



DEBATES FUNDAP

O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO

ORGANIZADORES

Geraldo Biasoto Junior
Luiz Antonio Palma e Silva

ARTIGOS DE

Carlos Alonso B. de Oliveira
Carlos Medeiros
Carlos Roberto Azzoni
Claudio Salm
Fernando Rezende
Franklin Serrano
Gustavo Maia Gomes
Joaquim José Martins Guilhoto
José Carlos Braga
José Luís Fiori
Júlio César Gomes de Almeida
Marco Aurélio Nogueira
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
Paulo Rabello de Castro

Fundap



DEBATES FUNDAP

O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO





GOVERNADOR DO ESTADO

ALBERTO GOLDMAN

SECRETÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA

MARCOS ANTÔNIO MONTEIRO

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

DIRETOR EXECUTIVO

GERALDO BIASOTO JÚNIOR

DEBATES FUNDAP

POLÍTICAS PÚBLICAS EM FOCO

EQUIPE TÉCNICA

AURILIO SERGIO COSTA CAIADO

LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

CONSULTOR

CLAUDIO LEOPOLDO SALM

ESTAGIÁRIA

MAURA COSTA CIMINI





DEBATES FUNDAP

O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO

ORGANIZADORES

GERALDO BIASOTO JUNIOR
LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

ARTIGOS DE

CARLOS ALONSO B. DE OLIVEIRA
CARLOS MEDEIROS
CARLOS ROBERTO AZZONI
CLAUDIO SALM
FERNANDO REZENDE
FRANKLIN SERRANO
GUSTAVO MAIA GOMES
JOAQUIM JOSÉ MARTINS GUILHOTO
JOSÉ CARLOS BRAGA
JOSÉ LUÍS FIORI
JÚLIO CÉSAR GOMES DE ALMEIDA
MARCO AURÉLIO NOGUEIRA
MARIA LUCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA
PAULO RABELLO DE CASTRO

Fundap

1ª EDIÇÃO

SÃO PAULO, 2010





O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO
© 2010 FUNDAP

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO TÉCNICA
LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

PROJETO GRÁFICO E CAPA
NEWTON SODRÉ

IMAGEM DA CAPA
“PENSANDO OS TRÓPICOS” [ASSEMBLAGE DE LUIZ PALMA]

FOTO
MARCOS MUZI

REVISÃO
MARIA ELOISA PIRES TAVARES

EDITORACÃO ELETRÔNICA
HELENICE ALBERTO

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
ANA CRISTINA DE SOUZA LEÃO
NORMA BATISTA NÓRCIA
RUTH APARECIDA DE OLIVEIRA

CATALOGAÇÃO NA FONTE
ELENA YUKIE HARADA

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DA FUNDAP, SP, BRASIL)

O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO / ORGANIZADORES GERALDO BIASOTO JUNIOR, LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA. – SÃO PAULO : FUNDAP, 2010.

208p. – (DEBATES FUNDAP)

ISBN 978-85-7285-121-3

1. DESENVOLVIMENTO. 2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. 3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INTERNACIONAL. 4. RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS. I. BIASOTO JUNIOR, GERALDO. II. PALMA E SILVA, LUIZ ANTONIO. III. FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP. IV. SÉRIE.

CDD – 338.9
338.91
337

EDIÇÕES FUNDAP
RUA CRISTIANO VIANA, 428
054199-902 – SÃO PAULO – SP
TELEFONE (11) 3066 5640 – FAX (11) 3066 5752
LIVRARIA@FUNDAP.SP.GOV.BR
WWW.FUNDAP.SP.GOV.BR





SUMÁRIO

Apresentação	
<i>Geraldo Biasoto Junior</i>	7
Desenvolvimento Econômico – Conceitos Básicos e Problemas Brasileiros	
<i>Claudio Salm</i>	9
DESENVOLVIMENTO: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS	
Desenvolvimento: situação e perspectivas	
<i>Júlio César Gomes de Almeida</i>	29
Juros, Câmbio e Inflação: dilemas para a retomada do desenvolvimento	
<i>Franklin Serrano</i>	42
DESENVOLVIMENTO: RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS	
Relações Internacionais e Desenvolvimento Econômico	
<i>Carlos Alonso B. de Oliveira</i>	53
Brasil: um novo padrão de desenvolvimento?	
<i>José Carlos Braga</i>	61
Sistema Mundial, América do Sul, Brasil e Estados Unidos: seis pontos para uma breve discussão	
<i>José Luís Fiori</i>	66
DESENVOLVIMENTO: A DIMENSÃO REGIONAL	
Identificação Empírica de Áreas Dinâmicas, Áreas Estagnadas e Áreas em Retrocesso: possível alternativa metodológica	
<i>Carlos Roberto Azzoni</i>	79





Dinâmica Territorial e Política Regional

Fernando Rezende 86

Áreas Dinâmicas, Estagnadas e em Retrocesso na Economia Brasileira: a evidência empírica dos anos 1980-2005

Gustavo Maia Gomes 96

Breve Nota sobre a Importância dos Setores Produtivos e das Unidades da Federação para o Desenvolvimento da Economia Brasileira

Joaquim José Martins Guilhoto 125

O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Estado e Desenvolvimento Econômico

Carlos Medeiros 139

O Papel do Estado na Promoção do Desenvolvimento

Paulo Rabello de Castro 165

O PAPEL DA SOCIEDADE E DA POLÍTICA HOJE NA CONFORMAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO

Da Frustração à Reposição da Confiança na Política

Marco Aurélio Nogueira 177

Breves Anotações para Cercar o Tema de um Prisma Bifocal

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna 198





Apresentação

Geraldo Biasoto Junior
Diretor Executivo da Fundap.

O lançamento de Debates Fundap foi fato crucial para a Fundação, porque, desde o início de nossa gestão, havia a expectativa de que fossem intensificadas as discussões acerca das políticas públicas. Em sua atuação nos diversos órgãos públicos e no governo do Estado como um todo, a Fundap auxilia, indica, executa e conduz políticas governamentais, buscando dar conteúdo e forma às iniciativas, sempre no sentido de ganhos de eficiência e abrangência às ações governamentais.

Em cada órgão com o qual a Fundap colabora, estimulamos essa busca por mais substância e densidade para as ações públicas, notadamente naqueles órgãos que são responsáveis por áreas nevrálgicas, como as Secretarias da Educação e da Saúde. Com a série de seminários Políticas Públicas em Debate, inauguramos um local para aprofundamento das discussões e para a reflexão organizada sobre os temas que a prática nos coloca.

O debate acontece tanto nos seminários realizados mensalmente na Fundap como, também, no portal disponibilizado para discutir as políticas públicas, o desenvolvimento, o formato da intervenção do Estado, a economia e a política econômica. Ao mesmo tempo, discutir a gestão, as instituições e os formatos de políticas sociais é elemento crucial no desenho e na sustentabilidade das políticas.

Por que a tentativa de viabilização da Fundap como espaço de discussão, quando já existem tantos por aí?

O grupo de pessoas que discutiu e formatou esse projeto entende não ser possível negar a constatação de que, nos últimos anos, houve um empobrecimento do debate dos temas das políticas públicas. Isso





aconteceu, por exemplo, na economia, por existir praticamente uma verdade universal, que não abre espaço para discussão.

Também nas questões do Estado sentimos que o espaço para discussão foi reduzido, até por uma questão política: o que era uma discussão entre diversos agentes acabou encerrando-se em posicionamentos partidários. E isso, obviamente, empobrece não só o debate, mas a própria sociedade e a sua capacidade de gerar políticas, debater de forma madura e achar caminhos.

Assim, nossa intenção é ter um palco de discussões o menos cristalizado possível, onde as pessoas possam ouvir e fazer a crítica das suas próprias posições no debate; que as pessoas consigam discutir, saindo de suas posições e olhando para as posições do oponente no debate. Queremos avançar, resgatando o que foi, talvez, uma pérola do Brasil – a densidade do debate político ideológico, da função do Estado, da função do agente público.

Tivemos isso em outros tempos, e se vier a acontecer novamente, se formos felizes nisso, a iniciativa terá sido vitoriosa.

Nesse momento, estamos reunindo o resultado do primeiro ciclo de Debates Fundap, que abordou importantes questões relativas ao desenvolvimento.





Desenvolvimento Econômico – Conceitos Básicos e Problemas Brasileiros

Claudio Salm

Economista, professor do Departamento de Economia da UFRJ e
consultor da Fundap

Este texto tem como objetivo discorrer sobre alguns conceitos básicos do pensamento sobre o desenvolvimento econômico e referirlos a questões importantes e atuais do Brasil. Dirige-se aos colegas que não são economistas e que pensam o desenvolvimento a partir de ângulos sugeridos por outras ciências sociais. Pretende facilitar-lhes a leitura dos temas tratados em vários capítulos deste livro que vem em boa hora, quando volta a ganhar vigor o debate sobre os rumos do nosso desenvolvimento.

Não é fácil a tarefa de comprimir em poucas páginas mais de dois séculos de acumulação de conhecimentos e de controvérsias sobre o desenvolvimento econômico. Imprescindível, então, ser seletivo sem, no entanto, cair em abstrações excessivas, como por exemplo a ideia de que o desenvolvimento econômico é crescimento econômico com distribuição de renda¹.

O estudo do desenvolvimento econômico não constitui uma “aplicação” da teoria econômica. Nasceu com a disciplina, como seu objeto central. A Riqueza das Nações, o clássico de Adam Smith publicado em 1776, é considerado seu marco zero².

1 Nem cair, também, em definições muito abrangentes, difíceis de esmiuçar no espaço deste artigo, como: “o desenvolvimentismo é (a) defesa da industrialização e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas e bancos de fomento estatais, geralmente emoldurados por uma retórica com apelos ideológicos nacionalistas” (FONSECA, 2004).

2 Gigantes como Ricardo e Malthus devem ser sempre lembrados na história do pensamento sobre o desenvolvimento econômico e a repartição da renda. Não seria arbitrário dizer que os alicerces desse pensamento serão concluídos por Marx. Na sua contribuição, destaca-se a importância atribuída





Tal como Smith, comecemos pela produtividade. O aumento da produtividade – produzir mais com a mesma quantidade de recursos – é o conceito fundamental do processo de desenvolvimento. Produzir mais recorrendo a jornadas mais longas de trabalho não é aumento de produtividade. Nem através de um ritmo maior de trabalho, que é apenas aumento da intensificação do trabalho.

Embora seja objeto de controvérsias ideológicas, pode-se desagregar o aumento da produtividade pela contribuição de cada um dos “fatores de produção” – terra, trabalho e capital – que, combinados, são empregados na produção: acesso a terra de melhor qualidade, aplicação de corretivos e fertilizantes, utilização de máquinas que embutem tecnologias superiores ou emprego de trabalho mais qualificado. Pode-se também falar em Produtividade Total dos Fatores. Nesse caso, somos levados a pensar naquilo que promove a “produtividade sistêmica”, tudo o que contribui para maior eficiência de todos os fatores de produção, tal como infraestrutura física, inovação tecnológica, educação, saúde, segurança, inclusive segurança jurídica.

O aumento de produtividade equivale a aumento de renda. Quem dele irá se apropriar? O problema de como se distribui a renda entre os proprietários dos fatores de produção é objeto de discussões desde os primórdios da teoria econômica. A renda proveniente do aumento da produtividade pode ser apropriada de várias formas ou de várias combinações entre elas. Pelos trabalhadores, via aumentos reais dos salários quando a maior produtividade se traduzir em queda de preços dos produtos que consomem, ou pelos proprietários da terra (via rendas, aluguéis) e do capital (via juros). Se considerarmos que a função empresarial constitui um fator de produção à parte da propriedade da terra e do capital, então os empresários fazem jus ao lucro em nome do risco do empreendimento³.

No Brasil, a soma dos lucros e das rendas de propriedade é maior que o total da massa salarial. Não existem dados confiáveis sobre a sua

ao progresso tecnológico, processo necessário e permanente no capitalismo, com implicações revolucionárias para as mudanças sociais e institucionais inerentes ao desenvolvimento econômico.

3 Os rendimentos (bônus) da alta gerência, daqueles que administram a empresa em nome dos acionistas, dependem mais dos lucros do que de salários supostamente determinados por um mercado de trabalho de CEOs (*Chief Executive Officer*), como passaram a ser chamados os altos gerentes.





distribuição, mas aquela parcela da renda total está certamente bem mais concentrada do que a massa salarial cuja distribuição entre nós é notoriamente desigual.

Que os salários devam garantir pelo menos o nível de subsistência social e culturalmente determinado é noção elementar. Que os salários efetivamente praticados dependem do poder de barganha dos trabalhadores é noção menos consensual. No entanto, isso é fundamental para se entender por que, em algumas economias, os trabalhadores não conseguem aumentar seus salários quando aumenta a produtividade. Esquematicamente, é o caso de economias tradicionais, penetradas por atividades capitalizadas (*plantations*, mineração), que dispõem de oferta ilimitada de mão de obra “barata”, proveniente dos setores tradicionais caracterizados por baixa produtividade. Essa é uma característica definidora do subdesenvolvimento, à qual retornaremos adiante. Se o poder de compra dos salários não acompanha o aumento da produtividade, a maior renda irá se concentrar nas mãos dos que controlam a terra e o capital.

Essa digressão serve para nos conduzir aos conceitos de investimento e de excedente.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o investimento é a parte nobre, digamos, da destinação do excedente. Tudo aquilo que é produzido para aumentar a capacidade produtiva e/ou a produtividade – as máquinas que aumentam a produtividade do trabalho são emblemáticas – é investimento. O investimento é, portanto, a variável-chave do desenvolvimento.

Os fatores empregados nas atividades de investimento não produzem diretamente para o consumo. Ninguém consome máquinas nem obras inacabadas, mas os proprietários dos fatores empregados na sua produção devem ser remunerados. Logo, para haver investimento é preciso que a sociedade produza um excedente que garanta aquelas remunerações.

Excedente é o conjunto de recursos apropriados mas não empregados na produção do que a sociedade necessita para apenas garantir sua reprodução⁴. Como se percebe, o conceito de excedente não é nada trivial.

4 Cabreria distinguir entre o que é consumo de luxo, ou consumo capitalista – como a literatura costuma chamar –, e o que é consumo dos trabalhadores, não supérfluo e necessário por definição.





O importante a reter é que por mais ostentatório que seja seu padrão de vida, os mais ricos nem de longe conseguiriam consumir tudo o que recebem como rendimentos. Terão de acumular em alguma modalidade de riqueza, ou ativos, inclusive sob a forma de aplicação em fundos à disposição dos que demandam recursos para investir na produção.

Essa fonte de recursos recebe no jargão econômico convencional o nome pouco apropriado de “poupança”. Pouco apropriado porque poupar sugere um esforço, um sacrifício — abster-se de consumir —, o que se aplicaria no máximo aos depositantes em modestas cadernetas de poupança.

Parte do excedente é destinada aos que não produzem absolutamente nada, como os aposentados ou os que vivem exclusivamente de transferências de renda. Em tempo, nem por isso são eles “inúteis”, sendo esse tipo de juízo moral, não econômico. Ou, ainda, destinada aos que auferem recursos a título de sua contribuição à produção, mas que efetivamente nada lhe agregam. Poderiam ser dispensados sem que se afetasse a quantidade produzida⁵. Também é cabível referência aos recursos remetidos ao exterior, sem contrapartida na importação de bens de consumo.

A fronteira entre o que constitui a parte do excedente destinada ao investimento, a chamada formação de capital, e as demais partes (“acumulação improdutiva”) é também imprecisa, como em tantas outras classificações. Mas isso não nos impede de observar que nem sempre a maior parte do excedente é destinada ao investimento. No Brasil, as Contas Nacionais estimam em algo como 44% a parcela do PIB apropriada por lucros e rendas de propriedade, denominada “Excedente Operacional Bruto”. Entretanto, nossa taxa de investimento é bem mais baixa, em torno de 18%. Significa dizer que mais da metade

Há duzentos anos, talvez fosse mais fácil do que hoje demarcar os dois conjuntos de bens. Telefones celulares, computadores pessoais, o que são? Classificá-los implica, sem dúvida, boa dose de subjetividade. O excedente é como a girafa, difícil de descrever, mas fácil de reconhecer.

5 Em “economês”, aqueles cuja produtividade marginal é zero. Em alguns casos, as atividades produtivas podem até se beneficiar da sua remoção. É o caso, inspirado num exemplo clássico de Paul Baran, das máfias que cobram taxas e pedágios em troca de “segurança”, como ocorre em várias comunidades do Rio de Janeiro dominadas pelas milícias.





do Excedente Operacional Bruto não se destina a financiar atividades produtivas. Na China, para tomar um exemplo extremo, a taxa de investimento gira em torno dos 40% do PIB, o que explica em grande medida a enorme diferença entre as taxas de crescimento dos dois países. Em linguagem e de acordo com conceituação igualmente convencional, pode-se dizer que é baixa no Brasil a propensão a poupar.

O financiamento do investimento pode ser analisado a partir de duas perspectivas, em torno das quais se digladiam ferozmente as várias correntes do pensamento econômico.

Uma concentra o foco na demanda por recursos para investir e na resposta do crédito, dos recursos adiantados (“alavancados”) pelos agentes financeiros. As dívidas geradas pelos empréstimos – cujos títulos poderão ser revendidos pelos bancos mundo afora – deverão finalmente ser honradas pelos tomadores iniciais, sejam eles pessoas físicas que se endividaram para adquirir casas, por exemplo⁶, ou empresas que pagarão os empréstimos através dos retornos esperados dos investimentos por elas realizados. Pode ocorrer alguma inadimplência, e os agentes financeiros embutem esses custos nos encargos cobrados. Pode ocorrer, também, frustração maior das expectativas de retorno dos investimentos. Nesses casos, o peso dos “títulos podres” em poder dos bancos levará a um retraimento na oferta de crédito, o que poderá provocar crise de maior ou menor proporção. Ao longo do século XX, especialmente depois da grande depressão de 1929, essa tem sido a perspectiva privilegiada, uma vez que explica melhor os movimentos cíclicos das economias com suas crises frequentes.

Os estudiosos do desenvolvimento não desconhecem esses reverses, pois as economias em desenvolvimento também estão sujeitas a eles. Ninguém mais tem dúvida de que, no curto prazo, o estímulo à demanda é a medida mais eficaz para reanimar uma economia em crise, utilizando-se para tanto, principalmente, a demanda provocada por investimentos públicos.

6 Note-se que nesse caso apenas as casas novas são consideradas investimento do ponto de vista macroeconômico. Carros de passeio, novos ou usados, grande mercado para os bancos que financiam as vendas, não são investimento para as Contas Nacionais, embora possam ter esse significado para alguns compradores, geralmente os de menor renda.





Mas, se a preocupação maior for com prazos mais longos, com o volume necessário de investimentos para promover melhorias na estrutura econômica, então é natural que se adote outra perspectiva, que traga para o primeiro plano a carência de recursos para investir, ou seja, que se concentre na oferta de fundos para investir⁷.

O Brasil é um bom exemplo de complementaridade dos dois enfoques. Por um lado, nossa experiência recente registra grande volatilidade nas taxas de crescimento do PIB, e esse comportamento é mais bem explicado pela ótica da demanda. O ânimo de investir depende das expectativas quanto ao crescimento, quanto ao dinamismo das exportações, isto é, da demanda externa, e quanto ao dinamismo do mercado interno.

Por outro lado, se pensarmos nos vultosos recursos necessários para superar os gargalos que se evidenciam, especialmente na infraestrutura – em especial o que se refere à logística de transportes e à energia –, e se pensarmos em aproveitar novas oportunidades que se abrem, como a exploração do pré-sal pela Petrobrás, chegaremos à conclusão de que não basta contar apenas com a demanda aquecida. Se se quer gerar os recursos requeridos pelos investimentos, será preciso atentar para as limitações das fontes de recursos.

Um dos pilares da sabedoria convencional é o que sustenta a importância do capital estrangeiro para complementar nossa suposta insuficiência de poupança interna. Os países subdesenvolvidos teriam abundância de mão de obra e de recursos naturais, mas lhes faltaria o capital necessário para aproveitá-los produtivamente.

