo, no caso de abstenção do Estado, como ocorre nos modelos neoliberais, do tipo adotado no Brasil, as vantagens comparativas que terminam por definir a especialização do país são as decorrentes de suas condições naturais, ou seja, as ligadas à abundância de matéria prima, solos agricultáveis e à disponibilidade de mão-de-obra barata. São as chamadas commodities, produtos de baixo conteúdo tecnológico e internacionalmente padronizados, como papel e celulose, aço, alumínio e petroquímicos. Acontece que tais setores são de fraco crescimento no mercado internacional e de baixo valor adicionado por trabalhador.

O problema é bem equacionado por Velloso (1998, p. 16) quando afirma: “Estamos virtualmente fora do campo das exportações dinâmicas mundiais, ou seja, as linhas de produto que crescem a altas taxas no comércio internacional”. Na mesma linha, vão os comentários de Frischtak e Pessoa (1988, p. 168):

Dentre as medidas necessárias à dinamização das exportações (brasileiras), a diversificação e – enobrecimento - da pauta se afiguram como essenciais. Não há como expandir rapidamente as vendas externas, a menos que se exportem produtos com amplo espaço de crescimento nos mercados mundiais, tipicamente de alto valor unitário, diferenciados e intensivos de tecnologia.

Ora, o sucesso do modelo baseado na integração competitiva no mercado mundial, oficialmente adotado no Brasil, depende do incremento das exportações mais rápido que o aumento do comércio internacional. Estamos, assim, diante de problema de fundamental relevância. A extrema gravidade deste é atestada pelo fato de países, como o Brasil, que adotaram o modelo neoliberal de integração, não estarem sequer conseguindo acompanhar o ritmo de crescimento do mercado mundial (Batista e Fritsch, 1994). Frischtak e Pessoa (1988) mostram que nossa participação no comércio mundial, que em 1984 era de .1,48%, caiu para 0,9%, em 1997, percentual inferior ao de três décadas atrás.

No que se refere ao programa de privatização, inexistente a rigor objeção fundamental, dado que ele não afeta estratégias de desenvolvimento, como as de integração competitiva no mercado mundial, baseadas todas na empresa privada. O que se pode dizer é que o momento e as condições que vêm caracterizando esse programa, no Brasil, não obedecem à melhor lógica econômica.

Copia-se a experiência européia, sem perceber que o fenômeno da estatização naquele continente nada tem a ver com o que sucedeu no Brasil. Na Europa, as empresas governamentais surgiram em função de fatores ideológicos ligados ao grande peso dos partidos de esquerda após a Segunda Guerra Mundial e do prestígio da economia soviética que, no conflito militar, conseguira se opor, com sucesso, à indústria européia unificada pela Alemanha. Como consequência disso, em toda a Europa, empresas privadas dos setores de base e infra-estrutura foram estatizadas. Com o fracasso da experiência soviética era normal a reversão do processo.

No caso brasileiro, não houve estatização de empresas privadas. As empresas estatais surgiram em setores de vital importância para o desenvolvimento do país, que a débil iniciativa privada local se revelava incapaz de assumir. O processo não foi ideológico mas simples corolário da política de desenvolvimento. O normal seria, portanto, que reversão ocorresse em fase mais avançada de nossa evolução econômica, em que a iniciativa privada tivesse se tornado capaz de mobilizar as poupanças necessárias para assumir as empresas do Governo. A antecipação do processo exigiu, para que fosse viabilizado, o surgimento da “moeda podre” e de outros expedientes de economicidade duvidosa.

Resta saber se os empresários privados, que assumiram empresas em setores de vital importância para o desenvolvimento do país, serão capazes de mobilizar recursos para investimentos no ritmo exigido por rápido crescimento da demanda, ou se tornará necessário o apoio financeiro governamental (voltando-se atrás no

processo de privatização). Ou ainda, se o apoio será oferecido pelo sócio estrangeiro, que assumirá o empreendimento em setores que o próprio Governo se preocupou, no momento da privatização, em garantir o controle nacional. O depoimento de Thompson (1997, p. 333), com respeito à experiência inglesa de privatização, mostra que o problema realmente existe. Em suas palavras:

Não existe razão nenhuma para que isto (a privatização) leve necessariamente a um aumento líquido no investimento produtivo efetivo (...). Mesmo em uma economia madura e organizada como a do Reino Unido a experiência é, na melhor das hipóteses, duvidosa. Está provado que é notoriamente difícil fazer com que as empresas de serviço público pós-privatizadas aumentem seus investimentos; elas estão mais interessadas em canibalismo dos ativos e, se puderem, em diminuição do tamanho.

Ainda no que concerne ao papel do Estado na economia, o Governo parece ter admitido exceção ao seu neoliberalismo, ao lançar o Programa Brasil em Ação. No que se refere a este, contudo, a objeção é que todos os investimentos de caráter econômico, nele propostos, se referem à infra-estrutura. Ora, conforme mostra a literatura especializada (Hirschman, 1959), infra-estrutura (portos, estradas, usinas elétricas, etc.) é somente permissiva do desenvolvimento. Determinantes do desenvolvimento são as atividades diretamente produtivas (aciarias, montadoras de veículos, mineração, etc.) ignoradas pelo programa que, na sua visão neoliberal, restringiu-se aos investimentos normalmente de responsabilidade do Governo. Recorde-se, por exemplo, que o Programa de Metas do Presidente Kubitschek (que não era limitado por restrições doutrinárias) cobria setores como papel e celulose, automotivo e construção naval.

No que se refere à abertura rápida e unilateral às importações, é pelo menos duvidoso que o mercado opere da forma anunciada pelos defensores da integração passiva. Existe séria probabilidade de que ocorra, na prática, processo de desindustrialização com o

desaparecimento, inclusive, de empresas potencialmente competitivas.

Isso por dois motivos. Em primeiro lugar, as empresas brasileiras submetidas ao teste da abertura estavam debilitadas por longo período de recessão, em que não havia recursos nem estímulos para a modernização e atualização tecnológica. Isso era verdadeiro mesmo para as filiais de poderosas empresas multinacionais. É público e notório que o setor automotivo brasileiro, inteiramente monopolizado por estas, não foi varrido pela concorrência externa graças a amplas medidas protecionistas. Em segundo lugar, a abertura ocorreu no momento em que a prioridade concedida à eliminação do surto inflacionário impedia o Governo de oferecer às empresas nacionais o apoio necessário e normal para que se ajustassem às novas condições da concorrência.

A par disso, convém lembrar que muitos investimentos no setor fabril foram realizados por multinacionais ou importadores brasileiros como um *second best* decorrente da impossibilidade de adquirirem no exterior os produtos manufaturados. Diante da abertura ampla e irrestrita às importações, não seriam tentados a reverter o processo voltando a importar o produto acabado e concentrando sua atividade na distribuição? Ou seja, a integração na economia mundial, a partir da liberação das importações, acarreta sérios riscos de desindustrialização, entendida esta como esvaziamento de setores com maior conteúdo tecnológico e concentração em commodities. O processo já se acha claramente delineado no Brasil.

Segundo Coutinho (1997), a tendência à desindustrialização no Brasil avança em três dimensões: a) redução do valor agregado no país em todas cadeias industriais complexas, onde parte crescente da produção de componentes, peças e matérias primas é substituída por importações; b) perda de espaço da oferta doméstica de bens finais pela ocupação de parte do mercado por produtos importados e c) em muitos casos, a produção no Brasil foi

suprimida e substituída por importações, ainda que a escala de nosso mercado permitisse produção eficiente.