Com base nesse tipo de sabedoria convencional, o Brasil voltou a se abrir às finanças internacionais na década de 1990. E o país por certo tem demonstrado competitividade para atrair o investimento externo, seja aquele voltado para as aplicações financeiras, de portfólio (ações e títulos de renda fixa), seja para os destinados à produção (Investimento Direto Estrangeiro, IED). E esses ainda se realizam muito em função dos nossos recursos naturais.

Entretanto, a avaliação da efetiva contribuição do capital estrangeiro para a nossa capacidade de investir é objeto de muita controvérsia.

⁷ Há os que discordam, os que acham que sempre, ao fim e ao cabo, qualquer volume de investimento irá produzir a renda suficiente para amortizar e remunerar os créditos concedidos. O investimento criaria sua própria poupança.





Os fluxos de capital são via de mão dupla, entram e saem. As aplicações financeiras podem ser muito voláteis. Em 2009, por exemplo, tivemos entrada líquida de mais de US\$ 40 bi, enquanto que, um ano antes, o fluxo havia sido negativo em quase US\$ 11 bi. Nesses dois anos, remetemos para o exterior, a título de juros, mais de US\$ 16 bi. Os investimentos diretos somam-se ao estoque existente de capital estrangeiro, um passivo externo a ser servido com remessas de lucros e dividendos. Em 2009, entraram no país cerca de US\$ 26 bi, em investimento estrangeiro. As remessas foram superiores a US\$ 25,2 bi.

Nesse momento, não se nota maior preocupação com nossas contas externas, apesar do déficit atual nas transações correntes. Prevalece a convicção de que qualquer que seja o déficit com o exterior – e o que se estima para os próximos anos não é pequeno –, será possível financiá-lo através da entrada de capitais.

Essa visão otimista, do setor financeiro, esmaeceu, por ora, o intenso debate sobre nossa inserção internacional, debate centrado em juros e na taxa de câmbio. De forma bem resumida, a prática de juros elevados teria também a função de atrair capitais externos, o que estaria gerando valorização exagerada do real. A taxa de câmbio apreciada funcionaria como âncora anti-inflacionária, mas tendo como custo a deterioração da balança comercial, ela mesma consequência do desestímulo às exportações e do simultâneo impulso às importações⁸. O real apreciado prejudicaria a competitividade mundial de nossa indústria mais intensiva em tecnologia, enfraquecendo nossas cadeias industriais⁹.

No período que vai das duas primeiras décadas do pós-guerra até os anos 1980, ao contrário do que hoje ocorre, a taxa de câmbio foi tratada com extremo cuidado. Praticamos intervenções diretas seja para evitar desvalorização excessiva da nossa moeda e aumento das pressões inflacionárias, seja para que ela não ficasse apreciada em demasia. Com isso, visava-se a proteger a indústria e a estimular exportações outras, além do café, do açúcar e de minérios. Chegamos inclusive a ter um

8 Para uma explicação cuidadosa desse ponto, ver o artigo de Franklin Serrano no capítulo 1 deste livro, “Desenvolvimento: problemas e perspectivas”.

9 Além disso, adverte o professor Bresser-Pereira, a sobrevalorização da moeda estimula mais o consumo do que a poupança.





regime de taxas múltiplas de câmbio. Hoje, tais intervenções são inimagináveis e a taxa de câmbio flutua livremente, ou quase¹⁰.

Os problemas acarretados pelo câmbio apreciado remetem ao que se denomina “doença holandesa”. Entre nós, o professor Bresser-Pereira é quem mais utiliza a expressão. O que significa? Que a especialização num produto primário altamente demandado, como o petróleo, pode gerar grandes volumes de divisas, o que valoriza a moeda do país produtor. Com isso, as importações tornam-se baratas e, em consequência, inibe-se o desenvolvimento de outras atividades. Tudo ou quase tudo economicamente significativo fica restrito aos enclaves exportadores.

Embora seja impossível negar as distorções provocadas pela apreciação do real, também é fato que reverter a política monetária e cambial é muito difícil. Não só por causa da crença de que “em time que está ganhando não se mexe”, mas também porque qualquer mudança mais brusca na política macroeconômica que busque estabelecer taxa de câmbio menos apreciada pode provocar o temor da volta da inflação e fuga de capitais. No entanto, ainda que de forma cautelosa, haverá que enfrentar, mais dia menos dia, o desalinhamento das taxas de juros e de câmbio.

Se adicionarmos às deficiências de infraestrutura física as carências de mão de obra qualificada, de ciência e tecnologia, e capital social básico (saneamento, saúde, segurança), torna-se evidente a importância de elevar nossa taxa de investimento. Também adquire outro significado a relevância do papel do Estado no enfrentamento desses desafios cruciais¹¹.

Costuma-se associar o desenvolvimentismo à maior participação do Estado na vida econômica, e o liberalismo a “mais mercado”. Para os problemas mencionados, porém, essa é uma falsa questão. Em nenhum lugar do mundo esses obstáculos foram superados pelas forças

10 A taxa de câmbio única deveria equilibrar, simultaneamente, tanto os fluxos financeiros como os de mercadorias e de serviços. Não é pouco.

11 O investimento está muito associado à produção de capital físico, inclusive nas Contas Nacionais. Entretanto, do ponto de vista conceitual, não há nenhuma razão especial para que seja assim. Os gastos com educação e saúde (capital humano) poderiam perfeitamente ser considerados investimento.





do mercado. Não há como contornar o fato de que compete em enorme medida ao Estado enfrentar essas questões, seja como indutor, seja como produtor.

É no mínimo simplista, portanto, a antinomia Estado *versus* mercado. O importante será dotar o Estado dos instrumentos necessários para exercer suas funções promotoras do desenvolvimento. Em outras palavras, construir o Estado desenvolvimentista¹².

Retornaremos, no final do texto, à análise do papel do Estado. Por ora, não nos afastemos do objetivo central. Voltemos aos conceitos básicos do pensamento desenvolvimentista e, nesse contexto, examinemos o processo do desenvolvimento e o fenômeno correlato do subdesenvolvimento.

A Riqueza das Nações foi escrito no limiar da primeira revolução industrial, quando a mecanização do trabalho passou a ser o principal fator do aumento da produtividade. Esse cenário, que ainda não era o predominante na época, foi pensado por Adam Smith. As circunstâncias viriam a mudar, mas os conceitos básicos então formulados resistiriam ao teste do tempo. Por exemplo: a noção de que a produtividade decorre da crescente divisão do trabalho, o que vale tanto para uma comunidade quanto para o conjunto dos países. Nesse caso, trata-se da chamada divisão internacional do trabalho.

Divisão do trabalho equivale a especialização. A especialização na produção de determinado produto vai depender do tamanho do mercado. É ele que também determinará as escalas mínimas de produção¹³.

A especialização se dará, então, naquela(s) atividade(s) em que o país possui “vantagens comparativas”. Vale dizer, aquela(s) em que o país seja mais eficiente, possa produzir a custos mais baixos que outros países. Mesmo que possa produzir outros produtos em que também

12 A respeito, consulte o capítulo 4 deste livro, “O Papel do Estado na Promoção do Desenvolvimento”.

13 Tudo isso tem muito de intuitivo. Imagine o leitor a dificuldade que enfrentaria alguém que optasse por sobreviver como carregador de malas na estação de trem de alguma pequena cidade. Provavelmente ficaria ocioso a maior parte do tempo e teria de se dedicar também a outras atividades. Já numa grande cidade, de renda média elevada, é perfeitamente possível que alguém se especialize nessa ocupação e que os terminais de passageiros contem com esteiras automáticas, economicamente viáveis apenas a partir de um volume mínimo de bagagens.





apresente custos de produção inferiores, mas não tanto, valeria a pena, do ponto de vista da eficiência econômica, substituí-los por importações e dedicar-se apenas aos primeiros¹⁴.

Entretanto, as formas de produzir diferentes produtos não promovem sempre a divisão do trabalho na mesma extensão e intensidade. Isso também é intuitivo. Compare-se a cadeia produtiva automobilística com a que dá suporte à produção de minério de ferro. A primeira é evidentemente muito mais diversificada que a outra, ao envolver uma miríade de atividades. A mina de ferro, contrastada à produção de automóveis, gera menores efeitos sobre o conjunto da economia. Portanto, conforme seja a especialização – em produtos primários ou em manufaturados de baixa ou alta intensidade tecnológica –, diferente será o resultado sobre o dinamismo da economia e sobre a geração de empregos.

O maior mercado, obviamente, é o mundial. Quando um país se abre ao comércio exterior e se especializa, deixa de ser autossuficiente, ainda que relativamente pobre. Poderá oferecer alternativas de ocupação capazes de absorver a força de trabalho que já não produzirá o que vier a ser importado. Caso isso não seja viável, e se essa população “excedente” estiver impossibilitada de emigrar, o mais provável é que seja condenada a buscar sua subsistência em atividades de autoconsumo ou noutras de baixa produtividade. Nesses casos, com frequência ocorrem migrações para as cidades e inserção ocupacional dos migrantes em serviços também de baixa produtividade.

Surgem, então, diferenças marcantes de produtividade, logo, de renda, entre o setor exportador, por um lado, e, por outro, o de subsistência no campo e o de serviços mal remunerados nas cidades. Essa dualidade está na origem do conceito de subdesenvolvimento, que não se confunde com “atraso”, que nesse contexto tem mais a ver com isolamento, com a não participação no comércio mundial. A diversificação da estrutura produtiva decorrente da industrialização representa o principal esforço para superar a dualidade, o subdesenvolvimento. É

14 São conceitos que também se aplicam a regiões dentro de um país, ou seja, pode-se falar em desenvolvimento regional, mas a referência de Adam Smith é o Estado-nação, capaz de impor barreiras ao livre comércio. O capitalismo segue sendo essencialmente nacional, em que pese toda a retórica da globalização que não eliminou os “apelos ideológicos nacionalistas”.





também a busca por uma nova forma de inserção na economia mundial e por menor dependência da demanda externa.

No pós-guerra, os estudos pioneiros da Cepal detectaram outro problema crucial, cuja superação justificava o esforço de industrialização. A saber, a tendência de deterioração das relações de troca entre os países que se haviam especializado na exportação de produtos primários – a “periferia” – e os que exportavam produtos industrializados, o chamado “centro”. Essa dinâmica funcionava em detrimento da periferia. Ou seja, tornava necessário vender crescentes quantidades de alimentos ou matérias-primas para comprar a mesma quantidade de bens industrializados.

Qual a explicação dessa tendência? Enquanto nos que se haviam especializado em produtos primários – os países “primário-exportadores” – os aumentos de produtividade traduziam-se em queda de preços, nos industrializados os proprietários dos fatores de produção eram capazes de reter os ganhos de produtividade, sob a forma tanto de maiores salários quanto de maiores lucros.

Portanto, para romper com o subdesenvolvimento, seria preciso depender menos das vantagens comparativas absolutas ou “estáticas”, e plasmar novas vantagens comparativas, as dinâmicas ou construídas. Daí a identificação do desenvolvimento com a industrialização. Uma simplificação, certamente. Mas simplificação muito significativa se considerarmos tudo o que a industrialização envolve, no limite a construção de uma sociedade urbano-industrial dotada de todas as características inerentes à modernidade, implicações econômicas, sociais e institucionais.

Apenas tangenciando o que está implícito na noção de desenvolvimento como industrialização, enfatizo que, da ótica econômica, desenvolvimento conotava processo de transferência de mão de obra tanto de atividades como de regiões tecnologicamente atrasadas – via de regra localizadas no meio rural – para outras dotadas de maior produtividade. Transferência para a indústria ou para serviços funcionais, os chamados “serviços industriais de utilidade pública”. Da perspectiva do progresso social, o conceito de desenvolvimento abrangia a criação de mecanismos de proteção para parcela crescente da população liberada do jugo e tutela dos senhores da terra.





Para que uma indústria nascente possa florescer, impõe-se protegê-la, ou seja, colocar restrições ao livre comércio ao menos temporariamente. Esse foi um dos principais temas debatidos sobre os caminhos da industrialização no século XIX. Todos os países hoje desenvolvidos (com exceção do sempre citado caso da Inglaterra) praticaram o protecionismo e continuam a fazê-lo até hoje, apesar do discurso em favor do livre comércio¹⁵.

No nosso caso, a construção de vantagens comparativas dinâmicas deu-se através da chamada industrialização via substituição de importações.

Não cabe aqui uma avaliação detalhada do caminho que trilhamos, tão criticado por muitos. Entendo que o balanço é positivo. Basta dizer que, ao final da década de 1970, éramos, do ponto de vista de nossas capacidades industriais, mais contemporâneos dos países desenvolvidos do que hoje, na era da globalização. Se naquele processo a distribuição de renda piorou, fenômeno esperado quando uma economia incorpora novos setores de maior produtividade, a pobreza diminuiu muito, embora continuássemos a ser uma economia heterogênea, com grandes contingentes de mão de obra marginalizada.

Prolongamos ao máximo o nosso processo de industrialização protegida. Nos anos 70, buscamos enfrentar as duas crises do petróleo apelando para o crescente endividamento externo até que, em 1981, a subida dos juros americanos para fortalecer o dólar e a moratória mexicana, em seguida, levaram-nos à “crise da dívida”. Até o final dos anos 1980, ainda acreditávamos que a crise era passageira, que a retomada do desenvolvimento viria logo. Mas o fato é que permanecemos semiestagnados por quase um quarto de século.

Ao longo desse período o mundo mudou muito. Difundiu-se a 3ª Revolução Industrial, e as novas técnicas de automação – com base na microeletrônica e nas telecomunicações – deram base e impulso à globalização. Isso permitiu aos países industrializados transferir grande parte de suas atividades industriais para regiões longínquas, a chamada “deslocalização”. Esse deslocamento traduzia a busca de custos mais baixos, particularmente os custos de mão de obra. A globalização fez

¹⁵ Veja-se a proteção que os Estados Unidos praticam em favor do etanol extraído do milho, quando são óbvias as nossas vantagens na produção do etanol com base na cana-de-açúcar.





surgir uma nova divisão internacional do trabalho, da qual, em termos de desenvolvimento, certamente os maiores beneficiários foram os países asiáticos¹⁶. E, dentre eles, destacar-se-á o que talvez constitua o fenômeno mais importante ocorrido desde os grandes descobrimentos no século XVI: a ascensão da China como potência econômica, como novo motor da economia mundial.

A China é hoje nosso maior parceiro comercial, à frente dos EUA como destino das exportações brasileiras – concentradas em *commodities* primárias e produtos intensivos em trabalho e recursos naturais – e como nosso fornecedor de produtos de alta tecnologia. Reproduzimos com a China a mesma relação centro/periferia que sempre caracterizou a inserção brasileira no comércio mundial. A diferença é que o tamanho e o vigor da demanda chinesa têm sustentado os preços de algumas de nossas principais exportações, dentre elas soja e minérios.

Mas a China constitui também um enorme problema tanto para nós quanto para muitos outros países que não conseguirão competir com os produtos industriais chineses e com seus preços imbatíveis, decorrência do yuan desvalorizado. Até agora, Pequim tem-se mantido irredutível diante da acusação americana de que manipula o câmbio. Ainda que venha a ceder à pressão dos EUA, eventual mudança não será radical. A presença chinesa no jogo econômico mundial torna a competição internacional bem mais difícil. Enfrentar esse cenário exigirá dos competidores eficiência e inovação em altas doses (CASTRO, 2008).

Ao contrário do ocorrido na Ásia, nossa integração aos mercados globalizados não se deu, até agora, de forma a favorecer o investimento produtivo, principalmente o investimento em atividades industriais mais sofisticadas tecnologicamente e competitivas no plano mundial (CARNEIRO, 2006).

De fato, os dados são eloquentes quanto ao crescente atraso brasileiro, que se reflete na pauta de exportações, cuja composição mostra a perda de espaço dos produtos mais intensivos em tecnologia, em favor das *commodities*¹⁷.

16 Sobre os graves problemas acarretados pela eliminação de postos de trabalho na indústria americana em decorrência da deslocalização, ver Craig Roberts (2010).

17 Os problemas relativos à nossa inserção internacional são discutidos no segundo capítulo do livro, “Desenvolvimento: Relações Econômicas Internacionais”.





Não obstante, o agronegócio está criando novas oportunidades no interior do país¹⁸. Isso seguramente tem a ver com um dos fenômenos que mais despertam a atenção dos analistas, o aumento da renda dos estratos inferiores da estrutura ocupacional do qual resulta diminuição do grau de pobreza e alguma melhoria em termos distributivos¹⁹. Assistimos ao aumento vigoroso do consumo desses segmentos, o que vem dando impulso ao nosso mercado interno, cujo potencial equivale ao dos maiores do mundo. O aumento de renda da metade mais pobre da população, que tem viabilizado a expansão do crédito ao consumidor, permite vislumbrar a emergência de verdadeiro mercado de massa. Isso, para um país das dimensões do Brasil, deve constituir o principal esteio da demanda e da sustentação do crescimento.

A retomada do crescimento econômico, com elevadas elasticidades emprego-produto, principalmente para a mão de obra menos qualificada, a crescente formalização do emprego e a continuidade da recuperação do valor do salário mínimo fazem parte da explicação desse novo quadro que se delineaia²⁰.

Todos esses fatores são indubitavelmente importantes. Mas é possível que apenas reflitam um fenômeno mais profundo, o esgotamento do “reservatório” que garantia oferta ilimitada de mão de obra. Apesar da precariedade ocupacional que afeta grande proporção da força de trabalho, caberia esperar, daqui para a frente, quadro de escassez de mão de obra, caso a economia cresça a taxas superiores a 3,5% ou 4%, de forma continuada. Desnecessário dizer que, se essa hipótese estiver correta, esse esgotamento não seria problema, mas parte da solução²¹.

18 A respeito, ver o terceiro capítulo do livro, “Desenvolvimento: a Dimensão Regional”.

19 O que, aliás, também vem ocorrendo na maior parte da América Latina com uma intensidade, talvez, menor que no Brasil.

20 Acrescentem-se a esse quadro, ainda, os programas de transferência de renda, com importantes efeitos para os pobres, mas de reduzido impacto sobre o grau de desigualdade na distribuição de renda.

21 O fato de existir grande parcela de trabalhadores ocupados em atividades informais não implica necessariamente rejeição da hipótese. O mercado de trabalho não é homogêneo, mas segmentado. Haveria que investigar em que medida esse contingente está em condições de competir pelas novas vagas.





Por tudo isso, o Brasil, especializando-se como grande fornecedor mundial de alimentos e matérias-primas, pode até conformar um modelo que agrade a muitos. Verdade que o moderno agronegócio não repete a velha *plantation*. Como a agricultura brasileira, hoje, tem mais poder de arrasto e maior capacidade de irradiação, já não faz sentido, no que tange à agregação de valor, contrapô-la à indústria (CASTRO, 2008). Hoje, ser grande exportador de alimentos e matérias-primas já não equivale a ser “país essencialmente agrário”.

Contudo, essa não seria a opção que corresponda à complexidade já alcançada pela economia brasileira, o que tem levado outros tantos a defender um projeto nacional capaz de dotar o país de estrutura industrial tecnologicamente sofisticada e competitiva.

Um país das dimensões e com as características socioeconômicas do Brasil não pode depender da demanda externa por produtos primários como fator determinante de sua dinâmica econômica. Por isso, é compelido a aspirar por outro padrão de desenvolvimento²². Inclusive, para proporcionar à sua população mais e melhores oportunidades.

Não estamos, portanto, diante do “fim da história” do desenvolvimento. Ademais de conceder atenção maior aos aspectos macroeconômicos que afetam negativamente nossa competitividade (juros, câmbio, taxa de investimento), como já enfatizado, será preciso também adotar uma política industrial agressiva, acoplada ao fortalecimento da nossa capacidade de gerar e difundir inovações tecnológicas.

O segundo governo Lula vem praticando uma política industrial mais intervencionista, de financiamentos favorecidos a grupos econômicos por meio da injeção de recursos públicos no nosso maior banco estatal de fomento, o BNDES. A ideia subjacente é dotar aqueles grupos da “musculatura” necessária à competição internacional. Tais políticas discricionárias vão de encontro ao proposto pelos defensores do paradigma neoliberal que a elas se referem, pejorativamente, como políticas do tipo *pick the winner*, a escolha pelo Estado, dos que serão vencedores.