Quanto ao otimismo oficial com respeito aos efeitos a longo prazo da integração passiva, ele apresenta base ainda mais frágil. Em primeiro lugar, porque o alcance por todos os setores da economia de níveis internacionais de produtividade não significa que se tenha chegado ao pleno desenvolvimento. Para que isso fosse verdade, seria indispensável que todos os trabalhadores desempregados, como resultado da concorrência externa, houvessem encontrado ocupação em outras atividades. Estamos aqui, em última análise, diante da falsa premissa neoliberal, embutida no raciocínio oficial, da permanente existência de pleno emprego, corolário normal do perfeito funcionamento do mercado.

Colocada a questão em outras palavras, isso implica no pressuposto, pouco realista, de que o mercado externo será capaz de absorver, em atividades internacionalmente competitivas, a totalidade dos trabalhadores não ocupados nos setores internos (bens que não participam do comércio exterior). Rejeitado esse pressuposto, poderia, inclusive, ocorrer a hipótese de o país alcançar níveis internacionais de produtividade em todos os setores e, apesar disso, registrar queda no produto per capita. Bastaria, para tanto, que as atividades internacionalmente competitivas do país absorvessem, digamos, somente 30% de sua mão-de-obra.

No que se refere à poupança, a primeira observação é a de que a experiência revela ser contribuição externa limitada. Dados disponíveis (Feldstein, 1995) mostram que, em todo o mundo, a percentagem dos investimentos e poupança sobre o PIB é muito próxima. Significa isso que a parte principal do aumento das disponibilidades de capital resulta do esforço interno. De qualquer forma, a experiência internacional demonstra que a contribuição do capital estrangeiro para as poupanças globais dificilmente ultrapassa 20%. Mais grave ainda é que a poupança externa nem sempre se traduz em aumentos de investimentos. Para o conjunto da América

Latina, a CEPAL (1995) mostrou que esse tipo de problema estava ocorrendo. No caso do Brasil, Gonçalves (1999) assinala que, entre 1994 e 1998, as entradas de capitais estrangeiros aumentaram firmemente, passando de 2,5 bilhões de dólares, no primeiro ano, para 18,6 bilhões, no segundo. Apesar disso, a taxa de investimentos sobre o PIB se manteve em torno de 19%.

Quanto ao fenômeno da realocização, pode-se afirmar que, mesmo se existisse, não seria satisfatório, em termos da obtenção do pleno desenvolvimento. Isso porque as atividades realocizadas são tipicamente intensivas de mão-de-obra, registrando baixo valor adicionado por trabalhador. Ou seja, elas são capazes apenas de proporcionar um semidesenvolvimento.

Mais importante, contudo, é que a literatura mais recente (Oman, 1994) mostra não constituir o fenômeno da realocização nova e promissora fase na evolução das multinacionais. Na realidade, esta nada mais é do que a última tentativa de salvar o sistema taylorista-fordista da ameaça do toyotismo - flexibilização. O pouco significado da realocização é igualmente atestado por Hirst e Thompson (1996). Segundo eles, "A mobilidade do capital não está proporcionando uma transferência maciça de investimento e emprego dos países avançados para os países em desenvolvimento. Ao contrário, o investimento direto externo é atualmente concentrado nas economias industriais avançadas, e o terceiro mundo continua marginalizado" (p. 15).

O erro fundamental da política oficial consiste, todavia, em conceder às multinacionais instaladas no país papel principal em sua política de desenvolvimento. Estas tiveram, sem dúvida, bom desempenho na fase anterior de substituição de importações, ocupando os setores mais difíceis para a iniciativa privada nacional, por exigirem muito capital e tecnologia avançada. Sucede que, nesse caso, as filiais estrangeiras instaladas no Brasil estavam recuperando, para suas matrizes, o mercado perdido em função das barreiras à importação. No modelo de integração competitiva no

mercado mundial, ou de crescimento para fora, para desempenharem papel realmente importante, elas teriam de penetrar em força nos grandes mercados mundiais. Ora, isso significaria concorrer com suas matrizes, o que é obviamente inexecutável.

A relevância desse problema pode ser estatisticamente comprovada por estudos que mostram estarem as exportações brasileiras crescendo abaixo da média internacional, como consequência de nossas vendas externas subirem pouco em setores de elevado dinamismo no comércio mundial (Batista e Fritsch, 1994). Ora, esses são justamente os controlados por empresas estrangeiras.

Nesse contexto, é fácil compreender o total irracionalismo da estratégia de crescimento que prevê o quase completo desaparecimento da empresa privada nacional (toda ela supostamente de caráter familiar) e sua substituição pela empresa multinacional. Ela ignora, antes de mais nada, que a empresa familiar constitui a primeira e natural etapa de todo processo de industrialização, como demonstram o nome de grandes grupos internacionais (Ford, Thyssen, Renault, Krupp e muitos outros). Ela existiu tanto nos pioneiros do processo industrial, Inglaterra e França, como nos Estados Unidos e Alemanha, que fizeram parte da segunda onda de industrialização. E desapareceram como resultado do seu próprio sucesso, que exigiu administradores profissionais e abertura do capital.

4 Estratégias alternativas de integração ativa no mercado mundial

Como alternativas à estratégia de integração passiva no mercado mundial, dois outros modelos são oferecidos, ambos do tipo crescimento para fora, um deles por nós sugerido e outro de autoria de Reis Velloso. Essas duas propostas serão sucessivamente examinadas a seguir.

4.1 Estratégia alternativa I

A diferença entre a estratégia a seguir, proposta por Magalhães (1996a e 1996b), e a política oficial se concentra em dois pontos. Em primeiro lugar, a estratégia em curso no país é de figurino neoliberal, conferindo ao mercado a tarefa exclusiva de comandar a economia. Em sentido oposto, nossa proposta concede papel fundamental ao Poder Público, embora este atue essencialmente através do mercado, e caiba a responsabilidade pelo setor produtivo à empresa privada. Em segundo lugar, enquanto a estratégia oficial se baseia, exclusivamente, no crescimento para fora (ou seja, apoiado no mercado internacional), nosso modelo, embora concedendo prioridade ao crescimento para fora, reconhece o papel do mercado interno (crescimento para dentro), que deverá ser tanto mais importante quanto mais difícil se revelar a penetração no mercado internacional.

Isto é, enquanto a estratégia oficial é de integração - passiva - no mercado mundial, nossa proposta defende uma integração - ativa -, complementada por política de mercado interno.

Começaremos por expor as características da estratégia alternativa I, de integração ativa, passando, em seguida, ao seu confronto com a proposta neoliberal.

Diante da deficiência do modelo neoliberal de integração passiva no mercado mundial, a alternativa é a estratégia de integração ativa, na qual o Estado tem papel fundamental.

A estratégia alternativa à política oficial pode, igualmente, ser caracterizada com base em três aspectos: papel do Governo, forma de integração no mercado mundial e contribuição da poupança externa e empresas multinacionais. Apenas que a essas características se agregará uma política de mercado interno.

A ação oficial deve ser através do mercado, tomando a forma do que se chamou “market friendly intervention” (Banco Mundial, 1993), onde o papel dinâmico principal cabe à empresa privada.

A função do Governo é colaborar para a criação, no país, de vantagens comparativas dinâmicas. Para tanto, deve desenvolver ou apoiar programas de educação geral, qualificação da mão-de-obra e pesquisa tecnológica, etc. Cabe-lhe, a par disso, proporcionar às empresas financiamento adequado, isenções e subsídios fiscais e mesmo reservas de mercado, quando isso se fizer necessário. As atividades beneficiadas devem se situar em setores de rápido crescimento no mercado externo, a fim de atenderem ao requisito básico do modelo de aumento das exportações acima da média mundial. Na definição do número de setores a serem patrocinados, deve-se levar em conta a capacidade financeira e administrativa do Governo. Tais setores incluirão obrigatoriamente atividades de tecnologia avançada, devendo-se, todavia, optar por aquelas de tecnologia madura, que não reclamam gastos muito elevados em pesquisa e desenvolvimento (CEPAL, 1995).