22 Padrão de desenvolvimento (ou padrão de acumulação) “é uma combinação idiossincrática de características e determinantes do processo de investimento, que passa por saber quais são os setores que se candidatam, quais são os agentes, qual é a composição de financiamento, qual a regulação adequada, qual é a distribuição da renda desejada e qual a intervenção necessária para isso” (BIELSCHOWSKY, 1988).





Penso que não há por que rejeitar tais políticas por razões de princípio ou argumentos doutrinários. Devemos muito da implantação de alguns setores hoje altamente competitivos a políticas semelhantes, como foi o caso da siderurgia, do complexo automobilístico, da indústria aeronáutica (Embraer) ou mesmo da agroindústria (Embrapa). São políticas que compõem o arsenal do Estado desenvolvimentista, cuja construção continua a ser, para muitos, objetivo central. Nesse contexto, reafirmo que a questão maior não é a oposição entre Estado e mercado, mas perguntar a serviço de quem funcionam Estado e mercado. Posta a questão nesses termos, quero concluir com comentários pertinentes de dois economistas de inegável prestígio entre nós.

O primeiro comentário é de Luiz Gonzaga Belluzzo²³: “O jogo da concorrência (entre os grandes capitais) no mundo de hoje parece implicar, mais do que nunca, a disputa por recursos e favores do Estado. Ou seja, já não se trata mais apenas de discutir a substituição das tendências e da lógica do mercado pela intervenção do Estado. Trata-se, também ou mais, de questionar a privatização do Estado, para o que se lança mão de qualquer expediente, muitas vezes ao arrepio da lei e da ética. Não é o apelo ao velho nacional-desenvolvimentismo que representa hoje, entre nós, a voz mais forte pela maior participação do Estado na economia. São as grandes empresas privadas que arrastam o Estado para a arena dos negócios como atraem a rivalidade privada para o interior das burocracias públicas com o propósito de cooptar cumplicidade, influenciar as formas de regulação e capturar recursos fiscais”.

O segundo é de Eduardo Giannetti, em entrevista recente: “O papel que o BNDES está assumindo é muito preocupante. Lula descobriu em seu segundo mandato uma mágica perigosíssima: transferir recursos de dívida pública para concessão de empréstimos sem que isso entre no cálculo de superavit primário. E escolhendo por critérios nem sempre transparentes os parceiros que vão receber benesses desse crédito subsidiado” (GIANNETTI, 2010)²⁴.

23 Infelizmente não registrei a fonte, mas creio que as anotações que seguem são fiéis ao original.

24 Na mesma entrevista, Giannetti questiona o empenho dado à acumulação de capital físico e defende um modelo menos obcecado pelo desempenho econômico: “O Brasil não precisa ser uma cópia imperfeita do padrão americano. Eu me pergunto: se tudo der certo no Brasil, nós viramos um Estado empobrecido do sul dos Estados Unidos? É esse o nosso sonho civilizatório?”.





O grande desafio consiste em evitar distorções como as apontadas por Belluzzo e por Giannetti sem, como se diz, jogar fora a criança junto com a água do banho.

Estamos em ano eleitoral. É oportuno lembrar que o desenvolvimentismo é uma ideologia²⁵, e o desenvolvimento continua a ser uma das consignas que mais une os brasileiros.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados*. São Paulo: FAPESP; São Paulo: UNESP, 2006.

CASTRO, Antonio Barros de. No espelho da China. *Custo Brasil*, Rio de Janeiro, ano 3, n 13, p.12-22, fev./mar., 2008.

FONSECA, Pedro Cesar. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debates*, São Paulo, v.15, n.26, p. 225-256, 2004.

LEITE, Marcelo. Para Giannetti, discurso econômico deve focar capital humano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A 10, 14 de mar. 2010.

ROBERTS, Paul Craig. The ruins of Detroit: the off-shored economy. *Today's Stories*, Mar 17, 2010 Disponível em: < <http://www.coun-terpunch.org/roberts03172010.html> > Acesso em: 22/4/2010.

25 Cf. Bielschowsky (1988).







Desenvolvimento: Problemas e Perspectivas







Desenvolvimento: situação e perspectivas

Júlio César Gomes de Almeida

Doutor em Economia, professor do Instituto de Economia da Unicamp
e consultor do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

De início, quero retomar alguns pontos, sempre mencionados nos nossos debates, que valorizo e considero verdadeiras novidades.

O primeiro ponto é que estamos assistindo a um processo de recuperação de nossa capacidade de planejamento e dos investimentos públicos, especialmente com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). O PAC representa um avanço, uma vez que estabelece claramente quais devem ser nossas prioridades. Isso é muito importante, pois define uma estratégia a partir de uma visão global, algo que há muito fazia falta. Mas, em que pese esse avanço qualitativo, temos de reconhecer que o volume de investimentos previstos no PAC é muito pequeno.

Sem considerar as empresas estatais, mas só o investimento que consta do Orçamento, este já atingiu no passado algo como 4% do PIB. Eu me contentaria com 2%, dado que hoje está reduzido a 0,5% do PIB. Com o PAC, chegaremos a 1%. Poderíamos ter dois novos PACs.

Em segundo lugar, assistimos a uma mudança muito importante em nosso meio empresarial, o que vejo como um marcante aumento da capacidade de nossas grandes empresas de participar do processo de desenvolvimento, uma capacidade que elas não tinham no passado.

As empresas nacionais, a reboque da empresa estrangeira e da empresa estatal, eram, inclusive, rotuladas de “a pata fraca do tripé”. Hoje, já temos empresas nacionais fortes e globalizadas. Se ainda não são tão fortes em produção de inovações, certamente acompanham o desenvolvimento tecnológico em curso e demonstram ter competi-





vidade. Foram capazes de resolver os problemas de governança mesmo que nem todas tenham profissionalizado suas administrações e seguem sendo empresas familiares. Estão investindo muito e estão plenamente capacitadas a participar efetivamente dessa fase de retomada do projeto de desenvolvimento.

É justamente dessa conjunção de esforços que precisamos. Vejam o exemplo da China: escolha, sim, os vencedores, exige das empresas estrangeiras que se associem a empresas locais, pratica uma política industrial agressiva, não respeita as normas universais quanto à política de crédito — até porque, se o fizesse, muitos de seus bancos quebrariam. Quanto ao cuidado com o meio ambiente, nem se fala. Tenho dúvidas se será capaz de reverter o estrago que vem causando, tal o grau de degradação que já provocou. O respeito à propriedade intelectual é pequeno.

Mas, atenção, tudo isso está mudando rapidamente e a China transita de um modelo essencialmente baseado em mão de obra barata para outro com salários mais condizentes, seguindo a trajetória dos outros casos asiáticos de sucesso. A China é hoje o terceiro país em investimento em P&D, atrás apenas dos Estados Unidos e do Japão (se não considerarmos a União Europeia como um todo). No Brasil, ainda estamos distantes disso.

A despeito de todas as análises sobre a nossa abertura comercial e financeira, cabe chamar a atenção para o fato de sermos ainda uma economia bastante protegida — e, portanto, capazes de apresentar um grau razoável de autonomia. Graças a isso, não corremos o risco de sermos atropelados pela China, como outras economias mais frágeis. Temos nossos trunfos; dentre eles destaco o pré-sal, as descobertas altamente promissoras de petróleo e gás que irão pesar decisivamente. Eventualmente para o mal, se sucumbirmos à ameaça da doença holandesa. De qualquer modo, existem ainda muitos problemas a superar até tornar essas reservas disponíveis para dar um grande impulso ao nosso desenvolvimento.

Mesmo assim, o governo já deveria estar tomando medidas para garantir, efetivamente, o seu controle sobre essa nova riqueza que, afinal, não pertence ao governo, mas ao Estado brasileiro. Não te-

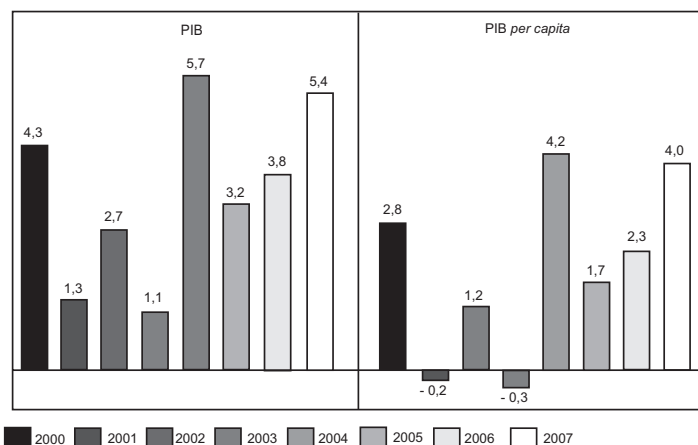




nham dúvidas, assistiremos a um enorme assédio a essa riqueza. Temos de rever completamente nossa legislação de concessões nessa área e assegurar o aproveitamento das reservas para a sociedade brasileira. Por maior que possa ser – ainda não confirmamos sua dimensão –, é finita. Não pode ser desperdiçada, tem de ser preservada e investida no desenvolvimento econômico e social como outros países estão fazendo. O melhor exemplo, dentre vários outros, é o da Noruega, que criou seu Fundo Soberano, através do qual faz aplicações inteligentes. Essa é uma forma de perpetuar uma riqueza finita. Se tivermos sabedoria, faremos o mesmo e resistiremos ao vendaval chinês. A política industrial que está por ser anunciada representa grande passo na formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento e, podem ter certeza, será muito criticada pela ortodoxia¹.

São essas as considerações iniciais que eu queria fazer. Passo agora a um exame do nosso desempenho de 2000 a 2008. Na média, tivemos um crescimento muito baixo, como se pode observar no Gráfico 1.

GRÁFICO 1
VARIAÇÃO REAL ANUAL DO PIB A PREÇO DE MERCADO E DO PIB PER CAPITA
(EM %)



¹ A nova política industrial foi anunciada poucas semanas depois da realização deste seminário.

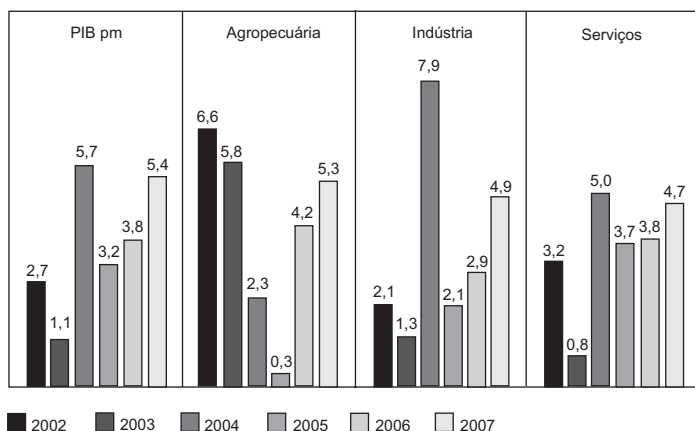




Quero ressaltar que, ao contrário do padrão anterior (surto efêmeros de crescimento), o forte crescimento de 2007 não derivou de qualquer plano ou guinada na política econômica. Também não dependeu de desvalorização cambial; ao contrário, deu-se com apreciação cambial. Ou seja, a valorização do real ocorrida nesse ano e em anos anteriores não se traduziu em estagnação, o que é outra novidade. Qual o significado disso? Será que estamos diante de um novo modelo de crescimento? Se lográssemos manter essa taxa, dando continuidade ao processo de redistribuição de renda, seria ótimo.

Vejamos o que ocorreu com os setores da economia (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
CRESCIMENTO SETORIAL. PIB - VARIAÇÃO % ACUMULADA NO ANO COM RELAÇÃO AO MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR



Tanto em 2000 como em 2004, tivemos um crescimento quase explosivo da produção industrial, o que não é necessariamente algo bom, pois dificilmente se sustenta. Melhor é um padrão como tivemos em 2007, quando todos os grandes setores cresceram simultaneamente, inclusive os serviços. Chamo a atenção para o setor de serviços, que pode ter no Brasil de hoje um dinamismo muito maior do que no passado. Basta pensar na expansão da tecnologia da informação (TI).

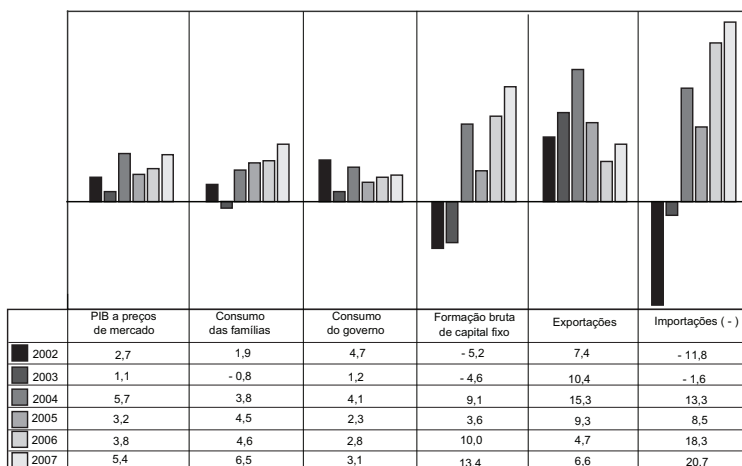




Com toda a importância da agricultura, esta não tem o potencial de dinamismo que têm os serviços. Entretanto, sou da opinião que o Brasil ainda tem no crescimento da indústria o seu carro-chefe, diferentemente de outros países em que a indústria já alcançou elevado grau de maturidade.

Também da ótica da demanda (Gráfico 3), o crescimento recente apresentou novidades.

GRÁFICO 3
DESEMPENHO MACROECONÔMICO, DA ÓTICA DA DEMANDA
ACUMULADO NO ANO EM RELAÇÃO AO MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR (EM %)



Dessa ótica, quem puxou a economia em 2007? Não foi o governo, que não aumentou sua participação no gasto total, e tampouco foram as exportações, que cresceram a um ritmo bem menor que o das importações, reflexo da nossa política cambial. Como se sabe, o que vem dando dinamismo à economia é o consumo das famílias (6,5%) e o investimento privado (13,4%). Dado que o volume de investimento no Brasil ainda é baixo – algo como 17% do PIB –, o impulso relevante foi dado pelo consumo das famílias, que representa cerca de 60% do PIB. Foi o aumento do consumo que acelerou a taxa de crescimen-





to dos investimentos. Ou seja, o crescimento está sendo inteiramente movido pelo mercado interno, pelo consumo que fez o investimento vir a reboque. Claro que se tivéssemos outro modelo, baseado numa estratégia, numa forte política industrial, o quadro seria outro e os investimentos, públicos e privados, seriam os maiores indutores.

Quero sublinhar que o nosso empresário reage aos sinais do mercado e, no caso de uma nova elevação dos juros², provavelmente assistiremos a um arrefecimento no ritmo dos investimentos. No que os empresários brasileiros ainda se mostram tímidos é em assumir riscos por conta de investir na frente da demanda e investir em inovações. Esse comportamento decorre em grande medida da volatilidade do nosso crescimento.

E como se explica o forte crescimento do consumo? A expansão do crédito foi importante, sem dúvida, mas o que realmente está na base desse crescimento é a massa de rendimentos (Gráfico 4), ou seja, o aumento do emprego e da remuneração do trabalho mantiveram o crescimento no primeiro trimestre de 2008.

O crédito ao consumo e a massa de rendimentos do trabalho explicam a explosão do nosso mercado interno. Note-se que o índice de inadimplência das pessoas físicas tem-se mantido estável, o que significa que, ao menos por enquanto, não existem sinais de deterioração no aumento do crédito.

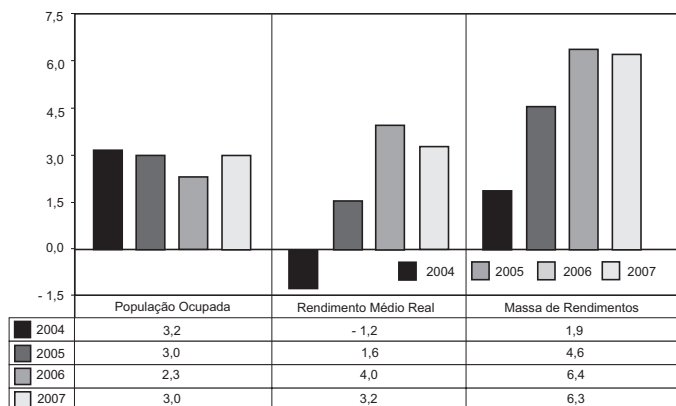
Cabe mencionar também, dentre as causas da expansão do nosso mercado interno, os gastos sociais do governo, que, por sua vez, explicam o aumento dos gastos públicos. Além desses (ou dentre esses), menção deve ser feita à política de recuperação do salário mínimo. O salário mínimo alcança o país como um todo e os que recebem tal aumento têm elevadíssima propensão ao consumo. Quanto ao aumento real do salário mínimo, existem aqueles que criticam sua eficácia quanto ao objetivo de atingir os mais necessitados, os mais pobres dentre os pobres. Entretanto, nenhuma política de transferência de renda é de execução tão eficiente quanto a política de valorização do mínimo.

2 Que ocorreu na semana seguinte à de realização do seminário.





GRÁFICO 4
TOTAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS
POPULAÇÃO OCUPADA, RENDIMENTO MÉDIO REAL E MASSA DE RENDIMENTOS
VARIAÇÃO % ACUMULADA NO ANO EM RELAÇÃO AO MESMO PERÍODO DO ANO
ANTERIOR



Em outras palavras, se quero dar um aumento de dez reais aos beneficiários do salário mínimo, basta aumentá-lo em dez reais, ao passo que, se quero dar um aumento de dez reais a beneficiários que não dependem do salário mínimo, o gasto será bem maior, pois sabemos que uma parte fica pelo caminho. Isso não significa que a política de aumento real do salário mínimo não tenha também impactos no gasto público, principalmente por conta dos benefícios previdenciários.

Se somarmos os gastos com complementação de renda, como o Bolsa Família, e os gastos com juros, chegaremos a algo como 10% do PIB, o que é extremamente pesado. Se a melhoria do padrão de vida dos pobres pudesse ser resultado mais do crescimento econômico sustentado e se tivéssemos taxas de juros mais alinhadas com o padrão internacional, não precisaríamos da elevada carga tributária que temos.

A meu ver, uma carga de 30% do PIB estaria de bom tamanho. Não podemos esquecer que nossa estrutura tributária é muito elástica em relação ao crescimento econômico, de modo que cortes em determina-





das alíquotas poderiam ser facilmente compensados pelo crescimento sustentado da economia. É mais ou menos o que estamos verificando após o fim da CPMF. Mas voltemos ao exame do mercado interno.

Claro que não podemos contar com a continuidade, com a permanência de taxas tão elevadas do crédito e dos rendimentos. Mas, mesmo que venham a arrefecer, ainda teremos um crescimento robusto do mercado interno. Nem por isso podemos negligenciar as exportações, cujo crescimento é o que caracteriza o processo de desenvolvimento, como mostra a experiência internacional. A grande exceção foi o caso americano, mas será que é esse o modelo que queremos? Bem, se fosse, teríamos de incorporar também algumas de suas políticas, como o protecionismo, como a ênfase na produção de bens-salários (bens de consumo popular), como a montagem de um forte complexo industrial-militar. Ou será que queremos voltar à estratégia anterior, cepalina, de crescimento para dentro?

No longo prazo, isso não faz mais sentido. Temos de repensar nossa reinserção no mercado externo. Sim, porque o mercado interno por si, por mais dinâmico que seja, não é capaz de sustentar por muito tempo taxas tão elevadas como as que estamos experimentando na produção industrial, especialmente na produção de bens de capital.

Examinemos, portanto, nossa situação externa.