No que concerne ao programa de privatização, inexistente objeção na estratégia alternativa aqui proposta, visto que, como foi dito, ela se baseia essencialmente na empresa privada. Como, no entanto, não é movida por preconceito neoliberal, ela opta por processo levado adiante de forma gradual e na medida em que a iniciativa privada local se torne capaz de pagar em dinheiro vivo suas aquisições. Outro ponto importante é que se deve decidir, sem qualquer prejulgamento ideológico, quais os setores em que se revela importante a manutenção de empresas estatais. Finalmente, dado o papel de menor peso do capital estrangeiro no modelo de crescimento para fora, devem ser examinadas com maior cuidado as conseqüências da tomada do controle por empresas multinacionais de setores críticos (ou seja, de grande potencialidade exportadora) da economia.

Na estratégia de integração ativa no mercado mundial, é igualmente importante o planejamento. Este deve se referir, prioritariamente, a atividades diretamente produtivas, com ênfase na política industrial. O erro a ser evitado é a concessão de prioridade à eliminação do chamado “custo Brasil”. Não há dúvida de que o país

registra certos custos artificialmente altos, que comprometem sua competitividade internacional. Aham-se nesse caso os serviços portuários, regulados por legislação obsoleta, cujos efeitos não se conseguiu até hoje eliminar. No entanto, na maioria dos outros casos alegados (altos custos de transporte, deficiência da administração pública, serviços bancários inadequados, etc.), trata-se de simples corolários do subdesenvolvimento que só desaparecerão com ele. A suposição de que podem ser totalmente eliminados através de investimentos constitui erro básico. Os recursos necessários para tanto só existem em economias maduras.

O segundo ponto se refere à forma de integração no mercado mundial. No modelo neoliberal, a integração se faz pela abertura às importações. No modelo aqui proposto, ela deve ter como base o aumento das exportações. A abertura às importações será feita em função do sucesso da política exportadora. É fácil perceber que, com isso, evitam-se, automaticamente, problemas como os déficits no balanço comercial e o desemprego gerado em setores comprometidos pela concorrência externa. Isso porque as importações só crescem na medida e na proporção do aumento das vendas externas. A par disso, o crescimento da atividade exportadora permitirá absorver os trabalhadores desempregados de empresas não competitivas. Tais vantagens inexistem no modelo neoliberal de integração passiva.

A política de exportação não se limitará, outrossim, a simples medidas tradicionais, como incentivos ou isenções fiscais e financiamentos favorecidos às vendas externas. O país deverá se lançar no que foi chamado de “industrialização exportadora”. Isto significa criar empresas inteiramente novas ou ampliar substancialmente as existentes nos ramos escolhidos para a criação de vantagens comparativas dinâmicas. Parece desnecessário afirmar que, embora as empresas beneficiadas sejam privadas, o papel de apoio e estímulo do Governo revela-se fundamental.

Inserção correta no mercado mundial não dispensará, contudo, volta atrás na rápida e unilateral abertura realizada no país sob a inspiração neoliberal. O razoável será repor os níveis de proteção do início dos anos noventa. Para contornar a resistência da Organização Mundial do Comércio, poder-se-ia fazer acompanhar a reposição dos níveis anteriores de proteção de compromisso de retorno à atual abertura no prazo de, digamos, doze anos, tal como tem ocorrido em programas regionais de integração (União Européia, NAFTA, ALALC, etc.). Medida desse tipo se justificaria pelo reconhecimento generalizado de que a abertura, na América Latina (e, portanto, no Brasil), foi excessivamente rápida. Segundo Edwards (1997), os países da região relutaram em realizar a abertura, mas, quando o fizeram, foi em ritmo mais rápido que o esperado pelos próprios órgãos internacionais, seus propugnadores. Rodrik (1996) chega a afirmar que, em termos de abertura, os países latino-americanos realizaram em um ano o que os asiáticos fizeram em trinta.

O terceiro aspecto da estratégia alternativa a ser examinado diz respeito à contribuição das poupanças externas e das empresas multinacionais.

Quanto às primeiras, mostramos anteriormente seu papel potencialmente limitado. O esforço deverá ser, portanto, no sentido de aumentar a poupança interna do nível atual de 17% do PIB para pelo menos 25%. Nesse sentido, deve-se desenvolver esforço para repor as poupanças governamentais no nível histórico de 4% do PIB (elas são hoje negativas). A par disso, oferecem excepcional oportunidade os fundos de pensão, na medida em que o país evolua do sistema atual de repartição (em que a população ativa paga as aposentadorias) para o de capitalização (no qual as pensões são pagas com base em fundos de poupança previamente criados).

Análises recentes (Banco Mundial, 1993) parecem, todavia, demonstrar que o problema da insuficiência da poupança interna é menos grave do que parece. Revelam elas que seu aumento é, em

boa parte, endógeno ao crescimento. Ou seja, quando o país se coloca de forma confiável na trilha de um desenvolvimento acelerado, as poupanças tendem a se formar espontaneamente. Assim, todos os países do leste da Ásia registram taxa de poupança superior a 30% do PIB, sem que se possa identificar neles qualquer programa uniforme que tenha levado a esse resultado. O que apresentam de comum é uma política de integração ativa no mercado mundial.

Outra divergência do modelo aqui proposto, em relação ao figurino oficial, refere-se ao papel das multinacionais. Não há dúvida de que elas desempenharam importante papel no modelo anterior de crescimento para dentro. Inexiste, da mesma forma, qualquer objeção a que continuem a operar e mesmo se ampliar no país. Elas são, contudo, estruturalmente incapazes de representar, no modelo de crescimento para fora, função de setor de ponta da economia, tal como fizeram no passado. Isso porque, dentro da lógica do modelo baseado no incremento das exportações, deveriam entrar em choque frontal com suas matrizes nos grandes mercados internacionais, que constituem, de fato, o alvo principal de qualquer estratégia bem sucedida de integração competitiva no mercado mundial.

Alguns analistas julgam possível obter comportamento adequado das multinacionais através da imposição pelo Governo de metas de exportação. Mesmo deixando de lado o fato de que medidas desse tipo entram em conflito direto com as regras da Organização Internacional do Comércio, é fácil comprovar que não teriam o resultado desejado. O nível de exportações exigido por estratégia de crescimento para fora implicaria, de fato, necessariamente, na entrada do Brasil nos grandes mercados mundiais controlados pelas matrizes. Se estas considerarem que, para manter sua posição no mercado brasileiro, se justificaria a transferência de parcelas de mercados para as filiais, elas o fariam de forma estritamente limitada. Ou seja, seu comportamento seria igual ao de qualquer contribuinte, que paga o imposto exigido pelo

Governo e nem um centavo a mais. Ora, o comportamento requerido das empresas à frente do modelo de crescimento para fora é de agressiva e irrestrita concorrência, com o objetivo último de alijar do mercado todos os competidores. Pode-se esperar isso das filiais de empresas multinacionais?

Outro argumento em favor das multinacionais é o de que exportam maior parcela de sua produção do que as nacionais. Gonçalves (1999) mostra que, enquanto 13,6% da oferta das empresas estrangeiras é colocada no exterior, a mesma percentagem para o conjunto do país não vai além de 4,8%. Essa diferença tem primeira explicação no fato de as estrangeiras se acharem situadas exatamente nos setores mais dinâmicos do comércio mundial, além de disporem de contatos externos que facilitam suas vendas fora do país. O relevante, contudo, não é indagar o que vendem, mas sim o que venderiam, se fossem nacionais. As exportações da Coreia e Taiwan, comandadas por empresas de controle local, crescem muito acima da média do comércio internacional. No Brasil, elas ficam bem abaixo dessa média, conforme atesta o declínio de nossa participação nesse comércio. Sem maiores indagações, é, portanto, lícito afirmar que as empresas multinacionais instaladas no Brasil estão exportando menos do que poderiam e, de qualquer forma, menos do que o exigido por modelo de crescimento para fora.

A tarefa exportadora deverá, portanto, caber a empresas nacionais (que não se defrontam com a mesma restrição nos grandes mercados mundiais) dotadas de marcas próprias, tecnologia internacionalmente competitiva e capacidade de mobilizar grandes recursos financeiros.

O problema é que tais empresas não existem. Os ramos industriais que deveriam constituir a base de nosso crescimento para fora, dado seu dinamismo no comércio internacional, acham-se hoje controlados por capital estrangeiro. A solução consiste, pois, em criar grandes empresas nacionais exportadoras nesses setores. A

tarefa não pode ser, obviamente, assumida pela débil iniciativa privada local. O desencadeamento do processo cabe, portanto, ao Governo.

Inúmeras formas podem ser consideradas para tanto. Uma delas seria a associação do Governo com capitais particulares. Estes, diante de sua pequena capacidade financeira, teriam participação minoritária, recebendo, porém, o controle do empreendimento. Na medida em que este fosse bem sucedido, as ações do Governo seriam escoadas no mercado ou vendidas aos sócios privados. Assinale-se que o controle do projeto por particulares evitaria ser o programa acusado de estatizante.

Esse tipo de programa poderia ser levado adiante com base do BNDES que, segundo se tem mostrado, dispõe hoje de recursos mais amplos que o próprio Banco Mundial. O fato de que o programa de desestatização seria desacelerado, no âmbito do modelo aqui proposto, já liberaria substanciais recursos para o projeto.

Outro ponto importante a ser assinalado é que a estratégia neoliberal em curso no país está levando a que se faça exatamente o oposto do recomendável. Tivemos, em primeiro lugar, o sistemático debilitamento dos grupos nacionais através de altíssimos juros internos, abertura acelerada às importações e sobrevalorização cambial, o que os colocava em séria desvantagem diante dos concorrentes externos .

Em segundo lugar, tivemos o processo desnacionalizador. Gonçalves (1999) mostra que, entre 1994 e 1997, registraram-se no país 535 fusões e aquisições. Destas, nada menos de 283 envolveram empresas brasileiras e estrangeiras. No mesmo período, trinta e cinco grandes empresas brasileiras foram compradas por grupos estrangeiros. No que se refere ao setor bancário, que supostamente concede apoio preferencial às multinacionais instaladas no país, registrou-se o mesmo tipo de evolução. O número de bancos estrangeiros, classificados entre os cinqüenta

maiores do país, aumentou da seguinte forma: 1994, sete; 1997, quinze; 1998 (abril), vinte.

4.2 Estratégia alternativa II

Velloso (1988) propõe estratégia igualmente ativa, como a acima proposta, de crescimento para fora, que será examinada a seguir. Começaremos a recapitular seu diagnóstico da economia brasileira para passar, em seguida, à proposta de estratégia econômica, finalizando com o confronto entre a sua estratégia e a descrita nas duas seções anteriores.

Para Velloso, existiu uma era Vargas que se estendeu dos anos trinta até 1980. Nesse período, o país criou estrutura industrial complexa. Sua capacidade exportadora se concentrava, todavia, em commodities, tanto agrícolas como industriais, de baixo crescimento no comércio mundial. Dos cem produtos mais dinâmicos deste, o Brasil se achava bem colocado em somente cinco. As vantagens comparativas do país resultavam de nossas dotações naturais de fatores de produção, que se caracterizavam pela utilização de mão-de-obra não-qualificada e recursos naturais, registrando baixo valor de transformação. Sua proposta é evoluir para setores de alto conteúdo tecnológico, exigindo mão-de-obra de elevada qualificação. Para tanto, o país deveria proceder a profundas mudanças estruturais, o que reclamaria prazo de vinte anos.

A meta seria aumento das vendas externas ao ritmo de 10% ao ano. Para se chegar a tal resultado, propõe adotar a receita de John Hicks, levando o país às “especializações dinâmicas”. É o que a literatura recente sobre o comércio internacional chama de vantagens comparativas dinâmicas. Estas não são preexistentes, mas criadas e mantidas através de esforço permanente de investimento em capital humano e pesquisa tecnológica. Uma de suas características básicas é a flexibilidade, entendida como a capacidade de gerar sempre novos produtos e de se ajustar às mutações do mercado.

Para Velloso, a obtenção desse resultado é necessária não somente para relançar o país no crescimento acelerado, como também para contornar os problemas de contas correntes.

Passando ao diagnóstico, ele afirma que as dificuldades do país se devem a três tradições culturais, de corolários economicamente negativos: a primeira delas é a inexistência, no projeto brasileiro que se estende da independência ao império, de papel relevante para a população pobre; a segunda se manifesta no uso extensivo de recursos naturais, geralmente com métodos primitivos, e a terceira consiste na pouca integração da universidade com o desenvolvimento econômico e social.

A consequência do descaso em relação à população pobre levou ao desinteresse pela qualificação dos recursos humanos. A gravidade desse fato, no mundo globalizado de rápido progresso tecnológico e grandes investimentos em capital humano, é extremamente grave.

Para sublinhar os aspectos negativos do uso extensivo e com métodos primitivos dos recursos naturais, Velloso confronta o que se passa no Brasil com a experiência dos países escandinavos. Nestes, a atividade vai desde a produção ou extração do bem agrícola, mineral ou florestal até ao produto final industrializado e aos equipamentos necessários a todo o processo. A tecnologia exigida por tais atividades é gerada nos próprios países escandinavos. No Brasil dificilmente se vai além do primeiro elo da cadeia produtiva.

No que se refere ao terceiro aspecto cultural, lembra que, sobretudo nos setores de bens comercializáveis internacionalmente (exportáveis ou concorrentes de importações), a abertura econômica e a globalização exigem constante atualização tecnológica. Esta necessidade deveria ser atendida pelo sistema universitário. Ora, as empresas recorrem pouco a ele. A par disso, a pesquisa dessas instituições, no Brasil, não tem foco e apresenta prioridades pouco definidas. Outras vezes, os regulamentos das universidades proíbem os pesquisadores de darem consultorias a empresas.

Para solucionar esses problemas, Velloso propõe três projetos: a) desenvolvimento acelerado do capital humano; b) desenvolvimento dos recursos naturais pela maior aplicação de ciência e tecnologia e c) maior domínio da tecnologia moderna através de ampla integração entre a universidade e empresas. Com relação a cada um desses projetos, o autor desce a propostas operacionais, discriminando instrumentos a serem utilizados, órgãos a serem mobilizados, etc. Esses aspectos são, sem dúvida, relevantes, mas não cabe aqui examiná-los. O importante é indagar até que ponto essa estratégia econômica coincide com as sugestões por nós apresentadas.

Cumpra, inicialmente, observar que o trabalho de Velloso desce a detalhes operacionais, enquanto nossas próprias sugestões não vão além das linhas gerais de estratégia alternativa ao modelo neoliberal. Em sentido oposto, detivemo-nos longamente na crítica do modelo em curso no país, enquanto Velloso apenas deixa claro que ele não atende ao requerido para a inauguração de era pós-Vargas do desenvolvimento brasileiro.

Fica bastante claro, na proposta desse autor, que sua posição difere fundamentalmente da linha neoliberal. Não só sublinha, repetidas vezes, que a viabilização de seu programa exige colaboração da sociedade com o Estado, como se refere à necessidade de ajustamento deste à nova realidade. Em certo momento, afirma, justificando suas propostas: “É por isso que se fala em terceira via: a procura de trajetória que evite certos riscos do receituário neoliberal, sem cair nos desvios estatizantes e ultranacionalistas da antiga esquerda” (p. 15). Com respeito à globalização, são suas palavras: “A globalização, essencialmente, encerra um risco econômico maior de desigualdade entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. E um risco social: a exclusão” (p. 93). Como um dos objetivos da política econômica que sugere, considera contornar esses riscos.