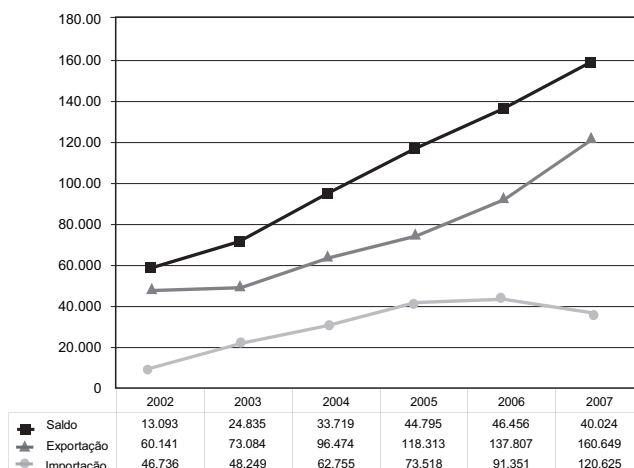
Observem os sucessivos saldos que logramos obter na nossa balança comercial (Gráfico 5), em torno de US\$40 bilhões nos últimos quatro anos. Foi o que nos permitiu contornar nossa tradicional vulnerabilidade externa e acumular um nível de reservas que nos dá hoje alguma tranquilidade diante de um possível encolhimento do crédito internacional.

Mas, se olharmos para a frente, nem tudo são flores no front externo. Nosso saldo comercial vem diminuindo em parte pela diminuição do quantum (volume) de exportações e, principalmente, por conta do aumento das nossas importações, fruto da apreciação cambial. Como já foi largamente apontado, a valorização cambial tem sido usada como o grande instrumento anti-inflacionário. Mas agora, com a elevação dos preços internacionais das commodities, particularmente





GRÁFICO 5
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (EM US\$ MILHÕES - FOB)



por conta dos preços dos alimentos, as importações exercem pressão inflacionária. Grande parte daquele aumento no valor das importações deve-se aos preços mais elevados.

Quanto às exportações, a valorização cambial vinha sendo compensada pela elevação dos preços. É fácil prever grandes dificuldades a partir do momento em que esses preços desinforem. Será que seremos salvos pelas novas descobertas de petróleo e gás? Não sei, mas observem que o saldo comercial da indústria (Gráfico 6), que não foi nada desprezível de 2003 a 2005, sofre queda em 2006 e afunda em 2007, tornando-se fortemente negativo por causa da valorização cambial.

Se desagregarmos a produção industrial por intensidade tecnológica, podemos ver (Gráfico 7) o resultado desastroso do nosso saldo comercial em produtos de alta tecnologia (eletrônicos, instrumentos de precisão, aviões, fármacos). É certo que o câmbio tem muita influência aqui, embora outros fatores tenham peso importante, como a política industrial. Se quisermos crescer incorporando tecnologia, é previsível que seguiremos tendo déficits muito fortes no comércio.





GRÁFICO 6
SALDO COMERCIAL - MANUFATURAS (SITC) (EM US\$ MILHÕES)

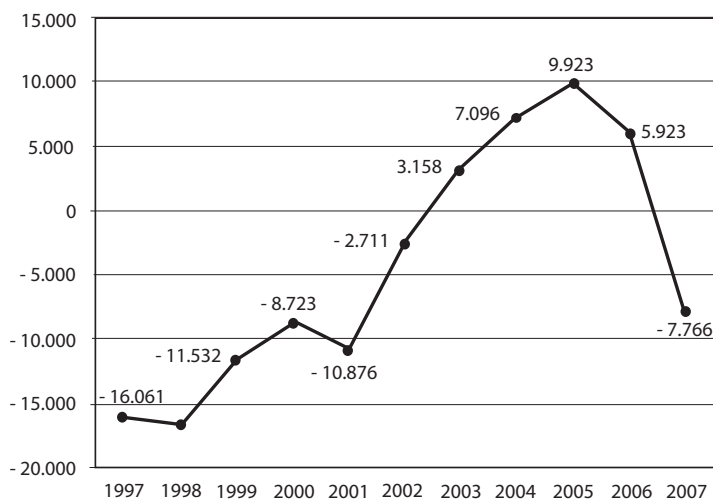
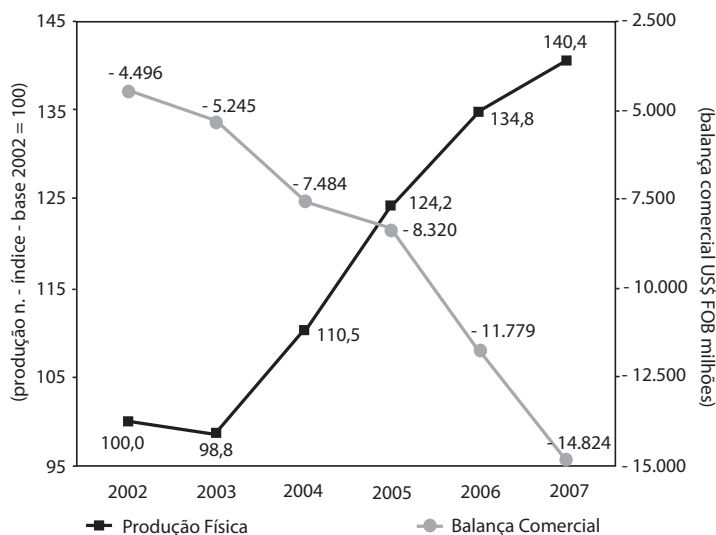


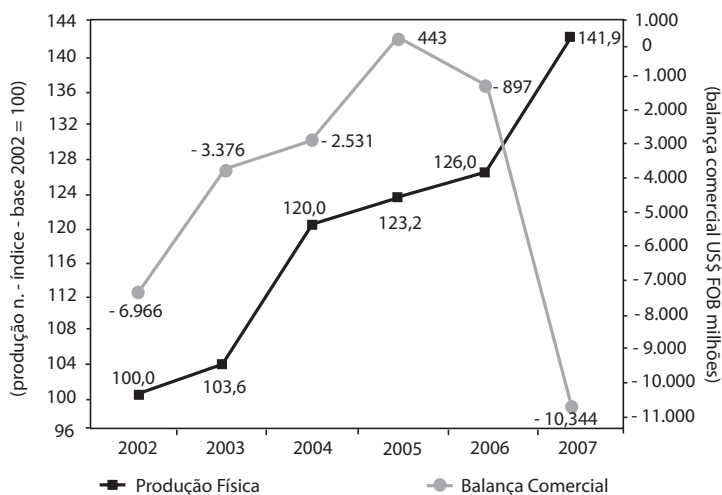
GRÁFICO 7
PRODUTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E DE ALTA TECNOLOGIA.
PRODUÇÃO FÍSICA E BALANÇA COMERCIAL





No caso dos produtos de média-alta tecnologia (automóveis, bens de capital, química), podemos observar (Gráfico 8) outro colapso em 2007. Impressiona a rapidez com que se inverteu a situação, especialmente na indústria química, que deverá receber atenção especial na nova política industrial.

GRÁFICO 8
PRODUTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE MÉDIA-ALTA TECNOLOGIA
PRODUÇÃO FÍSICA E BALANÇA COMERCIAL



Passando aos setores de média-baixa tecnologia (insumos generalizados, como siderurgia, metalurgia, minerais não metálicos), vemos (Gráfico 9) que a situação é mais tranquila, pois mantivemos a produção e a competitividade, embora tenhamos de estar atentos para a agressividade comercial chinesa. Manteremos nossa competitividade nesses setores desde que sejamos capazes de enfrentar os gargalos, especialmente os devidos à nossa deficiente infraestrutura.

Finalmente, quanto aos produtos industriais de baixa tecnologia (principalmente alimentos), vemos que a situação é gloriosa (Gráfico 10). O melhor aqui é não mexer em nada.





GRÁFICO 9
PRODUTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE MÉDIA-BAIXA TECNOLOGIA
PRODUÇÃO FÍSICA E BALANÇA COMERCIAL

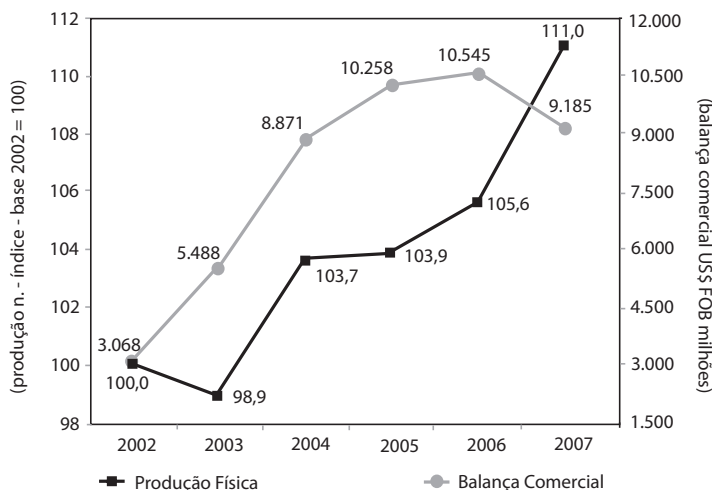
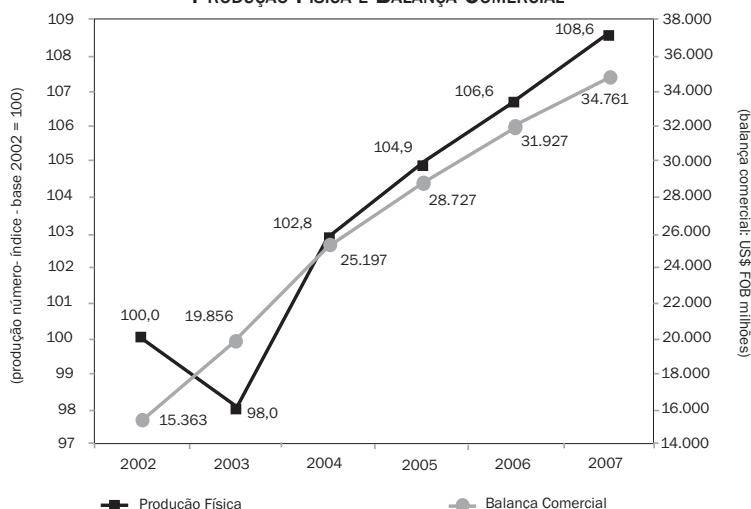


GRÁFICO 10
PRODUTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE BAIXA TECNOLOGIA
PRODUÇÃO FÍSICA E BALANÇA COMERCIAL





O perfil das exportações, em um quadro de livre-comércio como o que vivemos, é o retrato da estrutura industrial de um país. Se quisermos melhorar esse perfil, teremos de avançar na recuperação da capacidade de planejar e de investir do setor público; teremos de articular as empresas estatais (que ainda têm importância) com o que temos de melhor na nossa renovada capacidade empresarial; fazer o melhor uso possível dos novos e promissores recursos naturais; aproveitar o dinamismo do setor de serviços e equilibrar o crescimento do mercado interno com o externo, especialmente nos setores de alta e média-alta tecnologia.

Se, ademais, lograrmos manter a médio e a longo prazos um bom ritmo de crescimento, não há por que não encarar com otimismo nossas perspectivas de desenvolvimento.



Juros, Câmbio e Inflação: dilemas para a retomada do desenvolvimento

Franklin Serrano

Professor do Departamento de Economia da UFRJ e

Membro do *editorial board* da *Review of Political Economy*.

Pode parecer estranho começar uma discussão sobre a retomada do desenvolvimento a partir da discussão do regime de política macroeconômica. Para muitos, o regime de política macroeconômica importa apenas para a discussão da estabilidade (ou instabilidade) de curto prazo, o que só afeta de forma muito indireta e mediada o desenvolvimento da economia a longo prazo. Não concordo com essa visão em geral, e no caso do Brasil, em particular, não é difícil entender como o regime de política macroeconômica tem sido fator crucial, pelo menos para impedir o desenvolvimento nas últimas décadas.

No caso do Brasil, no período mais recente, especialmente a partir de 1999, o entendimento da relação entre regime de políticas macroeconômicas e desenvolvimento tem sido fortemente prejudicado pelo fato de que tanto os defensores quanto a grande maioria dos críticos do regime de política macroeconômica adotado no país compartilham de uma mesma visão idealizada de seu funcionamento. Por limitações de espaço, vamos nos concentrar apenas em um dos pilares do regime de política macroeconômica atual, qual seja, o sistema de metas de inflação, e deixar o outro pilar fundamental do regime – a política fiscal de grandes superávits primários – para outra ocasião.

A imensa maioria, tanto dos defensores quanto dos críticos do sistema de metas de inflação brasileiro, acredita que ele é operado da forma descrita pelo modelo do “novo consenso” ou “nova síntese neoclássica” de autores como Taylor, Blinder e Romer.

Neste artigo, gostaria de expor minha visão sobre como funciona de fato o sistema de metas de inflação e os difíceis dilemas de política eco-





nômica que surgirão caso haja interesse em que a economia brasileira retome uma trajetória de desenvolvimento sustentado, com taxas de crescimento elevadas, maior inclusão social e redução das desigualdades.

A visão consensual do regime de metas de inflação pode ser sintetizada em três proposições: (a) o núcleo ou tendência da inflação é resultado de choques de demanda; (b) a taxa de juros é operada com o objetivo de controlar a demanda agregada; (c) alguma variação na taxa de câmbio ocorre como efeito colateral das mudanças na taxa de juros.

Apesar de sua ampla aceitação, essas três proposições básicas, a rigor, só se sustentam se quatro pressupostos fundamentais do modelo teórico do “novo consenso” forem válidos. Esses pressupostos são: (1) que o hiato do produto (e/ou do emprego) afeta a inflação de forma sistemática; (2) que os choques inflacionários têm persistência total, isto é, os coeficientes de inércia e de expectativas inflacionárias, somados, igualam-se à unidade; (3) que o produto potencial é independente da evolução da demanda; (4) que os choques de custo são aleatórios, causados, por exemplo, por safras agrícolas abundantes ou excepcionalmente fracas.

Somente se esses quatro pressupostos forem válidos, a visão consensual faz sentido. Os pressupostos (2) e (3) implicam que o Banco Central deve preocupar-se exclusivamente com a meta de inflação, pois a política monetária é neutra e a longo prazo não afeta nem o produto nem a capacidade produtiva da economia. Os demais pressupostos possibilitam controlar a inflação, considerando-se a evolução da demanda agregada (pressuposto 1) e que não se pode (nem se deve) fazer muito para alterar a inflação de custos (pressuposto 4). O pequeno problema é que, no caso da economia brasileira no período de 1999, até agora nenhum desses quatro pressupostos se sustenta.

Em primeiro lugar, não se observa uma relação empírica sistemática entre o hiato do produto e a aceleração da inflação (a rigor, nem com o nível da inflação). As estimativas de diversos estudos econômétricos mostram a não significância do hiato do produto na chamada curva de Phillips. Com efeito, estimativa do próprio Banco Central (publicada no Relatório de Inflação de março de 2008) aponta um coeficiente positivo para o período de 1996 a 2006, indicando que um *aumento* do desemprego aceleraria a inflação.





Em segundo lugar, no caso da economia brasileira recente, os choques inflacionários não têm persistência total sobre a inflação.

Estimativas sobre a persistência da inflação no Brasil mostram que ela não pode ser considerada completa – isto é, a soma dos coeficientes das inflações passada (inércia) e futura (expectativa de inflação), na curva de Phillips, é sempre inferior à unidade. Existe uma persistência na inflação, mas essa é somente parcial (em torno de 0,7 no máximo).

Tais fatos não podem ser refutados mediante o argumento das “expectativas racionais” dos agentes do mercado, pois há forte evidência de que os dados sobre a inflação esperada pelo mercado também apresentam comportamento inercial (cerca de 0,4) e correlação com a inflação passada efetivamente ocorrida, indícios de existência, em algum grau, de expectativas adaptativas.

A terceira hipótese descrita acima, de que o produto potencial é independente do produto corrente, é totalmente refutada pela literatura moderna de séries temporais, tanto no Brasil quanto nos demais países. As evidências sobre a existência estatística de uma raiz unitária (e, portanto, de uma tendência estocástica) no PIB mostram que a tendência do produto é totalmente correlacionada com a evolução do produto corrente (a chamada “histerese”). Isso parece confirmar que o investimento que cria capacidade para o setor privado é basicamente induzido pela evolução da demanda final de consumo, investimento residencial, exportações e gastos do governo, o que é compatível com o modelo do supermultiplicador que combina os efeitos multiplicador no consumo e acelerador flexível no investimento.

Estudo do Ministério da Fazenda mostrou a forte correlação entre o grau de utilização da capacidade produtiva e o desvio da produção industrial em relação à sua média móvel de doze meses, evidenciando o efeito histerese no produto, que significa que qualquer crescimento mais persistente na demanda acaba estimulando aumentos do investimento e da capacidade produtiva.

Finalmente, o quarto dos pressupostos da interpretação consensual do sistema de metas – a ideia de que os choques de oferta são aleatórios – definitivamente não se aplica ao Brasil por diversas razões. Em primeiro lugar, temos os preços monitorados que crescem bem acima dos preços livres de 1999 a 2006. A maior parte dos preços monitora-





dos é atrelada contraturalmente ao IGP-M que, em geral, cresceu bem mais do que o IPCA, o que provavelmente implicou uma tendência ao aumento das margens de lucro das empresas desses setores ao longo do período como um todo. Além disso, os preços internacionais do petróleo crescem desde 1999 e os das demais *commodities* desde 2002, impondo crescimento semelhante aos preços dos bens importados (e pressionando para cima os preços no mercado interno dos bens exportáveis). Finalmente, o salário mínimo nominal também tem evoluído continuamente bem acima do IPCA, devido à política do governo de recomposição do seu poder de compra, que está retornando aos níveis dos anos 1960.

Como nenhum dos quatro pressupostos se sustenta, é evidente que o sistema de metas no Brasil não pode funcionar da maneira como é descrito consensualmente. Mas, ainda assim, o sistema bem ou mal funciona. A inflação crônica não retornou a partir de 1999 e a inflação ficou contida dentro da faixa estipulada pelas metas em 1999, 2000, 2005, 2006 e 2007 (ficando acima da meta em 2001, 2002, 2003 e 2004).

Então fica a questão: como é possível controlar a inflação a partir da taxa de juros, em uma economia na qual não há evidência de que o controle da demanda agregada seja capaz de conter diretamente o aumento de preços ou salários nominais, e onde há um conjunto de pressões inflacionárias pelo lado dos custos?

A resposta é que, na prática, o sistema funciona da seguinte maneira: aumentos da taxa de juros valorizam a taxa de câmbio nominal; as mudanças na taxa de câmbio, por sua vez, têm, com alguma defasagem, forte impacto de custos, diretos e indiretos, sobre todos os preços da economia, inclusive os “livres”.

Desde meados de 1999 até agora, apesar da enorme mudança nas condições de comércio, liquidez e taxas de juros da economia mundial, da grande virada na conta corrente brasileira, da mudança de governo e dos movimentos especulativos habituais, observa-se, ainda assim, forte relação entre o diferencial de juros interno e externo (corrigido pelo risco país) e o nível da taxa de câmbio nominal¹.

1 A partir de meados de 1999 (coincidentemente com o início do sistema de metas), não apenas existe uma forte relação, mas também, claramente, os movimentos da taxa de juro precedem os movimentos da taxa de câmbio nominal.





É a valorização do câmbio resultante do elevado diferencial de juros que torna possível transformar grandes choques de oferta negativos em dólares em choques de oferta positivos em real. Outro fator de controle da inflação de custos tem sido a política do governo de não repassar integralmente, para os preços internos da gasolina e, especialmente, do óleo diesel, as brutais variações externas do preço do petróleo (o que ficou claro quando, recentemente, o governo reduziu impostos indiretos para compensar o reajuste parcial do preço interno).

A maioria dos analistas acredita, seguindo a caracterização consensual descrita acima, que o efeito dos juros altos sobre a demanda agregada impede que os choques de custo se transformem em aumentos da taxa de inflação. No entanto, o fato de que não se observa relação sistemática entre o hiato do produto (ou emprego) e a inflação mostra que não é isso o que ocorre². A política de juros elevados, ao valorizar a taxa nominal de câmbio, gera diretamente um choque positivo de custos em moeda local. Assim, dada a ausência do canal de transmissão tradicional da demanda para a inflação e a força do canal de transmissão dos juros para o câmbio e do câmbio para os preços, o efeito dos juros sobre a demanda agregada torna-se, na realidade, apenas um efeito colateral da política monetária.

Note-se que, mesmo quando a economia sofreu choques cambiais adversos advindos de problemas nas contas externas, como em 2002, o papel principal dos juros elevados não foi propriamente conter a demanda para evitar o repasse aos preços da desvalorização inicial, mas sim parar e depois reverter a desvalorização cambial nominal.

Não é por outro motivo que, como nos lembra Nelson Barbosa, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em todos os anos em que a inflação ficou dentro da faixa estipulada como meta

2 Uma questão interessante a ser estudada é entender por que não há efeito sistemático da demanda sobre a inflação no Brasil. É possível que em parte isso se deva ao fato de que a economia brasileira é atualmente bastante aberta, o que tornaria os preços de muitos bens transacionáveis, inclusive os de *commodities*, que são em princípio flexíveis, insensíveis a mudanças na demanda doméstica por esses bens. Por outro lado, além dos preços monitorados que são administrados, mesmo no curto prazo, os preços de muitos bens não transacionáveis são determinados com base em seus custos. Além disso, também não se observa flexibilidade nos salários nominais. Tudo isso restringe a possibilidade de algum efeito da demanda sobre a inflação à fração dos setores não transacionáveis que forem altamente competitivos, como o de alguns tipos de serviços pessoais, por exemplo. Outra possibilidade seria a de que muitos preços só se tornem flexíveis para cima em níveis muito elevados de pressão de demanda e certamente não ocorreram episódios desse tipo no Brasil de 1999 para cá.





(fora o ano de 1999, que marca a transição para o sistema), o câmbio nominal se valorizou³. Em anos mais recentes, o grande diferencial de juros e a contínua valorização nominal do real manteve a inflação dentro da meta, apesar do forte crescimento dos preços internacionais das *commodities* e do petróleo, em dólares.

Outra característica fundamental do sistema é que, embora o núcleo da inflação brasileira recente seja de custos, não tem havido inflação puxada pelos salários nominais médios (a despeito do grande crescimento nominal do salário mínimo). Em geral, os custos unitários do trabalho em termos nominais só têm crescido menos e depois do aumento da inflação, independentemente do nível de atividade da economia. No fundo, é a ausência de indexação salarial e a baixa resistência salarial real que explicam tanto a pouca persistência dos choques inflacionários quanto o fato de a inflação crônica não retornar, mesmo quando ocorreram grandes desvalorizações cambiais.

Assim, a operação concreta do sistema de metas inflacionárias no Brasil tem as seguintes características: (i) o núcleo da inflação é de custos; (ii) as variações na taxa de juros afetam a taxa de câmbio; (iii) as variações no câmbio afetam os custos e, posteriormente, os preços de todos os setores da economia – o primeiro impacto dá-se nos preços dos transacionáveis e dos monitorados (estes, via indexação ao IGP-M) e, posteriormente, o impacto dos preços por atacado afeta os custos e os índices de preços “livres” e dos não transacionáveis; (iv) o efeito dos juros na demanda agregada é, afinal, apenas um efeito colateral da política monetária; (v) a âncora do sistema é a baixa resistência dos salários reais médios.

Somente a partir dessa caracterização mais realista de como o sistema funciona, podemos discutir adequadamente os dilemas que a política econômica impõe ao desenvolvimento econômico.

É claro que o regime atual de “juro alto e câmbio baixo” tem grandes custos. Em termos fiscais, aumenta a carga de juros da dívida pública. Em termos distributivos, os juros reais elevados estabelecem um alto custo de oportunidade para o capital, que eleva o piso aceitável das

3 No caso de 1999, o sistema funcionou por poucos meses e a faixa da meta foi ajustada para cima. Note-se que, em 2003, o câmbio nominal também se valorizou, mas havia se desvalorizado tanto em 2002 que, mesmo assim, a meta não foi atingida, por conta das defasagens entre a flutuação do câmbio e a inflação.





margens de lucros das empresas e concentra a distribuição funcional da renda. Os juros reais elevados atrapalham o crescimento do crédito para o consumo e para a construção civil e, a partir daí, desestimulam o investimento produtivo induzido e o crescimento do próprio produto potencial. O câmbio real cada vez mais valorizado desprotege a indústria local contra as importações, diminuindo sua competitividade, e atrapalha as exportações de produtos industriais mais sofisticados, solidificando uma inserção externa de pouco dinamismo tecnológico, baseada apenas em nossas vantagens comparativas absolutas em alguns recursos naturais.

Além disso, a tentativa de acelerar o crescimento, mantendo em operação o sistema “juro alto e câmbio baixo”, leva a uma explosão das importações, que cria uma tendência à deterioração progressiva das contas externas, gerando déficits em conta corrente que podem, no futuro, significar o retorno da restrição externa ao crescimento.

Por vários desses motivos, é crescente o número de críticos do regime que propõem a transição para um regime de política econômica de “juro baixo e câmbio alto”.

O problema é que, uma vez que nos dermos conta de como o sistema de metas realmente funciona, se o diferencial de juros for reduzido e o câmbio for desvalorizado substancialmente, algumas questões complicadas surgirão.

Em primeiro lugar, como manter a inflação sob controle? As taxas de crescimento dos preços internacionais das *commodities*, e do petróleo em particular, têm sido bem mais elevadas do que a meta de inflação brasileira. Se não for usado o instrumento da valorização cambial, o que se deve fazer?

Alguns economistas têm sugerido que o Banco Central use controles de crédito de diversos tipos para controlar a demanda agregada, sem ter de elevar a taxa básica de juros (evitando assim a valorização do câmbio). Outros têm sugerido a ampliação adicional dos já elevados superávits primários fiscais, que diminuiriam o crescimento da demanda agregada sem a necessidade de aumentar os juros (novamente evitando a valorização do câmbio).

O problema é que esses críticos não levam em conta que a economia está sofrendo um choque de oferta externo e não um choque de





demanda interno. A economia não está superaquecida. Além disso, e mais importante, não há, como vimos acima, evidência de que as flutuações no hiato do produto (ou emprego) no Brasil afetem a inflação. Essas medidas só teriam o efeito colateral de reduzir o crescimento, viés já existente na política de juros altos, e não afetariam a taxa de inflação, exatamente por não valorizar o câmbio.

Por outro lado, se houver grande desvalorização cambial e a inflação só aumentar pouco e temporariamente, como ficarão os salários reais? É importante notar que, devido à indexação dos preços monitorados ao IGP-M, que é muito afetado pela taxa de câmbio, os salários reais médios serão fortemente reduzidos por uma desvalorização cambial. Curiosamente, não tenho visto nenhuma preocupação com esse assunto no debate que se trava atualmente.

Nesse caso, talvez esteja na hora de começar a pensar em combinar desvalorização cambial com desindexação dos preços monitorados, além de taxação das exportações de alguns bens básicos, o que reduziria o custo para os salários e geraria melhora da competitividade, nas linhas do que foi feito pelo governo da Argentina⁴.

Outro possível problema com a estratégia alternativa de “juro baixo e câmbio alto” diz respeito às contas externas. Diante da grande liberdade de movimento de curto prazo do capital externo, como estabilizar o câmbio e fechar a balança de pagamentos sem usar o diferencial de juros para atrair capitais? Existe aqui uma forte assimetria.

De fato, se o câmbio for muito desvalorizado e houver equilíbrio ou superávit em conta corrente, mesmo com um diferencial de juros baixo ou nulo, a tendência do mercado será, a princípio, especular na direção de valorizar o câmbio, o que pode ser controlado tranquilamente, comprando-se reservas (sem custo fiscal, se o diferencial de juros for nulo). Essa é basicamente a estratégia seguida por uma série de países em desenvolvimento depois da crise asiática no final do século XX.

4 Bresser-Pereira (2007) propôs combinar a desvalorização com a taxação de produtos exportáveis tradicionais (e não as exportações tradicionais) para aumentar a rentabilidade relativa das exportações industriais modernas. Na Argentina dos Kirchner, foram taxadas as exportações (e não a produção) de bens básicos. No segundo caso, o impacto da desvalorização no salário real é reduzido, pois o preço no mercado interno dos produtos exportados taxados cresce menos que a desvalorização.





No entanto, mantida a livre mobilidade de capitais de curto prazo, mudanças bruscas nos ciclos internacionais de crédito podem gerar fortes movimentos de saída pela conta de capitais, o que levaria ao retorno dos juros elevados para estancar a perda de reservas ou a ulte- riores desvalorizações cambiais, que teriam impactos inflacionários.

Assim, talvez fosse prudente, se realmente se deseja mudar o regi- me de política macroeconômica na direção de outro, compatível com uma trajetória de crescimento sustentado, começar a se pensar em controle de capitais externos de curto prazo que, no mínimo, evitem a entrada indesejada de capital especulativo, que tenha, mais adiante, potencial desestabilizador. Já que conseguimos o *investment grade*, não seria razoável ser mais seletivo em termos da qualidade do capital ex- terno atraído?

Para concluir, gostaria apenas de lembrar que os difíceis dilemas entre inflação, taxa de câmbio e salários reais, típicos de uma econo- mia em desenvolvimento, podem ser amenizados se houver grande ex- pansão do investimento público em infraestrutura e tecnologia (mui- to superior ao modesto PAC), que melhore sistematicamente tanto a produtividade dos setores industriais mais expostos à concorrência externa, quanto a produtividade dos setores que produzem direta e indiretamente a cesta de bens e serviços relevante para os salários re- ais. Mas essa discussão nos levaria a analisar o outro pilar do regime de política macroeconômica vigente no Brasil, baseado na curiosa ideia de um ajuste fiscal permanente, cuja crítica fica para outra ocasião.

Referência Bibliográfica

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroeconomia da estagnação: crítica da or- todoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.





Desenvolvimento: Relações Econômicas Internacionais







Relações Internacionais e Desenvolvimento Econômico

Carlos Alonso B. de Oliveira

Economista. Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

As avaliações sobre o impacto da nova ordem mundial, consolidada a partir dos anos 1990, nas condições de desenvolvimento dos países atrasados, são divergentes. De um lado, seus defensores apontam a redução da pobreza e o crescimento econômico como produtos da nova ordem. De outro lado, análises mais cuidadosas concluem que, seja de um ponto de vista global, seja quando se analisam regiões específicas, a nova ordem não foi favorável ao crescimento econômico. Assim, Palma (2004) registra que, entre 1960 e 1980, o produto mundial cresceu 4,6% ao ano; no período 1980-2000, esse indicador caiu para 2,8%.

A desaceleração do crescimento atingiu principalmente a América Latina e o Caribe que, nos anos 1980, cresceram somente 1,5% ao ano e, entre 1990 e 2003, 2,3% ao ano; taxas próximas daquelas da África Subsaariana nesses mesmos períodos. E mesmo os países desenvolvidos do G6 (Canadá, França, Alemanha, Inglaterra, Itália e Japão), que cresceram 5,1% ao ano entre 1960 e 1980, passaram a crescer 2,4% entre 1980 e 2000.

Entretanto, como se nota na Tabela 1, certos países asiáticos desenvolveram-se rapidamente nas últimas décadas do século XX, contrastando com o comportamento da América Latina.

Retomando a análise inicial, é certo que, em geral, a ordem mundial foi desfavorável ao crescimento, assim como é certo, também, que Índia, China, Coreia e outros países asiáticos cresceram a taxas altíssimas. Se é próprio do capitalismo o crescimento desigual entre os países, é também verdade que a desigualdade acentuou-se a partir dos anos 80, na comparação com as tendências verificadas anteriormente.





TABELA 1
TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB),
SEGUNDO PAÍSES SELECIONADOS
1980-2003

Países	Taxas Médias de Crescimento Anual do PIB	
	1980-1990	1990-2003
Argentina	-0,7	2,3
Brasil	2,7	2,6
México	1,1	3,0
China	10,3	9,6
Índia	5,7	5,9
Coreia do Sul	9,0	5,5

Fonte: Banco Mundial

E o desenvolvimento de certos países asiáticos é de particular interesse para nós, latino-americanos. Celso Furtado, em um de seus últimos escritos, avaliava que Coreia do Sul e Taiwan seriam os únicos países atrasados que teriam superado o subdesenvolvimento no período pós-Segunda Guerra Mundial.

O primeiro determinante do sucesso do desenvolvimento asiático deve ser buscado nas condições geopolíticas da Guerra Fria. A Revolução Chinesa de 1949 e a popularidade do comunismo obrigaram os Estados Unidos a fazer concessões na região. O governo americano reorientou sua política no Japão ocupado após 1949, forneceu créditos e abriu o mercado para produtos japoneses. A Coreia realizou uma reforma agrária e, tal como Taiwan e Japão, recebeu créditos e os benefícios da abertura do mercado americano para as suas exportações. Mais tarde, os Estados Unidos, com o objetivo de isolar a antiga União Soviética, negociou uma política de aproximação com a China.

Entretanto, também a estrutura social desses países asiáticos deve ser considerada para explicar o sucesso de suas políticas desenvolvimentistas, quando comparadas com as da América Latina. Muitas vezes, apontaram-se supostos erros das políticas latino-americanas, sem considerar que essas políticas, na verdade, respondiam a pressões da sociedade. Por isso chamamos a atenção para a relativa autonomia do Estado desenvolvimentista na Coreia em relação a outros países asiáticos.





É a partir de 1961 que o Estado coreano assume seu caráter desenvolvimentista, após o golpe militar do general Park Hee e contra as orientações do governo americano (AMSDEN, 1989). A sociedade rural coreana caracterizava-se por uma imensa maioria de camponeses, dado que os grandes proprietários de terras haviam sido eliminados pela reforma agrária; nas cidades, manifestava-se uma estreita e frágil camada de empresários, recém-criada com a privatização das empresas japonesas. Em outras palavras, o Estado coreano, à diferença dos Estados desenvolvimentistas da América Latina, não se via obrigado a atender às pressões e reivindicações de oligarquias fortes da sociedade tradicional, sobreviventes ao longo do processo de industrialização.

Assim, pode-se entender como, por exemplo, o general Park Hee, logo ao assumir o poder, estatizou os bancos e, surpreendentemente, encarcerou temporariamente grande parte dos empresários. A economista inglesa Amsden interpreta essa ação do governo como um erro do general, pois, segundo ela, ele logo percebeu que necessitava dos empresários para sua política de desenvolvimento.

Entretanto, o fato pode ter outra interpretação: buscava-se submeter os empresários às diretrizes do Estado e, se eles posteriormente beneficiaram-se com as políticas estatais, isso foi porque obedeceram às regras e às orientações emanadas do poder público.

A estatização dos bancos e o controle estatal do crédito garante ao poder público um decisivo instrumento de política de industrialização. E, criteriosamente, o Estado concentrava o crédito em poucos grupos econômicos, em uma política bem-sucedida de criação de conglomerados gigantesco (Chaebols), com autonomia financeira e tecnológica, capazes de expandirem-se para o exterior e de concorrerem com as empresas multinacionais dos países desenvolvidos.

Desde o início de sua industrialização, a Coreia, tal como outros países asiáticos, dependeu da exportação de produtos industriais. Isso tem sido apontado como um acerto das políticas asiáticas ante as latino-americanas, que teriam negligenciado a exportação da indústria. Essa política asiática foi de grande relevância, pois se as empresas podiam contar com mercados nacionais protegidos, eram, entretanto, obrigadas a concorrer com suas exportações no mercado mundial. Ou seja, eram obrigadas a manter padrões internacionais de competitividade.





Entretanto, cabe aqui retomar uma observação de Coutinho (1999) de que, considerando-se a dotação de recursos naturais dos países asiáticos, a exportação de produtos industriais não constituiu uma opção de política, mas uma imposição.

Dado que a Coreia foi governada, durante longo período, por regime militar autoritário e que suas políticas de crédito concentravam a propriedade, certos autores encontram grande dificuldade para explicar como os resultados sociais dessas políticas beneficiaram o povo coreano (por exemplo, o índice de Gini do país em 2004 era de apenas 0,31, comparável ao de países como o Canadá e a França). A industrialização coreana produziu uma sociedade muito mais igualitária do que a da América Latina.

Na China, também, a Revolução de 1949 levou à criação de um Estado livre das influências das camadas tradicionalmente dominantes no país. A revolução eliminou os grandes proprietários de terras, os restos das antigas burocracias civil e militar que sobreviveram à queda do Império e os empresários cujas atividades econômicas eram ligadas aos interesses das potências colonizadoras na China. E, finalmente, o país liberou-se da dominação colonial.

Entretanto, a China passou longo período de lutas internas e tentativas frustradas de reorganizar sua economia até vencerem as propostas de reformas, em 1978. Essas reformas não guardam semelhança nem com as reformas latino-americanas dos anos 1990, nem com as reformas abruptas dos países comunistas europeus (NAUGHTON, 2007).

É certo que o país abandonou o planejamento centralizado – a economia de comando central – e que o mercado passou a ter importante papel regulador. É certo também que a economia abriu-se para o exterior, passando a aceitar investimentos diretos estrangeiros e a existência de empresas privadas.

O que não tem sido ressaltado é o papel decisivo do Estado e seus mecanismos de controle sobre a economia. O sistema bancário chinês está sob controle do Estado, pois são quatro grandes bancos controlados nacionalmente e uma variedade de bancos comerciais e de desenvolvimento mantidos por unidades subnacionais de governo. Assim, o crédito é controlado pelo Estado, e a participação dos estrangeiros só é aceita por meio da compra de, no máximo, 20% de ações de bancos chineses.





O país não aceita a livre movimentação de capitais em nível internacional, estabelecendo controles sobre a entrada e a saída de capitais, o que torna viável a política monetária nacional com grande autonomia.

Os investimentos estrangeiros são realizados, geralmente, por meio de *joint ventures* com empresas estatais, associações nas quais os chineses possuem a maioria das ações. Quanto às empresas estatais, o governo manteve a política de continuar com as grandes e abandonar as pequenas, que foram transferidas para unidades subnacionais de governo ou, mesmo, privatizadas. As empresas estatais não perderam seu papel estratégico, e o governo vem promovendo a conglomeração dessas empresas, criando grandes grupos econômicos que passaram a investir também no exterior.

Como se nota, os chineses estabeleceram um padrão de desenvolvimento que combina fortes controles estatais com liberação da concorrência entre produtores, padrão que tem tido sucesso extraordinário nos últimos trinta anos. Entretanto, o sucesso do passado não garante a continuidade, no futuro, do desenvolvimento chinês, e o país terá de enfrentar grandes desafios.

Ao longo dos anos 90, economistas de órgãos multilaterais insistiam na iminência de uma crise financeira de grandes proporções na China, pois consideravam irresponsáveis as políticas de crédito dos bancos estatais. Entretanto, em curto período de tempo, o governo saneou os bancos estatais e pôde mesmo vender ações de um grande banco, na bolsa de Hong Kong (AGLIETTA e BERREBI, 2007, cap. VIII).

É claro que o papel, cada vez mais importante, desempenhado pela China na economia mundial poderá gerar conflitos e disputas. Entretanto, o país tem conseguido administrar as pressões contra sua política cambial e as ameaças protecionistas à crescente concorrência chinesa. Sua estreita relação com os Estados Unidos, grande consumidor de seus produtos e que tem, como contrapartida, a China como grande credora, tem-lhe garantido certa estabilidade, em virtude da mútua dependência.

Mas não se podem descartar conflitos futuros, pois, em um mundo com escassez de matéria-primas, as disputas pelas fontes de petróleo e minérios são talvez inevitáveis, e os investimentos chineses crescem rapidamente na África, concorrendo com investimentos europeus e americanos.





Outro grande desafio que deve ser enfrentado pela China diz respeito à sua capacidade de manter a ordem interna, evitar movimentos sociais que possam subverter a ordem e manter a unidade do partido. Na verdade, a pergunta que se deve fazer é: como encaminhar a questão social no país, que passou por acelerado processo de concentração de renda e crescimento da desigualdade social (WANG, 2008), pois o índice de Gini atingiu 0,46, nível que, apesar de alto para os padrões asiáticos, ainda é baixo quando comparado ao dos países da América Latina – e do Brasil, em particular.

A China tem vivido conflitos trabalhistas pelo não cumprimento de contratos e outros sérios conflitos, principalmente em torno de cidades em expansão, onde muitas autoridades locais confiscam terras de comunidades camponesas. Entretanto, esses conflitos com camponeses e trabalhadores urbanos são locais e não têm levado a manifestações mais amplas, como aquela da Praça da Paz Celestial em 1989.