A análise de Velloso considera claramente positiva a experiência de países como Taiwan e Coreia do Sul. Não há, portanto, qualquer dúvida de que estamos diante de modelo de integração ativa no comércio internacional. Entre seu modelo e o nosso é possível registrar somente duas discrepâncias que não chegam a caracterizar verdadeira divergência. Ao propor esforço permanente de pesquisa tecnológica, viabilizado por contato maior entre a universidade e a empresa, ele não especifica quais seriam os beneficiados pelo programa. Seriam as empresas estrangeiras que dominam a parcela mais importante dos setores de exportações dinâmicas? Com seus imensos recursos de pesquisa, sublinhados pelo próprio autor, estariam elas interessadas na eventual contribuição da universidade brasileira? Ou se pode conferir a responsabilidade de exportar às médias e pequenas empresas brasileiras? Não há dúvida de que, no caso de Taiwan, cabe a estas o comando do segmento exportador. No Brasil, contudo, em que as empresas de grande porte já dominam a economia, relegando seus competidores de menor tamanho a nichos pouco significativos, é factível tentar-se modelo desse tipo? Nossa resposta a essas perguntas é negativa. Velloso simplesmente não considerou o problema. Outra diferença com nossa colocação é que ele não enfatizou a necessidade de política complementar de mercado interno.

Outro aspecto que separa as duas posições se refere à pesquisa tecnológica. Nossa posição é que, pelo menos em extensa primeira fase, as empresas brasileiras exportadoras utilizarão tecnologia madura que não exige grandes gastos em pesquisa. A Coreia do Sul registrou, no período recente, crescimento duas a três vezes superior ao dos Estados Unidos. Se fossem importantes os gastos em pesquisa, ela deveria estar investindo, no setor, percentagem do PIB maior que os Estados Unidos, na mesma proporção. Ora, o próprio Velloso mostra que a esse respeito o esforço coreano é mesmo inferior ao brasileiro.

Em suma, Velloso apresenta contribuição para estratégia de integração ativa no mercado mundial perfeitamente capaz de ser utilizada como programa alternativo ao modelo neoliberal vigente. A par de seu trabalho aqui resumido, que toma a forma de modelo integrado de desenvolvimento, é possível encontrar, nos Foruns Nacionais que promove, importantes contribuições sobre aspectos específicos de política econômica, suscetíveis de serem utilizadas na definição de nova estratégia de desenvolvimento para o país.

Os responsáveis pela economia brasileira vêm, contudo, largamente ignorando esses subsídios.

5 Estratégia alternativa de crescimento para dentro

Diferentemente das duas estratégias de crescimento para fora, anteriormente examinadas, a proposta de processo dinâmico baseado no mercado interno nunca mereceu maior aprofundamento de parte de seus propugnadores (Gonçalves, 1994; Benjamim, 1998 e Guimarães, 1997). Isso se explica, em parte, pelo fato de que a literatura econômica oficial, baseada na experiência dos desenvolvidos, ignora largamente o problema do mercado.

A defesa dessa solução se inspira basicamente nas grandes dimensões do mercado interno brasileiro e na experiência da URSS que, isolada pelo cordon sanitaire dos países capitalistas, revelou-se capaz de criar importante parque fabril. A proposta não é, obviamente, de se retomar a substituição de importações cujas potencialidades se acham reconhecidamente esgotadas. A alternativa levantada configura alguma coisa que poderíamos chamar de crescimento auto-sustentado.

As estratégias de mercado interno podem ser de dois tipos, conforme abrangem somente o mercado nacional ou de diversos países unidos por processos de integração econômica. Os dois casos serão examinados a seguir.

5.1 Estratégia nacional de mercado interno

A fim de se equacionar corretamente os requisitos para a implantação do modelo de crescimento auto-sustentado, é indispensável recapitular as causas do colapso da substituição de importações, também ela baseada no mercado interno.

Durante sua fase de grande sucesso, os investimentos do modelo substituidor tinham como objetivo a produção interna de bens antes importados e o atendimento da demanda gerada pelo rápido crescimento do PIB. Ao se esgotarem as oportunidades de substituir importações, os novos investimentos passaram a depender exclusivamente do mercado gerado pelo incremento vegetativo do PIB, que se revelou insuficiente. O otimismo que anunciava a passagem automática do modelo substituidor para o crescimento auto-sustentado tinha como base a previsão de que, ao se esgotar o primeiro, o PIB teria tais dimensões que o mercado gerado pelo seu crescimento vegetativo seria suficiente para viabilizar a continuação dos elevados investimentos. Isso não aconteceu.

Exemplo simples ajudará a compreender o problema. Na fase anterior, em que o mercado era dado pela pauta de importações e o crescimento do PIB, foi possível criar três siderúrgicas de grande porte no país. Quando os investimentos passaram a depender apenas do aumento do PIB, o mercado adicional gerado por este autorizava somente a montagem de 20% de nova siderúrgica, o que é obviamente impossível. Era o problema da indivisibilidade ou do tamanho mínimo imposto pela tecnologia moderna.

Quando ficou claro que o modelo de substituição de importações havia esgotado suas potencialidades, reconheceu-se que o problema decorria da insuficiência de mercado para novos investimentos. Duas soluções de mercado interno foram então aventadas, uma baseada em Marx e outra, em Keynes.

No primeiro caso (Furtado, 1973), alegou-se que proporcionando maior participação no PIB aos grupos de baixa

renda se teria como resultado aumento do mercado interno. Isso pelo simples fato de ser menor, no consumo dessa categoria, o conteúdo importado. Acontece que, mesmo sem levar em conta a dimensão provavelmente pequena do aumento de mercado obtido, não é lícito ignorar o fato de que esse seria um efeito - uma vez por todas - quando o requerido é a elevação permanente no ritmo do crescimento vegetativo do mercado.

Quanto à política de injeções monetárias de tipo keynesiano (Tavares, 1973), ela é, sem dúvida, eficiente para aumentar a demanda monetária, conduzindo economia deprimida de volta à situação de pleno emprego. Sucede que, como se mostrará adiante, no caso em espécie, o necessário é o aumento da demanda real, ou seja, o crescimento equilibrado dos diferentes setores da economia, de forma a se proporcionarem mutuamente mercado. Ou, colocando a questão em outros termos, os investimentos em infra-estrutura feitos pelo Governo não resultariam em crescimento, dada a inexistência de atividades diretamente produtivas capaz de aproveitá-los, conseqüência normal do fim das oportunidades de substituir importações.

Ponto importante a ser estabelecido, porque explica a dificuldade dos defensores da estratégia pura de mercado interno em precisarem sua proposta, é a carência de análises do mercado na macroeconomia oficial. Esta, aparentemente, ainda se pauta pela chamada lei de Say, segundo a qual a oferta cria sua própria procura. Na análise keynesiana se introduziu a idéia da insuficiência da demanda global. Esta era, contudo, estritamente monetária e, portanto, de curto prazo e suscetível de ser corrigida, por exemplo, através do aumento de gastos públicos. O modelo de crescimento Domar-Harrod (Domar, 1957) ainda chegou a incluir a contribuição de Keynes. Ela foi, contudo, logo depois abandonada, primando pela ausência nas teorias do crescimento tanto neoclássico (Solow, 1956) como endógeno (Romer, 1986). A preocupação com o mercado só vai surgir na literatura sobre o desenvolvimento

A questão foi levantada por Nurkse (1955) e Rosenstein-Rodan (1975). Este último, em trabalho clássico, propõe programa de desenvolvimento para economia retardatária hipotética. Segundo ele, se nesta fosse criada uma fábrica de sapatos, o empreendimento não teria êxito, visto que seu mercado se limitaria às aquisições dos próprios trabalhadores. O problema deixaria, no entanto, de existir se, em vez disso, fossem criadas cem fábricas, em diferentes setores, com um milhão de trabalhadores, e distribuídas de tal forma que a oferta de cada uma correspondesse à demanda dos trabalhadores das demais.