Na verdade, o crescimento rápido funciona como mecanismo de acomodação de eventuais conflitos, pois permite a melhoria dos padrões de vida da maior parte da população, apesar de crescer a desigualdade. Estima-se que cerca de trezentos milhões de chineses tenham transposto a linha de pobreza entre 1978 e 2000.

Por outro lado, não há dúvida de que os salários são baixos na China, mas é erro frequente simplesmente converter os salários em dólares ao câmbio vigente, pois dessa forma não se pode avaliar aquilo que importa para o trabalhador, que é seu poder de compra.

Apesar de haver polêmicas quanto ao comportamento dos salários na China, pesquisas indicam que na zona costeira, onde é grande a concentração de indústrias, o salário médio varia entre US\$ 540 e US\$ 600, medidos em dólares (paridade de poder de compra). As pesquisas indicam também que os salários tendem para o crescimento (BANISTER, 2005).

A desigualdade na China manifesta-se de várias formas. Existe desigualdade regional, desigualdade entre o campo e a cidade e desigualdades urbanas. A desigualdade regional vem sendo enfrentada pela política nacional de dirigir maciços investimentos para as áreas deprimidas, principalmente no oeste do país. Quanto ao campo, o governo





vem implementando política de “dar mais e tirar menos”. A partir de 2006, eliminou o imposto sobre a produção agrícola e vem transferindo cada vez mais recursos para financiar a educação e o atendimento à saúde, nas comunas rurais.

Nas cidades, foram aprovadas leis regulamentando o trabalho dos migrantes rurais, e o governo indica que serão expandidos progressivamente, também no campo, mecanismos previdenciários de aposentadoria e pensões.

Na verdade, a China estaria dando passos no sentido de criar políticas e instituições modernas que garantam a redução das desigualdades e o bem-estar social. Os passos a serem dados são ainda expressivos, pois os mecanismos de bem-estar social dependem estreitamente do financiamento público, quando a carga tributária na China ainda é baixa e sua elevação exigiria reorientação da economia no sentido de reduzir a importância do comércio exterior.

Como último comentário: a recente explosão dos preços de matérias-primas e alimentos é outro reflexo do desenvolvimento chinês sobre a economia mundial. Por um lado, esse efeito tem sido favorável às economias latino-americanas, que passaram a crescer nos últimos anos. Mas esse efeito, principalmente no que se refere ao petróleo e aos minérios, pode também estar apontando para uma dificuldade estrutural: a China e a Índia desenvolvem-se no caminho de reproduzir o padrão de industrialização e de consumo vigentes nos países avançados. Cabe, então, perguntar sobre a viabilidade da reprodução desse padrão em nível mundial, dadas as limitações de recursos naturais.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M.; BERREBI, L. *Désordres dans le capitalisme mondial*. Paris: Odile Jacob, 2007. cap VIII.

AMSDEN, Alice H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

BANISTER, J. Manufacturing earnings and compensation in China. *Monthly Labor Review*. [S.l.], aug. 2005.





COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil, paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J. L. (Org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis. In: FIORI, J. L. *O Poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

WANG, S. China: challenges and perspectives. In: CONFERÊNCIA SOBRE CHINA, 2008, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2008. Mimeografado.





Brasil: um novo padrão de desenvolvimento?

José Carlos Braga
Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Vou me permitir um foco mais amplo nas questões nacionais, uma vez que considero estarmos atravessando um momento importante de transformação de posições no que se refere às relações entre a situação internacional e a nacional.

Quero partir das suscetibilidades do triângulo de ferro, que passou a constituir o padrão da política econômica desde a crise cambial de 1999 e que, com exceção da política social, permaneceu o mesmo ao longo dos governos Lula.

O padrão então instituído baseia-se no triângulo: metas de inflação, regime de câmbio flutuante e superávit primário. Ele faz parte do padrão de acumulação que se desdobra no Brasil desde 1994 com o lançamento do Plano Real e que superou a crise do padrão desenvolvimentista que teve vigência entre 1979/1982 e 1994, período de grande instabilidade e superinflação.

A crise cambial enfrentada pelo governo FHC em 1999 parecia determinar a morte do real, como chegou a ser anunciada por vários economistas. Na verdade, o real foi salvo porque o padrão de acumulação de capital que vinha sendo implementado desde 1994 supõe, a meu juízo, uma articulação com Washington, que permitiu, à época da crise, aquele volumoso empréstimo de dólares que restabeleceu a confiança interna no real. Permitiu que o real seguisse reunindo as três funções básicas da moeda, ou seja, padrão de preços, reserva de valor e meio de pagamento, com todos os custos que isso implicou e que continuam sendo pagos, em termos de taxas de juros, por exemplo.





Aquele triângulo de ferro segue intocável. Aliás, o Fundo Soberano, iniciativa sem dúvida positiva, começa a ser posto em dúvida pelo presidente, porque envolve movimentos complicados nesse triângulo de ferro, como, por exemplo, a aquisição de dólares. As alianças que estão por trás do triângulo de ferro não admitem tais movimentos.

É preciso ter claro que 1994 é o momento em que se inicia um novo padrão de política econômica e de acumulação de capital no Brasil. Não é por acaso que os governos Fernando Henrique e Lula estão, do ponto de vista histórico-estrutural, dentro do mesmo padrão político-econômico de acumulação de capital. E, mais, a partir de 2004, o desempenho da economia brasileira deixa de ser aquele de baixa inflação e de baixo crescimento e passa, mantendo a baixa inflação, para um novo patamar de crescimento.

De 2004 em diante, projetado para 2008, a economia cresce em média 4,6% a. a.; logo, mudou. Aquela visão de que o padrão adotado seria incompatível com o crescimento precisa ser rediscutida. Não é por essa razão, mas por outras, que o padrão de política econômica deve ser questionado.

O conjunto de políticas e de reformas sustentadas por dois governos aparentemente de naturezas tão distintas marca, a rigor, a transição da crise do desenvolvimentismo para uma nova transição que começou em 1994. Precisamos, portanto, repensar a periodização da economia brasileira. Quer dizer, não se trata mais de dizer que seguimos em uma crise que nunca termina, mas de reconhecer que estamos, de fato, diante de um novo padrão de política econômica e de acumulação de capital, com novas alianças internas e externas.

Qual é o ponto? Qual é o esforço necessário hoje? É o de aproveitar os resultados positivos da economia e relançá-la em uma nova trajetória.

Pensemos na novidade que é a inflação que, aparentemente, reaparece em 2008. O combate a ela não pode ser pensado no interior do triângulo de ferro, em termos de taxa de juros e superávit primário. Dessa forma não escaparemos dela, como vai ficando claro.

Temos de pensar em políticas setoriais, em estimular ofertas setoriais. BNDES, Ministério de Indústria e Comércio, Fazenda têm de sentar com representantes de setores que estão no limite de suas ca-





pacidades ociosas e pensar como superar os gargalos de oferta. Não podemos ficar discutindo mais ou menos superávit primário.

Temos reservas de duzentos bilhões de dólares; o Balanço de Pagamentos ameaça apresentar problemas, mas ainda está sólido. Nós não somos um país agrário-exportador; 42% de nossas exportações são de bens industriais. Nós não somos uma Argentina, não somos um Chile, nem uma economia maquiladora como o México.

A despeito das quebras ocorridas em nossas cadeias industriais em parte dos anos 90, temos ainda uma dinâmica interindustrial importante e que pode ser recomposta. O agronegócio é importante e está articulado com o nosso parque industrial de maneira intensa. Se as grandes empresas, nacionais ou multinacionais, não apresentam um dinamismo inovador que entusiasme, foram, no entanto, capazes de se adaptar, de se ajustar, e hoje estão líquidas, desendividadadas. Exportaram, têm finanças fortes, capacidade de investir e ganharam, também, com os juros altos, no processo de financeirização.

Temos um sistema financeiro reestruturado e que, diferentemente do que muitos previram, não foi totalmente desnacionalizado; ao contrário, grandes bancos nacionais compraram bancos estrangeiros. Fortaleceram-se pela centralização, são fortes, potentes. Precisamos, é certo, de uma política financeira que produza juros decentes, mas já temos bancos privados nacionais financiando o longo prazo, não ainda na forma e na escala do BNDES.

O mercado de capitais vem-se expandindo; o volume de debêntures, em 2007, foi expressivo, coisa inimaginável até então. Não cabe ficar repetindo a velha lengalenga sobre as limitações do nosso sistema bancário. Raros são os países que possuem um sistema de bancos públicos como o nosso – BB, BNDES, Caixa, Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste (BNB).

Evitamos a dolarização e, se fomos tardios em entrar nesse processo de liberalização, de desregulamentação, também sofremos menos os seus males, como foi o caso dos nossos irmãos latino-americanos. Enfim, temos uma estrutura mais defendida. Agora é hora de redefinir rumos para superarmos as características de subdesenvolvimento que ainda persistem.

Do ponto de vista da política econômica, estamos presos ao triângulo de ferro e, ainda mais agora, com a ameaça de inflação, precisa-





mos relançar o investimento público, mas o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) virou um paquiderme, lentíssimo. Já a taxa de investimento privado vem crescendo muito.

O que se faz necessário, antes que surjam problemas maiores (não necessariamente em função da crise americana)? Pela direita, ouvimos que é apenas uma questão de esperar os preços se ajustarem. Pela esquerda, temos o alarmismo: “estamos diante de um novo 1929!”.

Não vou me estender sobre essa visão; o mais provável é que as coisas já estejam se acalmando. O Banco Central Americano – o Fed – e os demais bancos centrais relevantes ofertaram liquidez, baixaram juros e farão o que for necessário para evitar uma crise maior. O que gostaríamos de ver era uma mudança no sistema monetário e financeiro internacional, que ao menos reduzisse a indisciplina financeira e a especulação desregrada que têm produzido sucessivas crises, que colocam os bancos centrais como reféns dos mercados e obrigados a “socializar os prejuízos”.

Voltemos. Dadas aquelas condições favoráveis, por que não adotamos uma mudança de rota? Tudo indica que não temos, no momento, força política para tal.

No dia em que foi lançada a nova Política Industrial, qual foi a reação da imprensa? Ressaltaram uma volta às velhas práticas, às políticas verticais em detrimento das boas políticas horizontais etc.

Não bastasse isso, ganhamos o grau de investimento, o que representa a oportunidade de excelentes negócios para os *business men*, nacionais e internacionais, mas não é necessariamente um grande negócio para o país. Muitos países de pouca importância estão aí com grau de investimento. A liberalização financeira foi muito longe. Um dos últimos atos do ministro Palocci foi abrir para o capital estrangeiro a aplicação em títulos públicos.

O que eu quero dizer é que se tentamos fazer algo diferente, fora do triângulo de ferro, não nos permitem. Qual é a agenda pública? É corte de gastos, é aumento da taxa de juros, é outra reforma da previdência, é reforma trabalhista etc. Fora disso não pode, o mercado veta, é fuga de capitais, fuga de capitais!

Caso tenhamos, de fato, de enfrentar uma forte pressão inflacionária, não tenham dúvidas, ocorrerá insistência com aumento de superá-





vit e elevação da taxa de juros, levando provavelmente a uma perda da retomada do crescimento obtida entre 2004 e 2008.

Encontramo-nos, portanto, em situação delicada. Mas o que foi relatado acima mostra que existem condições econômicas objetivas para construir um rumo distinto se opções diferentes daquelas do triângulo de ferro tornarem-se viáveis politicamente. Nesse rumo e no que tange às relações econômicas internacionais, há que defender as reservas em moeda forte e formular uma política cambial mais adequada aos interesses nacionais.





Sistema Mundial, América do Sul, Brasil e Estados Unidos: seis pontos para uma breve discussão

José Luís Fiori

Professor de Economia Política Internacional
no Instituto de Economia da UFRJ.

1. Neste início do século XXI, está cada vez mais claro que a disputa entre as grandes potências não acabou em 1991. Apenas desacelerou – temporariamente –, como costuma acontecer depois de uma grande guerra ou de uma vitória contundente, como foi o caso da vitória norte-americana na Guerra Fria. Nesse caso, não houve uma rendição explícita dos derrotados, nem um “acordo de paz” entre os vitoriosos, que consagrasse uma nova ordem mundial, como aconteceu logo depois da Segunda Guerra Mundial. Porque não havia, naquele momento, outra potência com o poder e a capacidade de negociar ou limitar o arbítrio unilateral dos Estados Unidos, e porque os norte-americanos tampouco tinham disposição de negociar ou limitar sua nova posição de poder no mundo.

A projeção internacional do poder americano começou logo depois da sua independência e se prolongou, de forma contínua, através dos séculos XIX e XX. Mas foi só na segunda metade do século XX, depois da “crise da década de 1970”, que os Estados Unidos adotaram uma estratégia imperial explícita¹, que obteve vitória contundente, em 1991, alimentando o sonho de um poder global absoluto, ou de um império mundial. Depois de 2001, essa estratégia vitoriosa assumiu

¹ “O governo Reagan combinou o messianismo anticomunista de Carter com o liberalismo econômico de Nixon, propondo-se a eliminar a União Soviética e a construir uma nova ordem política e econômica mundial, sob o comando incontestado dos Estados Unidos. Hoje, está claro que essa estratégia, adotada na década de 1980 sob liderança dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, apressou a reviravolta na organização e o funcionamento do sistema mundial que vinham sendo elaborados, pelo menos nas duas décadas precedentes. Pouco a pouco, o sistema mundial foi deixando para trás um modelo ‘regulado’ de ‘governança global’ liderado pela hegemonia benevolente dos Estados Unidos, e foi movendo-se na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas” (FIORI, 2004, p. 93-94).





uma postura bélica e, depois de 2004, enfrentou reveses sucessivos – que se somaram à expansão da China e da Índia e ao renascimento da Alemanha e da Rússia –, para trazer a competição e os conflitos entre as grandes potências de volta ao centro do sistema mundial.

Essa inflexão é associada, em geral, ao impasse americano no Oriente Médio e ao fracasso da sua “guerra global” contra o terrorismo. Mas, por trás dessa situação conjuntural, é possível identificar uma mudança estrutural, de longo prazo, também provocada – em grande medida – pela projeção global do poder americano.

Nesse sentido, pode-se dizer que a política externa recente dos Estados Unidos foi responsável por duas guerras inconclusas e pelo fracasso do seu projeto para o “Grande Médio Oriente”. Mas, ao mesmo tempo, pode-se dizer que o expansionismo americano também foi responsável, paradoxalmente, pelo sucesso econômico da China e da Índia, e de toda a economia mundial, depois de 2001 – o mesmo sucesso que está fortalecendo os principais concorrentes dos Estados Unidos, dentro do sistema interestatal. Ou seja, a política expansiva da potência hegemônica acaba ativando e aprofundando as contradições do sistema mundial, e fortalecendo a resistência dos Estados que são desafiados pelo avanço dos Estados Unidos, mas que ao mesmo tempo são fortalecidos pelo sucesso da economia americana.

É óbvio que essas mudanças internacionais não são obra exclusiva dos Estados Unidos, mas envolvem decisões políticas de outros países e processos que estão fora do controle americano. Contudo, não há dúvida de que o expansionismo de longo fôlego e os recentes reveses dos Estados Unidos têm grande importância para a compreensão da conjuntura internacional desse início do século XXI.

Por outro lado, o aumento exponencial da pressão competitiva está atingindo todas as regiões do mundo, alimentando disputas hegemônicas e anunciando uma nova corrida imperialista entre as grandes potências.

Em síntese, a expansão do poder americano, depois da crise dos anos 1970 e, em particular, depois do fim da Guerra Fria, junto com seu projeto/processo de globalização econômica, reacendeu a luta hegemônica entre os Estados e as economias nacionais, em quase todas as regiões do sistema interestatal capitalista.





Por todo lado, os governos reafirmam seu papel na vida econômica, sobem barreiras protecionistas e assumem o comando de suas estratégias nacionais de desenvolvimento, com suas empresas e seus “fundos soberanos”. Quase todos os países voltam a regular seus mercados, de uma forma ou de outra, incluindo o mercado financeiro norte-americano². Já não se fala de “regimes” e “governança mundial”, e não existe mais consenso sobre a “ética internacional” (CARR, 2001, p. 150).

2. No caso da América do Sul, o impacto dessa pressão competitiva sistêmica e global tem características particulares, porque se trata de um continente onde nunca houve uma verdadeira disputa hegemônica entre os seus próprios Estados nacionais. Primeiro, foi colônia e, depois da sua independência, esteve sob a tutela anglo-saxônica: da Grã-Bretanha, até o fim do século XIX, e dos Estados Unidos, até o início do século XXI³.

Nesses dois séculos de vida independente, as lutas políticas e territoriais da América do Sul nunca atingiram a intensidade, nem tiveram os mesmos efeitos que na Europa. E tampouco se formou no continente um sistema integrado e competitivo, de Estados e economias nacionais, como viria a ocorrer na Ásia, depois da sua descolonização. Como consequência, os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mun-

2 Barreiras nacionais vêm sendo levantadas até na internet, o símbolo do mundo sem fronteiras. Ela foi projetada para ficar fora do alcance dos governos, transferindo poder para indivíduos ou organizações privadas. Agora, sob pressão da Rússia, China, Índia e Arábia Saudita, a empresa americana que distribui endereços na internet está procurando meios de os países usarem o alfabeto de sua língua-mãe. “‘Estamos assistindo ao passo-a-passo da balcanização da internet global. Ela está se transformando numa série de redes nacionais’, diz Tim Wu, professor de Direito da Universidade de Columbia, em Nova York” (DAVIS, 2008).

3 Em agosto de 1823, o ministro de Relações Exteriores da Inglaterra, George Canning, propôs ao embaixador americano em Londres, Richard Rush, uma declaração conjunta, contra qualquer “intervenção externa” na América Latina. O presidente James Monroe, apoiado no seu secretário de Estado John Quincy Adams, declinou o convite inglês. Mas, três meses depois, o próprio Monroe propôs ao Congresso americano uma doutrina estratégica nacional quase idêntica à da proposta inglesa. Foi assim que nasceu a “Doutrina Monroe”, no dia 2 de dezembro de 1823. Como era de se esperar, os europeus consideraram a proposta de Monroe impertinente e sem importância, partindo de um Estado que ainda era irrelevante no contexto internacional. E tinham razão: basta registrar que os Estados Unidos só reconheceram as primeiras independências latino-americanas depois de receber o aval da Inglaterra, França e Rússia. E mesmo depois do discurso de Monroe, recusaram-se a atender ao pedido de intervenção dos governos independentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Por isso, muito cedo, os europeus e os próprios latino-americanos compreenderam que a Doutrina Monroe havia sido concebida, e seria sustentada durante quase todo o século XIX, pela força da Marinha e dos capitais ingleses.





dial, e funcionaram, durante todo o século XIX, como uma espécie de laboratório de experimentação do “imperialismo de livre comércio”.

Depois da Segunda Guerra Mundial, e durante a Guerra Fria, os governos sul-americanos alinharam-se aos Estados Unidos – com exceção de Cuba, a partir de 1959⁴. E, depois da Guerra Fria, durante a década de 1990, a maioria dos governos da região aderiu, novamente, às políticas e às reformas neoliberais preconizadas pelos Estados Unidos.

A partir de 2001, entretanto, a situação política do continente mudou, com a vitória – em quase todos os países da América do Sul – das forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas⁵ e socialistas. A grande novidade é que essa “virada à esquerda” deu-se junto com o novo ciclo de crescimento da economia mundial. Depois de 2001, houve uma retomada do crescimento econômico em todos os países

4 Depois de 1991 e do fim da URSS e da Guerra Fria, os Estados Unidos mantiveram e ampliaram sua ofensiva contra Cuba, apesar de manterem relações amistosas com o Vietnã e a China. No auge da crise econômica provocada pelo fim de suas relações preferenciais com a economia soviética, entre 1989 e 1993, os governos de George Bush e Bill Clinton tentaram um xaque-mate contra Cuba, proibindo as empresas transnacionais norte-americanas, instaladas no exterior, de negociarem com os cubanos e, depois, impondo penalidades às empresas estrangeiras que tivessem negócios com a ilha, através da Lei Helms-Burton, de 1996. Essa posição permanente dos Estados Unidos não autoriza grandes ilusões, neste momento de mudanças nos dois países. Do ponto de vista americano, Cuba lhes pertence e está incluída na sua “zona de segurança”. Por isso, o objetivo principal dos Estados Unidos, em qualquer negociação futura, será sempre fragilizar e destruir o núcleo duro do poder cubano.