A solução de mercado interno para a dificuldade, surgida com o fim do modelo de substituição de importações, era claramente o bloco integrado de investimentos, tal como sugerido por Rosenstein-Rodan, dado que o próprio investimento geraria mercado de dimensões adequadas, rompendo o impasse causado pelo insuficiente crescimento vegetativo da demanda, em conflito com o problema da indivisibilidade.

A dificuldade está em que a criação concomitante de grande número de unidades produtivas exige ponderáveis investimentos, certamente acima da capacidade de poupança dos subdesenvolvidos. Rosenstein-Rodan contorna o problema supondo que entidade mundial proporcionaria os fundos requeridos. Como essa fórmula não tem qualquer viabilidade concreta, em casos como o do Brasil, a solução seria a montagem do bloco integrado de investimentos de forma gradual.

Suponha-se que as poupanças disponíveis só permitam a instalação de uma unidade produtiva por ano. Estas seriam, assim, criadas sucessivamente. A grande dificuldade está em que todas as unidades operariam em perda, até se completar o bloco de investimentos, o que significa dever o programa ser implementado pelo Estado, que arcaria com os prejuízos.

Na prática, as coisas não seriam tão difíceis, porque a insuficiência do crescimento vegetativo do mercado interno, após o

esgotamento das oportunidades de substituir importações, atinge somente alguns setores. Além disso, pelo menos parte da produção poderia ser exportada. Isso não significa negar a extrema dificuldade de programa desse tipo.

Diante disso, a opção natural é pela integração ativa no mercado mundial. Como, todavia, no caso do Brasil, estamos diante de país de dimensões continentais, é de se esperar que modelo puro de crescimento para fora seja inviável. Isso porque o mercado internacional dificilmente absorveria o volume de exportações a que seríamos obrigados no caso de opção por essa estratégia. Política complementar de mercado interno se faz, dessa forma, necessária, e a seguir se especifica como as duas estratégias devem ser ajustadas.

Vejamos de que maneira e em que limites o crescimento auto-sustentado complementar a estratégia básica de crescimento para fora. Em análises envolvendo comércio internacional, os bens são separados em transacionáveis e não-transacionáveis, conforme possam ou não ser objeto desse comércio. Para simplificar, consideraremos, no presente texto, todos os bens como transacionáveis.

Recapitulemos o mecanismo básico do crescimento econômico. Nas sociedades modernas, com ênfase especial para os países em desenvolvimento, o processo dinâmico se caracteriza fundamentalmente pelo constante aumento do produto por trabalhador, resultante da elevação do capital (físico e humano) por pessoa ocupada. Essa elevação, por sua vez, é viabilizada pelo progresso tecnológico. O pleno desenvolvimento é alcançado quando o país atinge o mais alto capital por trabalhador permitido pela mais moderna tecnologia conhecida. O capital acumulado gera fluxo de PIB que pode ser medido tendo em conta sua produtividade. Esta é elevada nos setores internacionalmente competitivos que dispensam, portanto, qualquer tipo de apoio. Os demais, para subsistirem, dependem de medidas protecionistas.

Dentro da estratégia de integração no mercado mundial, cabe aos setores internacionalmente competitivos a tarefa de comandar as exportações, das quais depende essencialmente o incremento do PIB. Se, contudo, por características próprias do país, ou por limitações do mercado internacional, as vendas externas não viabilizarem capital por trabalhador do nível requerido para o pleno desenvolvimento, política de mercado interno deverá ser adotada. Para tanto medidas protecionistas serão necessárias.

Exemplo aritmético simples ajudará a compreender a questão. Suponhamos país hipotético com as seguintes características:

Relação capital/trabalhador requerida para pleno desenvolvimento = 100 000

Número de trabalhadores = 1 milhão

Produtividade do capital no setor internacionalmente competitivo = 0,7

Produtividade do capital no setor não competitivo = 0,5

Se o setor internacionalmente competitivo conseguir absorver a totalidade dos trabalhadores, temos a situação ideal prevista pelo neoliberalismo, com capital total de 100 bilhões e, levando-se em conta a produtividade deste, PIB de 70 bilhões (100 bilhões multiplicados por 0,7). Suponhamos, no entanto, mais realisticamente, que deficiências internas e limitações do mercado externo permitam investimentos em setores internacionalmente competitivos de somente 50 bilhões de dólares. Nesse caso, o PIB gerado (dada a total abertura da economia que inviabiliza os setores não competitivos internacionalmente) seria de somente 35 bilhões de dólares. Tal seria o resultado inevitável da política neoliberal que defende a irrestrita abertura do mercado interno.

Caso fosse adotada estratégia complementar de mercado interno, apoiada por medidas protecionistas, os 50 bilhões restantes de investimentos potenciais se tornariam viáveis. Dada sua menor produtividade, proporcionariam, contudo, PIB suplementar de somente 25 bilhões de dólares (50 bilhões multiplicados por 0,5),

perfazendo produto total de 60 bilhões de dólares. Temos, assim, para os PIBs nas três hipóteses:

Modelo puro de crescimento para fora (teórico)	70 bilhões
Modelo puro de crescimento para fora (realista)	35 bilhões
Modelo misto	60 bilhões

Ninguém discute, portanto, que a situação ideal seria de economia inteiramente composta por atividades internacionalmente competitivas. Se, contudo, como é realista esperar, elas forem incapazes de viabilizar a totalidade de investimentos requeridos pelo pleno desenvolvimento, estratégia complementar de mercado interno (configurada modelo misto) é claramente o second best, que não pode ser desprezado em função de viés ideológico.

5.2 Estratégia supranacional de mercado interno

Mostramos anteriormente que a política de crescimento auto-sustentado se revela tanto mais fácil quanto maior for, ao ser ela iniciada, o mercado interno. A união dos mercados internos de diversos países, através das integrações econômicas regionais, constitui, portanto, instrumento a ser levado em conta. O espaço econômico resultante desse tipo de processo deve ser considerado como um único "mercado interno", porque a unidade produtiva instalada em qualquer dos países do acordo colocará seus produtos nos demais membros nas mesmas condições que em seu próprio território.

Os processos de integração ocorrem normalmente entre países vizinhos porque o custo de transporte, entre áreas distantes, desempenha papel equivalente a barreiras tarifárias, reduzindo as vantagens da união econômica. Assim sendo, os países significativos, no caso brasileiro, são os situados no continente americano. Começaremos nossa análise das possibilidades brasileiras de integração econômica pela proposta ampla da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, para passar depois ao caso de processos mais limitados.

A proposta da ALCA constitui, essencialmente, iniciativa dos Estados Unidos. Segundo certos analistas (Valladão, 1995) ela tem sua origem na preocupação daquele país com a formação de grandes blocos regionais em curso na economia mundial. Já se acha montado o bloco europeu e pode-se prever o surgimento de outro, em futuro não muito distante, na Ásia. Temeroso de ficar isolado, os Estados Unidos estariam procurando criar algo semelhante em sua área de influência.

O problema é que, no caso da integração entre países desenvolvidos e retardatários, estes últimos correm o risco de se verem cantonados em setores de baixo valor adicionado por trabalhador o que significa, na prática, a aceitação de permanente semidesenvolvimento.

Em processos de integração econômica entre países com nível muito diferente de desenvolvimento, pode-se esperar que os mais atrasados ganhem na primeira fase, ao atraírem atividades de grande intensidade de mão-de-obra. Perdem, todavia, no cômputo final, ao se especializarem em atividades intensivas de mão-de-obra, de baixo valor adicionado por trabalhador, que proporcionam, portanto, apenas o semidesenvolvimento. A ALCA não interessa, conseqüentemente, à América Latina.