5 A eleição de Fernando Lugo para a presidência do Paraguai, em 2008, foi mais uma de uma série de vitórias das forças políticas de esquerda, seguindo as eleições de Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Michelle Bachelet, Néstor e Cristina Kirchner, Tabaré Vázquez e Rafael Correa. Essa mudança político-eleitoral trouxe de volta algumas ideias e políticas “nacional-populares” e “nacional-desenvolvimentistas”, que haviam sido engavetadas durante a década neoliberal de 1990. São ideias e políticas que remontam, de certa maneira, à Revolução Mexicana e, em particular, ao programa de governo do presidente Lázaro Cárdenas, adotado na década de 1930. Cárdenas foi um nacionalista e seu governo fez uma reforma agrária radical, estatizou a produção do petróleo, criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina, investiu na construção de infraestrutura, praticou políticas de industrialização e de proteção do mercado interno, implantou uma legislação trabalhista e adotou uma política externa independente e anti-imperialista. Depois de Cárdenas, esse programa transformou-se no denominador comum de vários governos latino-americanos que, em geral, não foram socialistas nem mesmo de esquerda. Assim mesmo, suas ideias, políticas e posições internacionais transformaram-se em uma referência importante do pensamento e das forças de esquerda latino-americanas. Basta lembrar a revolução camponesa boliviana de 1952, o governo democrático de esquerda de Jacobo Arbenz na Guatemala, entre 1951 e 1954, a primeira fase da revolução cubana entre 1959 e 1962, e o governo militar-reformista do general Velasco Alvarado no Peru, entre 1968 e 1975. Em 1970, essas ideias reapareceram também no programa de governo da Unidade Popular de Salvador Allende, que propunha a radicalização do “modelo mexicano”, com a aceleração da reforma agrária e a nacionalização das empresas estrangeiras produtoras de cobre, ao mesmo tempo em que defendia a criação de um “núcleo industrial estratégico”, de propriedade estatal, que deveria transformar-se no embrião de uma futura economia socialista.





do continente sul-americano, acompanhando o ciclo expansivo da economia mundial.

Outra novidade nesse novo ciclo de crescimento sul-americano é o peso decisivo da pressão asiática sobre a economia continental, em particular no caso da China, que tem sido a grande compradora das exportações sul-americanas, sobretudo de minérios, energia e grãos, e que tem aumentado, de forma contínua, suas exportações para a região. Por sua vez, os novos preços internacionais das *commodities* fortaleceram a capacidade fiscal dos Estados e estão financiando políticas de integração da infraestrutura energética e de transportes do continente.

Além disso, os novos preços da energia e dos minérios permitiram a formação de reservas em moedas fortes, diminuindo a fragilidade externa da região e aumentando seu poder de resistência e negociação internacional. E as vultosas reservas em moeda forte da Venezuela já lhe permitiram atuar, duas vezes, como “emprestador em última instância” da Argentina e do Paraguai.

De todos os pontos de vista, a China está cumprindo um papel novo e fundamental na economia sul-americana, mas não é provável que ela se envolva na geopolítica regional. O que é importante é que esse ciclo expansivo da economia mundial tem pressionado as economias sul-americanas e fortalecido seus Estados nacionais. Já não há possibilidade de escapar da competição, e, ao mesmo tempo, o sucesso econômico conjuntural está potenciando o poder interno e externo dos Estados sul-americanos.

Está chegando ao fim a longa “adolescência assistida” da América do Sul, mas o preço dessa mudança, no médio prazo, deve ser o aumento dos conflitos dentro da própria região e o aumento da competição hegemônica, entre Brasil e Estados Unidos, pela supremacia na América do Sul. A menos que o Brasil opte e lute para manter-se na condição de “sócio menor” dentro do espaço hegemônico e do “território econômico supranacional” dos Estados Unidos, seguindo o caminho do Canadá e do México, na América do Norte.

3. No caso do Brasil, o passado pesa fortemente sobre sua posição futura, porque se trata de um país que nunca teve características expansivas nem jamais disputou a hegemonia da América do Sul com a Grã-Bretanha ou com os Estados Unidos. Depois de 1850, o Brasil não





enfrentou mais guerras civis ou ameaças de divisão interna, e depois da Guerra do Paraguai, na década de 1860, o Brasil teve apenas uma participação pontual, na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial, e algumas participações posteriores nas “forças de paz” das Nações Unidas e da OEA. Sua relação com seus vizinhos da América do Sul, depois de 1870, foi sempre pacífica e de pouca competitividade ou integração política e econômica, e durante todo o século XX sua posição dentro do continente foi a de sócio auxiliar da hegemonia continental dos Estados Unidos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o Brasil não teve maior participação na Guerra Fria, mas, apesar do seu alinhamento com os Estados Unidos, começou a praticar uma política externa um pouco mais autônoma, a partir da década de 1960. Na década de 1970, em particular no governo do general Ernesto Geisel, o Brasil propôs-se um projeto de “potência intermediária”, aprofundando sua estratégia econômica desenvolvimentista, rompendo seu acordo militar com os Estados Unidos, ampliando suas relações afroasiáticas e assinando um acordo atômico com a Alemanha.

Mas a crise econômica dos anos 1980, pela qual passou, e o fim do regime militar desativaram esse projeto, que foi completamente engavetado nos anos 90, quando o Brasil voltou a alinhar-se com os Estados Unidos e seu projeto de criação da Alca.

Mais recentemente, entretanto, depois de 2002, a política externa brasileira mudou de rumo e assumiu uma posição mais agressiva de afirmação sul-americana e internacional dos interesses e da liderança brasileira, como na prioridade que vem sendo dada à integração sul-americana e às relações mais próximas com alguns países da África e da Ásia, em particular China, Índia e África do Sul.

Mas o Brasil ainda enfrenta limitações importantes para expandir seu poder internacional: primeiro, devido ao não reconhecimento estratégico da existência de um competidor ou adversário na luta pela hegemonia sul-americana, pelo simples fato de esse competidor inevitável responder pelo nome de Estados Unidos da América. Em segundo lugar, devido à falta de organização estratégica do seu crescimento econômico, que, por isso mesmo, foi muito baixo, nas duas últimas décadas; devido à sua baixa capacidade de coordenar seus investimen-





tos públicos e privados, fora do Brasil e, em particular, na América do Sul, e, por fim, devido à força política, dentro das elites brasileiras e do próprio *establishment* da sua política externa, da posição favorável à manutenção do Brasil na condição de sócio menor dentro do espaço hegemônico norte-americano, e dentro do “território econômico supranacional” dos Estados Unidos.

4. Com relação ao posicionamento norte-americano dentro do hemisfério, deve-se atentar para as eleições presidenciais de 2008, porque elas já fazem parte de um processo de realinhamento da estratégia internacional dos Estados Unidos. Esse processo deverá tomar alguns anos, mas é muito pouco provável que os Estados Unidos abram mão dos três “direitos de intervenção” – autoatribuídos – que orientaram sua política hemisférica, durante o século XX:

- i) em caso de “ameaça externa”;
- ii) em caso de “desordem econômica”; e
- iii) em caso de “ameaça à boa democracia”.

No período da Guerra Fria, os Estados Unidos patrocinaram, em todo o continente, guerras civis, intervenções militares e regimes ditatoriais contra um suposto “inimigo externo”. Após o final da Guerra Fria, patrocinaram, nos mesmos países, intervenções financeiras e reformas econômicas neoliberais, para combater uma suposta “desordem econômica interna” e garantir o cumprimento dos compromissos financeiros internacionais da América Latina. E, finalmente, a partir de 2001, os Estados Unidos vêm incentivando claramente as forças políticas conservadoras e a opinião pública contra os governos que eles chamam de “populistas autoritários” e que seriam uma ameaça à democracia.

5. Nessa encruzilhada norte-americana, é interessante lembrar e refletir sobre os grandes princípios que orientaram a política externa dos Estados Unidos com relação à América Latina, na segunda metade do século XX. Esses princípios foram formulados pelo principal “geoestrategista” norte-americano do século XX, Nicholas Spykman, que nasceu em Amsterdam, em 1893, e morreu nos Estados Unidos, em 1943. Morreu ainda jovem, com 49 anos, e deixou apenas dois livros sobre a política externa norte-americana: *America's Strategy in World Politics*, publicado em 1942, e *The Geography of the Peace*, publicado um ano depois da sua morte, em 1944. Dois livros que se transformaram





na pedra angular do pensamento estratégico norte-americano de toda a segunda metade do século XX e do início do século XXI.

Chama a atenção o grande espaço que ele dedica à discussão da América Latina e, em particular, à “luta pela América do Sul”. Ele parte de uma separação radical entre a América dos anglo-saxões e a América dos latinos. Em suas palavras, “as terras situadas ao sul do Rio Grande constituem um mundo diferente do Canadá e dos Estados Unidos. É uma coisa desafortunada que as partes de fala inglesa e latina do continente tenham que ser chamadas igualmente de América, evocando uma similitude entre as duas que de fato não existe” (SPYKMAN, 1942, p. 46).

Em seguida, ele propõe dividir o “mundo latino” em duas regiões, do ponto de vista da estratégia americana no subcontinente: a primeira, “mediterrânea”, que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela; e a segunda que incluiria toda a América do Sul, abaixo da Colômbia e da Venezuela.

Feita essa separação geopolítica, Spykman define a “América Mediterrânea” como uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos, trata-se de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que México, Colômbia e Venezuela (por serem incapazes de transformar-se em grandes potências) ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos” (SPYKMAN, 1942, p. 60).

Então, qualquer ameaça à hegemonia americana na América Latina deverá vir do sul, em particular da Argentina, Brasil e Chile, a “região do ABC”. Nas palavras do próprio Spykman: “para nossos vizinhos ao sul do Rio Grande, os norte-americanos seremos sempre o ‘Colosso do Norte’, o que significa um perigo, no mundo do poder político. Por isso, os países situados fora da nossa zona imediata de supremacia, ou seja, os grandes Estados da América do Sul (Argentina, Brasil e Chile), podem tentar contrabalançar nosso poder através de uma ação comum ou através do uso de influências de fora do hemisfério” (SPYKMAN, 1942, p. 64).

E, nesse caso, conclui: “uma ameaça à hegemonia americana nesta região do hemisfério (a região do ABC) terá que ser respondida por meio da guerra” (SPYKMAN, 1942, p. 62).





O mais interessante é que, se não tivessem sido feitas por Nicholas Spykman, essas análises, previsões e advertências pareceriam bravatas de algum desses populistas latino-americanos, que inventam inimigos externos e se multiplicam como cogumelos, segundo a idiotia conservadora.

6. Depois de Nicholas Spykman, Henry Kissinger foi o intelectual que ocupou posição mais importante na formulação e implementação da política externa norte-americana, nas décadas de 1960 e 1970. Ele teve participação decisiva na vida política interna da América do Sul. Basta ler os documentos oficiais americanos já disponíveis e as várias pesquisas jornalísticas e acadêmicas que apontam para o envolvimento direto do ex-secretário de Estado norte-americano na preparação e execução dos violentos golpes militares que derrubaram os governos eleitos do Uruguai e do Chile, em 1973, e da Argentina, em 1976.

Além disso, existem inúmeros processos judiciais em vários países⁶ envolvendo Henry Kissinger com a Operação Condor⁷, que integrou os serviços de inteligência das Forças Armadas da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, para sequestrar, torturar e assassinar personalidades políticas de oposição. Sempre causou perplexidade entre os analistas o apoio de Kissinger e da diplomacia americana a essas “intervenções militares”, que se caracterizaram pela extraordinária truculência.

Mas não é difícil entender o que aconteceu, quando se olha para os interesses estratégicos dos Estados Unidos e sua defesa, na América do Sul, da perspectiva de longo prazo traçada por Nicholas Spykman, em 1942.

Spykman definiu o continente americano, do ponto de vista geopolítico, como primeira e última linha de defesa da hegemonia mundial

6 Na França, Henry Kissinger foi chamado a depor, pelo juiz Roger Le Loire, no processo sobre a morte de cidadãos franceses na Operação Condor, sob a ditadura militar chilena. O mesmo ocorreu na Espanha, com a investigação do juiz Juan Guzman, sobre a morte do jornalista americano Charles Horman, sob a ditadura chilena. E também na Argentina, onde Kissinger está sendo investigado pelo juiz Rodolfo Canicoba, por envolvimento na Operação Condor; assim como em Washington, onde há um processo na corte federal com acusação contra Kissinger de haver dado a ordem para o assassinato do general Schneider, Comandante em Chefe das Forças Armadas Chilenas, em 1970.

7 O interesse pelo assunto foi reavivado recentemente pelo livro do jornalista Chistopher Hitchens (2003) e pela resenha de Kenneth Maxwell ao livro de Peter Kornbluh (2003), publicada na revista *Foreign Affairs*, sobre as relações de Kissinger com o regime de Augusto Pinochet, em particular com o assassinato do diplomata chileno Orlando Letelier, em Washington, 1976.





dos Estados Unidos. Dentro desse hemisfério, ele considerava improvável que surgisse um desafio direto à supremacia dos Estados Unidos na “América Mediterrânea” (México, América Central, Caribe, Colômbia e Venezuela). Mas considerava que poderia surgir um desafio dessa natureza na região do ABC, no Cone Sul da América (Argentina, Brasil e Chile, Uruguai e Paraguai, exatamente os cinco países que estiveram envolvidos na Operação Condor); nesse caso, segundo ele, seria inevitável o recurso à guerra.

Nesse sentido, pode-se dizer que Henry Kissinger seguiu rigorosamente as recomendações de Nicholas Spykman, com relação ao controle dessa região geopolítica. Sua única contribuição pessoal foi a substituição da “guerra externa”, proposta por Spykman, pela “guerra interna” das Forças Armadas locais contra setores de suas próprias populações nacionais. Mas, mesmo nesse ponto, Kissinger não foi original: recorreu ao método que havia sido utilizado pelos ingleses, na Índia, durante 200 anos, e em todos os lugares em que a Grã-Bretanha dominou Estados fracos, utilizando suas elites divididas e subalternas, para controlar suas próprias populações locais.

Nas décadas de 80 e 90, Henry Kissinger afastou-se da diplomacia direta, mas manteve sua influência pessoal e intelectual dentro do *establishment* americano e dentro das elites conservadoras sul-americanas. Em 2001, publicou um livro sobre o futuro geopolítico e sobre a defesa dos interesses americanos ao redor do mundo.

Com relação à América do Sul, o autor atenuou a forma, mas manteve o “espírito” de Spykman: segundo Kissinger, a América do Sul segue sendo essencial para os interesses americanos e deve ser mantida sob a hegemonia dos Estados Unidos. Só que, hoje, a ameaça a essa hegemonia já não vem da Alemanha, nem da União Soviética, mas de dentro do próprio continente. No plano econômico, vem dos projetos de integração regional que excluam ou se oponham à Alca. E no plano político, vem dos populismos e nacionalismos que estão renascendo no continente.

Referências Bibliográficas

CARR, E. H. *The twenty years' crisis, 1919-1939*. New York: Perennial, 2001.





DAVIS, Bob. Neonacionalismo ameaça a globalização. *Valor Econômico*, São Paulo, 29 abr. 2008.

FIORI, J. L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. L. (Org). *O poder americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

HITCHENS, Chistopher. *The trial of Henry Kissinger*. New York: Verso, 2003.

KISSINGER, H. *Does America need a foreign policy*. Toward a diplomacy for the 21st century. New York: Simon & Schuster, 2001.

KORNBLUH, Peter. The Pinochet file: a declassified dossier on atrocity and accountability. New York: New Press, 2003. Resenha de: MAXWELL, Kenneth. *Foreing Affairs*, v. 82, n. 6, nov./dec. 2003.

SPYKMAN, Nicholas. *America's strategy in world politics*. New York: Harcourt, 1942.

_____. *The geography of the peace*. New York: Harcourt, 1944.





Desenvolvimento: A Dimensão Regional







Identificação Empírica de Áreas Dinâmicas, Áreas Estagnadas e Áreas em Retrocesso: possível alternativa metodológica

Carlos Roberto Azzoni

Economista. Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Membro do conselho científico da Regional Science Association International. Membro-fundador da Associação Brasileira de Estudos Regionais (Aber).

Este texto apresenta uma breve reflexão sobre a identificação de municípios ou regiões a economias em situação dinâmica, de estagnação ou de retrocesso. Oferece uma alternativa metodológica para, empiricamente, identificar tais situações. Não é feita aplicação a casos específicos, mas se apontam as possíveis fontes de dados aos quais pode estender-se a metodologia.

Com vistas a subsidiar a análise das perspectivas futuras de crescimento das regiões e municípios, é importante fazer levantamento amplo da sua posição relativa após 1998, com base em dados de PIB municipais do IBGE a partir daquele ano, alcançando até 2005.

A análise pode ser desenvolvida para os três grandes setores produtivos (primário, secundário e terciário) ou mesmo para alguns sub-setores dentro desses grandes setores. Ainda que a discussão adiante refira-se apenas ao PIB municipal, a mesma técnica pode ser aplicada a outros indicadores (como os sociais, de saúde, educação, pobreza, acesso a bens e serviços etc.).

Restringindo-se ao PIB municipal, podem-se montar, para cada setor, quadros de mobilidade relativa, que informam a posição de cada unidade municipal no início do período e sua posição ao final do período, permitindo assim uma visão comparativa de sua evolução.

A Figura 1 apresenta um exemplo hipotético, em nível municipal, para fins de ilustração. Os municípios dispostos na diagonal principal do diagrama terminaram o período no mesmo grupo em que começaram, tendo mantido sua posição relativa. Os casos interessantes são aqueles fora dessa diagonal. A nordeste estão os vencedores, aqueles





FIGURA 1

Posição relativa dos municípios em 1985 e 2007		Situação relativa em 2007										N. de Municípios
		1ª Faixa 10% menores	2ª Faixa	3ª Faixa	4ª Faixa	5ª Faixa	6ª Faixa	7ª Faixa	8ª Faixa	9ª Faixa	10ª Faixa 10% maiores	
1ª Faixa 10% menores	Situação relativa em 1985	M										65
2ª			A									65
3ª				N								65
4ª					U							65
5ª						T						65
6ª							E					64
7ª								N				64
8ª									Ç			64
9ª										À		64
10ª Faixa 10% maiores											O	64
Soma												645

Municípios que ascenderam na escala relativa: posição final melhor do que posição inicial.
Crescimento acima da média para sua categoria
PROGRESSO RELATIVO

Municípios que regrediram na escala relativa: posição final pior do que posição inicial.
Crescimento abaixo da média para sua categoria
ATRASSO RELATIVO



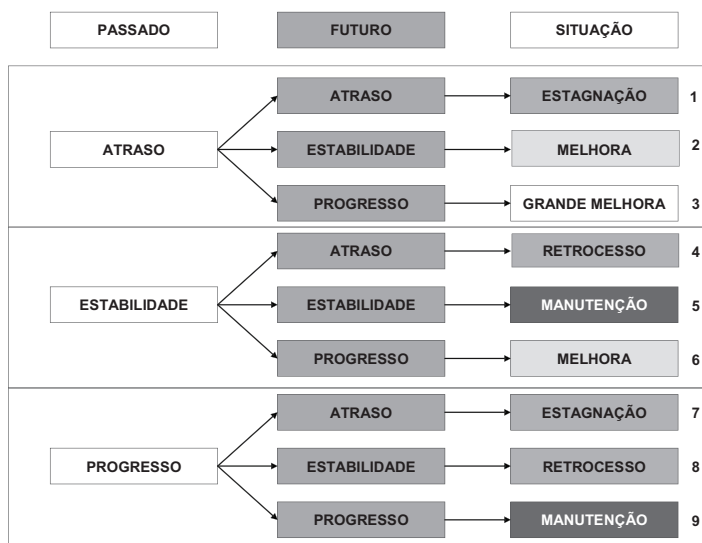
que ascenderam na escala comparativa, posto que evoluíram para faixa superior. A sudeste estão os casos de municípios que perderam posição relativa, tendo caído para faixa inferior àquela em estavam no início do período.