Não há dúvida de que, com respeito à ALCA, o panorama se alteraria radicalmente se a proposta americana fosse no sentido de programa de desenvolvimento conjunto e não apenas de liberalização comercial. Algo nessa linha se achava implícito na Aliança para o Progresso lançada pelo Presidente Kennedy. Nela se previa programa amplo de apoio ao desenvolvimento da América Latina sem qualquer condição em termos de abertura da economia ou de outras vantagens concedidas aos Estados Unidos. Somente em função de política econômica desse tipo, que reduzisse substancialmente o desnivelamento econômico entre o Sul e Norte do continente, seria possível considerar a proposta da ALCA.

Alternativa realista para aumentar o mercado interno, a partir do qual se lançaria a estratégia de crescimento auto-sustentado, existe no nível dos países da América Latina, todos em estágio aproximadamente igual de desenvolvimento. E a possibilidade mais significativa se acha hoje na viabilização da Área de Livre Comércio Sul-Americana, ALCSA. O processo deve obviamente ser liderado pelo Brasil. Para que, no entanto, tenha sucesso, diversos requisitos devem ser atendidos.

Seria importante, antes de mais nada, aproveitar as lições da fracassada ALALC, tentativa de integração dos países da região nos anos sessenta. Ela não foi adiante porque havia desconfiança não declarada sobre as vantagens do acordo, de parte dos membros economicamente mais débeis. Isso se refletiu na complexa forma de negociação adotada, com “listas nacionais”, de concessões tarifárias que poderiam ser retiradas, e “listas comuns”, aprovadas a cada três anos e cujas reduções eram definitivas. Do momento em que as listas comuns começaram a abranger setores sensíveis, surgiu o problema. Todos temiam, em última análise, a concorrência da indústria brasileira mais avançada e competitiva.

Para definir o que deveria ter sido feito para evitar esse tipo de problema, convém lembrar os três tipos possíveis de integração econômicas entre países (Byé, 1959). Estas podem ser imperialistas, federais ou contratuais. Exemplo da primeira temos no plano da Alemanha nazista de, se vencedora da guerra, integrar-se economicamente com a França, tornando-a país exclusivamente agrícola. Nesse modelo, ganha o país líder e perde o conjunto dos participantes no processo. Na integração federalista, ganha o conjunto, mas perdem alguns dos membros. Como exemplo temos as unificações alemã e italiana. A integração contratual é aquela em que ganha cada um dos participantes individualmente considerados. Esse é o tipo usual de integração e o único possível no caso da ALCSA.

Diante disso, o esquema a ser seguido, único oferecendo possibilidade de aceitação pelos participantes mais fracos, é o do tipo exemplificado pelo Grupo Andino, programa de integração que reúne países de porte médio da América Latina. Neste se propunha projetar o desenvolvimento industrial futuro da região repartindo-se as unidades fabris a serem criadas pelos diferentes países. Com isso ficaria garantido ganho efetivo e equilibrado para cada um dos participantes (evitando-se a concentração das atividades de maior valor adicionado em um ou alguns deles), tal como exigido nas integrações da modalidade federal.

Reserva de mercado seria estabelecida em favor do país para o qual o setor estivesse designado. Ou seja, ficaria proibida a instalação, em quaisquer dos demais participantes, de empresas desse ramo de atividade. Na distribuição dos segmentos manufatureiros entre os signatários do acordo, levar-se-ia, obviamente, em conta as vantagens locacionais existentes em cada um. Como, além disso, hoje se aceita que as vantagens comparativas são fundamentalmente criadas, programas de desenvolvimento bem estruturados para a região permitiriam tornar as reservas de mercado estritamente temporárias.

A constituição da ALCSA deverá igualmente, enfrentar o sério obstáculo representado pela falta de bom sistema de transportes interligando os potenciais participantes. Esse estado de coisas resulta, fundamentalmente, do fato de ter a colonização espanhola tido as mesmas características da portuguesa, com regiões de povoamento afastadas geograficamente e sem ligações diretas entre elas. As conseqüências negativas dessa forma de ocupação territorial vão ser agravadas, no caso de uma futura ALCSA, pelas barreiras representadas pelos Andes e Floresta Amazônica. Se não rebaixados, os atuais altos custos de transporte reduzirão de forma substancial ou mesmo anularão as vantagens decorrentes do desaparecimento das barreiras tarifárias. O problema é certamente menos grave no Cone Sul, o que, entre outras coisas, explica o prévio surgimento e o sucesso do MERCOSUL.

Cumprir, finalmente, indagar qual o interesse dos países de porte médio da América do Sul em participar na ALCSA. Diferentemente do Brasil, a eventual tentativa da parte deles de crescimento auto-sustentado do tipo acima descrito teria alto custo. Isso porque, partindo de mercados internos excessivamente pequenos, o número de setores se defrontando com o problema do tamanho mínimo das unidades produtivas, em choque com a insuficiência do crescimento vegetativo do mercado, seria, provavelmente, excessivo.

Para esses países estaria, em princípio, aberta a opção de cópia do modelo do Leste Asiático, de entrada em setores manufatureiros de maior refinamento tecnológico, elevado valor adicionado por trabalhador e rápido crescimento no mercado internacional. Na verdade, porém, episódios mais antigos, como o da abertura econômica realizada no Chile por Sergio de Castro e na Argentina por Martinez de Hoz e o neoliberalismo, que predominou na área na presente década, liquidaram ou debilitaram seriamente esses segmentos fabris, inviabilizando a cópia do modelo asiático. As alternativas seriam, portanto, optar pelo pleno desenvolvimento, no esquema da ALCSA, colocado este em termos de estrita equidade, como acima proposto, ou aceitar o semidesenvolvimento da ALCA .

Os países do Cone Sul têm diante de si, já aberto, o caminho do MERCOSUL. Para que, no entanto, este alcance os resultados esperados, é necessário que se evolua do modelo presente, de mera integração comercial, para estratégia conjunta de desenvolvimento. Esta deve idealmente tomar a forma de modelo comum de crescimento para fora, em que a tarefa de criar empresas exportadoras nacionais, gerar capacidade de pesquisa e elevar os níveis educacionais seria assumida coordenadamente pelos quatro participantes do MERCOSUL. O programa seria extremamente facilitado através do uso conjunto dos recursos já disponíveis na área em termos de poupança, capacidade de pesquisa, talento administrativo, etc. Até agora nada se fez nesse sentido.

Investimentos significativos visando aproveitar as oportunidades criadas pelo MERCOSUL apenas estão sendo realizados por multinacionais. E estes visam ao atendimento exclusivo do mercado da região, configurando o que se poderia classificar como última etapa do processo de substituição de importações.

Na medida em que o crescimento for para dentro, o mercado ampliado no MERCOSUL contribuirá para contornar o problema da indivisibilidade. Também nesse caso, contudo, política industrial conjunta deveria ser adotada.

6 Considerações Finais

O Governo brasileiro vem afirmando que seus críticos não oferecem alternativa à política econômica em curso no país. A análise aqui desenvolvida comprovou amplamente que isso não é verdade. Nas linhas a seguir, recapitula-se, de forma sistemática, a diferença entre a política oficial e a defendida por seus críticos. Serão levadas em conta somente as estratégias alternativas de crescimento para fora porque, conforme se mostrou anteriormente, apenas elas registram formalização de nível adequado.

Não nos preocupamos em separar as contribuições específicas, mas em apresentar quadro de política econômica alternativa que a análise anterior revelou ser o mais promissor.

Estratégia neoliberal em curso

- Estado Mínimo cantonado nas suas tarefas próprias de saúde, educação e segurança. Especialização do país com base em vantagens comparativas naturais;
- privatização acelerada viabilizada pela aceitação da “moeda podre”, financiamento oficial, etc.;
- planejamento econômico abrangendo exclusivamente setores de infra-estrutura;
- Integração no mercado mundial através da abertura ampla e unilateral às importações;
- estímulos convencionais às exportações;

- processo dinâmico comandado por empresas multinacionais;
- papel fundamental da poupança externa. Ampla abertura a todo tipo de capital estrangeiro;
- atualização tecnológica fundamentalmente a cargo da empresa estrangeira;
- ausência de política de mercado interno. Condenação de qualquer tipo de protecionismo;
- aceitação da ALCA apenas com adiamento de sua implantação;
- política para o MERCOSUL centrada exclusivamente na abertura comercial.

Estratégia alternativa proposta

- Estado intervencionista criando para o país vantagens comparativas dinâmicas;
- privatização gradual com pagamento exclusivamente em moeda viva;
- planejamento baseado fundamentalmente em atividades diretamente produtivas;
- integração no mercado mundial a partir do crescimento das exportações. Abertura às importações condicionada ao sucesso dessa política;
- industrialização exportadora;
- medidas convencionais de apoio à exportação, destinadas a apoiar a industrialização exportadora;
- volta atrás na abertura excessivamente rápida da economia;
- comando da economia por empresas nacionais exportadoras;
- papel fundamental da poupança interna;
- prioridade a setores de tecnologia madura. Estreita colaboração entre universidade e empresa na geração de tecnologia;
- política de mercado interno apoiada em medidas protecionistas;

- condenação da ALCA;
- política comercial do MERCOSUL complementada por política industrial conjunta;
- defesa da criação de Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA).

Diante das diferenças acima parece, à primeira vista, inexplicável a insistência oficial na tese de que não é oferecida alternativa às políticas econômicas em curso. A explicação está em que os críticos mais acerbos da estratégia vigente têm posição de esquerda e defendem, usualmente, modelo de crescimento para dentro. Este, como vimos, jamais recebeu de seus defensores formalização com base na qual se pudesse passar a medidas concretas de política econômica .

O crescimento para dentro registrou excepcional sucesso na modalidade de substituição de importações. Esta se esgotou quando todas as substituições possíveis haviam sido realizadas. A previsão de que se desembocaria automaticamente no crescimento auto-sustentado, também com base no mercado interno, não se confirmou. Segundo mostramos anteriormente, isso se deveu a que as dimensões do PIB, ao terminar o processo substituidor, não eram suficientes para viabilizar, em setores críticos, novos investimentos. Tratava-se, em última análise, do problema da indivisibilidade para o qual a única solução até agora apresentada (no que concerne ao mercado interno nacional) são os blocos integrados de investimento de Rosenstein-Rodan. Seria essa a solução? Ou ela estaria nas integrações econômicas do tipo MERCOSUL ou ALCSA? A ausência, da parte dos seus principais críticos, de respostas satisfatórias a essas perguntas confere certa validade à tese oficial de que não se oferecem alternativas de política econômica.

Mas e a proposta de modelos ativos de integração no mercado mundial? Mostramos que eles foram objeto de, pelo menos, dois trabalhos que, dados recursos materiais humanos e de informação requeridos (dos quais somente o Governo dispõe), poderiam ser

traduzidos em políticas econômicas concretas. Aqui, o que parece estar acontecendo é o seguinte: a estratégia oficial é de crescimento para fora. Como as duas propostas alternativas, realmente válidas, são igualmente de crescimento para fora, o Governo finge acreditar que não diferem do que se está fazendo no país.

Diante das críticas que vem recebendo, a equipe oficial anuncia mudança de rumos com programas como o recente Avança Brasil. Medidas desse tipo podem até proporcionar alguns resultados de curto prazo. A volta, contudo, a crescimento acelerado de longo prazo depende de mudança estrutural, ou seja, da renúncia ao receituário neoliberal. Infelizmente nada indica que isso vá acontecer em futuro próximo.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. **The Asian miracle: economic growth and public policy**. New York: Oxford University Press, 1993.
- BARROS, M., GOLDSTEIN, L. Reestruturação Industrial. **Gazeta Mercantil**, 12/8, 1996.
- BARROS, J. R., GOLDSTEIN, L. Economia competitiva: solução para a vulnerabilidade. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). **O Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996.
- BARROS, M., GOLDSTEIN, L. Reestruturação Industrial. **Gazeta Mercantil**, nov./dez. 1996.
- BATISTA, C., FRITSCH, W. Dinâmica recente das exportações brasileiras. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). **A nova inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- BEAUD, M. **L'économie mondiale dans les années 80: la decouverte**. Paris, 1989.
- BYÉ, M. Unions douanières et données nationales. **Économie Appliquée**, jan./mar. 1950.

- CEPAL. **América Latina y Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.** Nações Unidas, Santiago do Chile, 1995.
- COUTINHO L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização em Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). **Desafios de um país em transformação.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- DOMAR, E. D. **Essay in the theory of economic growth.** New York: Oxford University Press, 1957.
- EDWARDS, S. Trade liberalization reforms and the World Bank. **American Economic Review**, maio 1997.
- FELDSTEIN, M. Fluxos mundiais de capital: pouco em vez de demais. **The Economist**, 30 jun. 1995.
- FERRER, A. Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: los problemas de la América Latina. **Trimestre Económico**, out./nov./dez. 1996.
- FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento econômico.** 1996 (mimeo).
- FRANCO, G. O Plano Real em perspectiva de prazo médio. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). **O Brasil e o mundo.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- FRISCHTAK, PESSOA. O Brasil e os mercados dinâmicos e de alta tecnologia. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). **O Brasil e o mundo.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- FRITSCH, W., FRANCO, G. **L'investissement étranger au Brésil.** Paris: OCDE, 1991.
- FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- GONÇALVES, R. **Ó abre alas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- GUIMARÃES, S. P. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos. In: Guimarães, S. P. (org.). **Estratégias Índia e Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 1997.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1959.
- HIRST, P., THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- MAGALHÃES, J. P. A. Condições para a montagem de novo modelo de desenvolvimento para a América Latina. In: **Carta Mensal**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 1996a.
- MAGALHÃES, J. P. A. **Causas da inviabilização econômica da América portuguesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996b.
- MAGALHÃES, J. P. A. **Paradigmas econômicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: EDUERJ -Editora UFRJ, 1996.
- NURKSE, R. **Problemas de formación de capital**. México: Fondo de Cultura Economica, 1995.
- OMAN, C. **Globalisation et Régionalisation**. Paris: OCDE, 1994.
- PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations**. New York: Free Press, 1990.
- RODRIK, D. Understanding economic policy reform. **Journal of Economic Literature**, mar. 1996.
- ROMER, P. Increasing returns and long run growth. **Journal of Political Economy**, out. 1986.
- ROSENSTEIRN-RODAN, N. P. R. Problems of development in Eastern and South Eastern Europe. In: OKUN, B., RICHARDSON

- (orgs.) **Studies in economic development**. New York: Holt, Rinehart e Winston, 1961.
- SOLOW, R. W. Model of growth. In: Sen, A. (org.). **Growth economics hammonsworth**. Penguin Books, 1956.
- TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- THOMPSON, G. F. O Reino Unido e o Brasil no processo de globalização. In: GUIMARÃES, S. P. (org.). **Desafios Reino Unido e Brasil**. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Brasília, 1997.
- VALLADÃO, A. G. A. **Le retour du panaméricanisme**. Paris: CREST, 1995.
- VELLOSO, J. P. R. A crise mundial e o grande ciclo brasileiro de transformação no final do século e o modelo de especializações avançadas: um projeto para o Brasil do século XXI. In: _____. **O Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.