A título de ilustração, apresenta-se exercício feito para os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no período 1990 a 2002. A Figura 2 mostra o quadro de mobilidade relativa dos valores do PIB; a Figura 3 mostra igual quadro para os valores de PIB *per capita*.

Para ilustrar como a metodologia pode ser aplicada a diferentes dimensões do desenvolvimento, a Figura 4 apresenta semelhante quadro evolutivo para a percentagem de analfabetos em 24 regiões do Rio Grande do Sul, no período intercensitário 1991-2000.

Montando-se quadros de mobilidade para os três grandes setores, assim como para o PIB como um todo, podem ser identificados os casos de sucesso e de fracasso dentro de cada setor. Esses casos devem ser avaliados qualitativamente em outras etapas de estudo. A partir desse conjunto de indicadores, podem-se identificar alguns casos-tipo para fins de análise:

SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS





As situações de números 1, 4, 7 e 8 chamam imediatamente a atenção por representarem situações de regiões com problemas sérios de competitividade.

No caso 1, trata-se de completa estagnação, devendo-se pensar em programas estruturantes de grande vulto para superar a dramática situação.

O caso 4 também traz preocupações por ter havido um retrocesso, saindo-se de uma situação não muito favorável para um futuro ainda pior.

Também merecem consideração as situações 7 e 8, pois trata-se de regiões dinâmicas no passado recente, que perderam essa condição, e no caso 7 houve uma perda de condição.

A condição 5 representa o caso de regiões com desempenhos medíocres, que as coloca e as mantém no meio do espectro. Também merecem atenção para superar essa letargia.

Esse tipo de classificação pode ser também montado para os produtos dominantes de cada município, seja no setor agrícola, seja no setor industrial. Dessa maneira, em cada município podem ser identificados os casos críticos acima mencionados, em termos de setores/ produtos específicos. Com isso, podem-se identificar os casos críticos para o desempenho observado ou previsto do município, havendo a necessidade de, em fase seguinte, proceder-se a uma análise qualitativa desse desempenho.

Essa nova etapa pode ser feita com o envolvimento de especialistas no assunto, tanto da região quanto de fora, o que permitirá explicitar os problemas críticos setoriais. Tais problemas podem ser apresentados às lideranças setoriais municipais, montando-se um portfólio de intervenções a ser considerado subsequentemente, o qual deve incorporar tanto aspectos e demandas do setor como um todo, como aqueles específicos ao setor apenas no município.





FIGURA 2
MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS ENTRE 1990 E 2002,
SEGUNDO FAIXAS DE TAMANHO DO PIB

		Mais Pobres																			
		Situação em 2002										(Faixas de tamanho)									
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º										
Menores →	1º	33	11	4	1	1															
	2º	15	23	6	4		1	1													
	3º	2	9	24	11	1	1	1													
	4º		7	9	17	15	1		1												
	5º			5	8	21	12	2													
(Faixas de tamanho)	6º	50			7	10	23	9	1												
	7º	50			2		11	30	7												
	8º	49					1	7	36	5											
	9º	50							4	+1	5										
	10º	50								5	+5										
Totais		496	50	50	48	50	48	50	49	51	50	50	50	49	51	50	50	50	50	50	50



Piora

Estável

Melhora



FIGURA 3
MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS ENTRE 1990 E 2002,
SEGUNDO FAIXAS DO PIB PER CAPITA

		Situação em 2002 (Faixas PIB per capita)									
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º
Mais pobres →	1º	25	16	6	2			1			
	2º	11	14	11	9	3		1	1		
	3º	5	10	5	9	10	5	2	3	1	
	4º	3	4	12	9	9	6	5	2		
	5º	2	2	7	10	9	7	5	4	1	3
(Faixas de PIB per capita)	6º	2	1	4	2	8	16	10	4	2	1
	7º		2	2	5	8	6	13	8	5	1
	8º		1	3	2	3	9	7	8	12	5
	9º				2		1	5	16	17	9
	10º							1	4	12	29
Mais ricos →		48	50	50	50	50	50	50	50	50	48



Melhora



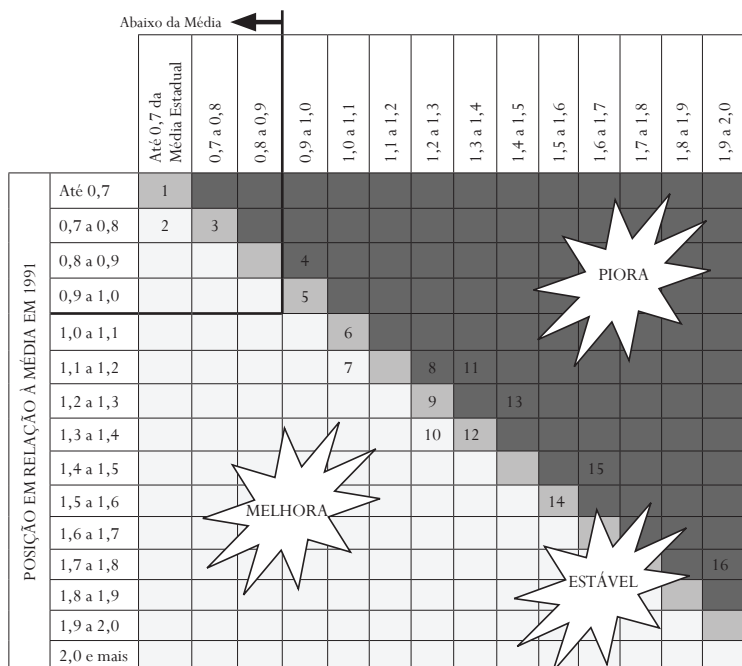
Estável



Piora



FIGURA 4
EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DE ANALFABETOS COM MAIS DE 15 ANOS DE IDADE
NAS REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL



- 1 Serra
- 2 Metropolitano Delta do Jacuí
- 3 Vale do Rio dos Sinos, Vale do Cai
- 4 Fronteira Noroeste
- 5 Vale do Taquari, Alto Jacuí, Paranhana, Encosta da Serra
- 6 Central Norte
- 7 Produção Hortências
- 8 Noroeste Colonial Fronteira Oeste
- 9 Sul
- 10 Litoral
- 11 Missões
- 12 Companhia Vale do Rio Pardo
- 13 Noroeste
- 14 Jacuí Centro
- 15 Centro-sul
- 16 Médio Alto Uruguai



Dinâmica Territorial e Política Regional

Fernando Rezende

Economista. Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
da Fundação Getúlio Vargas.

Nas últimas décadas, a expansão das fronteiras agropecuária e mineral, o processo de desconcentração industrial, a melhoria da infraestrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações), os efeitos da mudança da capital para Brasília e o sistema de incentivos ao desenvolvimento regional promoveram grande diversificação produtiva e territorial no país.

Embora as Regiões Sudeste e Sul mantenham o maior parque industrial e a mais diversificada e integrada rede urbana, estão surgindo várias áreas modernas e dinâmicas dentro das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país.

O resultado é um novo e diversificado mapa populacional e produtivo do país, onde já não se pode caracterizar a nítida divisão do trabalho entre o litoral e o interior nem entre as macrorregiões, mas sim a formação de um grande número de áreas produtivas dinâmicas e modernas, em setores diversificados, caracterizando um Brasil fragmentado ou vários 'brasis'. A essas novas tendências produtivas correspondem novas dinâmicas territoriais da população e a formação de uma nova rede urbana, ambas revelando uma nítida mudança no padrão de ocupação do território nacional.

Nesse contexto, a atração de investimentos requer muito mais do que a concessão de benefícios fiscais. Um ambiente favorável aos negócios (a qualidade dos serviços públicos, a segurança jurídica e a qualidade da regulação), uma infraestrutura moderna, recursos humanos qualificados e uma forte base de apoio ao desenvolvimento tecnológico e à inovação assumem importância crescente.





Ademais, ainda que a concessão de generosas vantagens fiscais possa trazer benefícios imediatos, no médio e no longo prazos, as facilidades para o deslocamento de unidades produtivas, em decorrência de melhores condições para a competitividade na economia global, recomendam maior atenção aos fatores que concorrem para consolidar os investimentos e multiplicar seus efeitos na economia regional.

Uma nova atitude em matéria de política regional deve considerar, ainda, as possibilidades de as regiões menos desenvolvidas se beneficiarem do incremento de suas relações com o exterior. Melhorias na infraestrutura de transportes reduzirão os custos de exportação da produção regional e facilitarão a importação de máquinas, equipamentos e outros insumos importantes para a modernização da atividade produtiva e o aumento de sua competitividade.

Para evitar que os benefícios do desenvolvimento propiciado por maior internacionalização das economias dessas regiões fiquem restritos a uma parcela pequena da população local – e a espaços já privilegiados dos respectivos territórios –, será necessário atentar para o desenvolvimento de atividades complementares à exportação, mediante a integração de pequenas e microempresas aos polos dinâmicos da economia regional.

Não obstante o anterior, na última década do século passado a política regional brasileira não evoluiu para adaptar-se à nova realidade. Os principais instrumentos dessa política – os incentivos fiscais e os fundos constitucionais –, afetados em sua capacidade de conceder apoio financeiro a projetos regionais em virtude da prolongada crise fiscal, mantiveram-se prisioneiros de uma lógica de atuação mais voltada para o atendimento do mercado local do que para a criação de uma estrutura produtiva capaz de alcançar níveis de competitividade internacional. Na ausência de uma nova estratégia e contando com menores recursos, a eficácia dessa política ficou bastante comprometida.

As limitações do atual modelo de política regional foram-se acentuando à medida que a expansão e a melhoria da infraestrutura, a padronização nacional dos hábitos de consumo e a superação das barreiras que dificultavam o acesso da população regional a produtos oriundos das regiões mais desenvolvidas reduziam as possibilidades de sobrevivência de negócios voltados para o atendimento do mercado local.





A abertura da economia brasileira, juntamente com o encolhimento da base dos fundos e a irregularidade dos repasses para as regiões beneficiadas, realça, agora, a necessidade de ser promovida uma profunda mudança na política vigente.

Diretrizes e Elementos Centrais de uma Nova Política Regional

As seguintes diretrizes deveriam merecer atenção em um debate sobre a construção de uma nova política regional:

- submissão a uma visão estratégica, de médio e longo prazos, do desenvolvimento regional;
- integração das ações de promoção do desenvolvimento regional;
- eleição do espaço como foco privilegiado das atenções de uma política de desenvolvimento sustentável;
- atribuição ao Estado de um papel proativo na condução do desenvolvimento regional;
- promoção da cooperação intergovernamental na elaboração do planejamento e na gestão dos instrumentos da política regional;
- criação de estímulos e incentivos à formação de parcerias entre os distintos atores envolvidos na condução do desenvolvimento regional.

A adoção dessas diretrizes deveria ser acompanhada de três medidas importantes:

1. o abandono da fragmentação financeira, que compromete a eficácia e a eficiência das operações de apoio a empreendimentos regionais, e sua substituição por uma proposta de reunião dos recursos existentes, de modo a aumentar o impacto da aplicação desses recursos e viabilizar, pela conjugação de fontes com custos de captação distintos, o ingresso de novos recursos e uma forte presença de outras instituições financeiras federais, principalmente o BNDES, nos projetos de desenvolvimento regional;
2. o reconhecimento da importância de direcionar uma parcela significativa dos recursos federais aplicados na promoção do desenvolvimento regional em projetos capazes de gerar o ambiente indispensável para o adequado aproveitamento das





- oportunidades regionais de desenvolvimento, com particular destaque para a expansão e a modernização da infraestrutura, a modernização tecnológica e o aperfeiçoamento gerencial;
3. a necessidade de avançar rapidamente na direção de gerar empreendimentos capazes de exibir padrões de competitividade compatíveis com as possibilidades de aumentar a presença de produtos regionais na pauta de exportações do país, assegurando, ao mesmo tempo, as condições indispensáveis para a sobrevivência nos mercados doméstico e regional.

Essas três medidas – reunião dos recursos financeiros, priorização dos investimentos voltados para a geração de um ambiente competitivo e foco no mercado internacional – são importantes para viabilizar a recomendação de apoio à formação de complexos produtivos e *clusters* regionais. Dessa perspectiva, a atuação dos demais organismos financeiros federais (o BNDES, principalmente), bem como a concessão de aval do Tesouro Nacional para empréstimos externos, poderia orientar-se pela elaboração de engenharias financeiras envolvendo os novos fundos regionais e capitais privados, de modo a avançar mais rapidamente na implementação de projetos de importância estratégica para as regiões menos desenvolvidas.

A implementação dessas medidas deveria ser acompanhada das seguintes providências:

- estabelecimento de um Comando Único sobre os recursos públicos voltados para o desenvolvimento de cada região – incentivos fiscais federais, Fundos Constitucionais de Investimento e recursos orçamentários;
- atração de maiores recursos para o financiamento de projetos regionais (BNDES, Sebrae, recursos externos) e adição de novas fontes de financiamento;
- redução do custo financeiro dos projetos, mediante a aglutinação de fontes distintas: incentivos, fundo constitucional, fontes orçamentárias e outras operações de crédito;
- direcionamento dos recursos para viabilizar a estratégia de consolidação de *clusters* produtivos orientados para o aproveitamento das vocações regionais;





- criação de condições para o atendimento das necessidades de investimento na infraestrutura, na pesquisa e desenvolvimento tecnológicos e na formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos;
- adoção de uma gestão descentralizada dos recursos, por meio de agentes financeiros credenciados e/ou agências estaduais de desenvolvimento, estimulando o aporte de contrapartidas e a formação de parcerias com os governos estaduais;
- introdução de maior flexibilidade no uso dos recursos para evitar padronizações que impedem melhor adaptação a distintas realidades regionais;
- adoção de uma ação proativa, mediante a identificação das melhores oportunidades de investimento, a elaboração de estudos preliminares de viabilidade econômica, a preparação de carteiras de projetos, a montagem de engenharias financeiras e a promoção das oportunidades regionais no Brasil e no exterior.

Os Instrumentos de um Novo Modelo de Política Regional

A essência de um novo modelo é a implementação de um programa de atração de investimentos para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que conjugue incentivos fiscais federais, crédito público e aporte de recursos orçamentários. Para tanto, ele deve promover a recomposição dos fundos regionais, tendo em vista combinar incentivos fiscais dirigidos à capitalização de empreendimentos regionais, crédito aos investimentos e à produção e aplicações a fundo perdido, apoiadas em recursos orçamentários.

Nessa recomposição, há uma preocupação simultânea com a gestão eficiente e responsável dos recursos e com a devolução ao Poder Público do controle sobre as decisões estratégicas que devem orientar sua aplicação.

O fundo de capitalização

Com a fusão do IRPJ com a CSSL, prevista na proposta de reforma tributária, a política federal de estímulo ao investimento em regiões menos desenvolvidas, mediante a concessão de incentivos fiscais, pode





ser revista, no que diz respeito tanto à sua gradual extinção quanto à forma como os incentivos são concedidos e administrados.

A mudança na origem dos recursos dos fundos regionais administrados pelas Superintendências de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste corrigiu uma das distorções do sistema então vigente, baseado em incentivos fiscais, mas a alternativa adotada não trouxe benefícios visíveis. A gestão dos recursos preservou a mesma lógica do passado, sem qualquer iniciativa de vulto para aumentar a eficiência e a eficácia dos investimentos financiados com os novos fundos regionais.

De outra parte, com a substituição da opção dos empresários por transferir capital para as regiões menos desenvolvidas pelo aporte de recursos orçamentários, duas características importantes do regime anterior foram perdidas: a menor interferência do governo sobre o montante dos recursos a serem investidos, que passou a ficar condicionado às disponibilidades do orçamento, e a possibilidade de o setor privado ampliar seu interesse na gestão dos recursos transferidos.

O principal vício do modelo anterior estava no fato de que o empresário que optasse pelo desconto do IR para aplicação nos fundos regionais preservava a titularidade dos recursos correspondentes à renúncia fiscal do IRPJ, com o que a iniciativa do projeto escapava ao órgão regional, que detinha apenas a competência para aprovar ou não os pleitos apresentados.

Assim, com algumas exceções importantes, era bastante reduzido o interesse das empresas que efetuavam as opções em tela pelos projetos que delas se beneficiavam. Quem dispunha de valores elevados buscava a melhor oferta, em leilões informais, para transformar sua opção em dinheiro, e quem dispunha dos certificados de aplicação ficava feliz em poder reaver parte, ainda que pequena, do valor nominal desse título.

Na recomposição dos incentivos à capitalização de empresas regionais, a opção por deduzir do IR depósitos nos fundos regionais seria restabelecida, mas o vínculo dos fundos formados com esse incentivo com os seus optantes seria rompido, de modo a transferir para o Poder Público o controle sobre a utilização dos recursos desses fundos e criar a possibilidade de gerenciar os incentivos fiscais de forma integrada com os demais instrumentos financeiros controlados pelo governo federal.





A mudança sugerida consiste em transferir para os trabalhadores a titularidade das opções de recolhimento de parte do imposto de renda devido pelas empresas aos fundos do Nordeste e da Amazônia, dando a esses fundos o caráter de um PIS regional.

O dinheiro recolhido pelas empresas a esses fundos seria atribuído a seus trabalhadores e transformado em cotas de participação, que formariam um pecúlio a ser sacado em caso de morte, invalidez ou aposentadoria. Os recursos desses novos fundos ficariam sob a guarda da Sudene e da Sudam e seriam utilizados para a capitalização dos empreendimentos selecionados com base no critério de promoção de um melhor aproveitamento das vocações regionais.

A adoção do “PIS Regional” apresentaria vantagens importantes, dentre as quais vale a pena destacar:

- a utilização simultânea da renúncia fiscal como fator de redistribuição regional e pessoal da renda;
- a transformação da renúncia fiscal do IRPJ em benefício para os trabalhadores e em instrumento importante da política de recursos humanos das empresas;
- o aumento dos recursos destinados ao desenvolvimento regional, com a regularização do recolhimento aos fundos e a extensão do direito de opção às empresas enquadradas no regime do lucro presumido;
- o estabelecimento de regras para o controle social das aplicações do fundo com a participação dos trabalhadores no órgão gestor (modelo FAT);
- a devolução ao Poder Público do controle sobre o uso dos recursos da renúncia fiscal destinados à redução das desigualdades regionais.

Uma questão a ser examinada é a que se refere ao interesse do empresário em realizar a opção nas novas condições sugeridas. Creio que isso se resolve pela inclusão do tema na pauta das negociações trabalhistas e na agenda dos sindicatos, os quais substituiriam os intermediários que agenciam essas opções na tarefa de convencimento dos empresários, com respeito às vantagens de utilizar parte do imposto de renda devido em benefício de seus empregados.

Ademais, como a proposta implica a extensão do direito de opção às empresas que pagam o imposto com base no lucro presumido – para não criar uma indesejável discriminação entre duas categorias de tra-





balhadores, conforme o respectivo vínculo de emprego –, a ampliação da base em que se sustenta essa renúncia fiscal redundaria em razoável incremento nas transferências de recursos para as regiões beneficiadas. Claro que é indispensável que os novos fundos sejam gerenciados de forma a garantir a rentabilidade adequada, no médio e longo prazos, para evitar que os trabalhadores venham, futuramente, a perder interesse em fiscalizar o cumprimento das opções.

O novo fundo deverá manter a característica de um fundo de capitalização – isto é, os recursos serão aplicados sob a forma de subscrição de ações em projetos constantes de uma carteira dos projetos prioritários para a região. Tendo em vista que as condições para saque das cotas dos trabalhadores nos fundos serão bastante restritivas, não é necessário que o novo fundo apresente, em curto prazo, uma carteira de ações valorizadas. O importante é sustentar a necessidade de manter, ao longo do tempo, uma atitude responsável na seleção dos empreendimentos a serem beneficiados com os recursos do fundo, conforme mencionado anteriormente, a fim de que o valor das ações venha a refletir um patrimônio sadio do conjunto de empresas que se implantarem ou se modernizarem com base no apoio recebido. Isso requer mudanças na gestão dos fundos, que serão comentadas a seguir.

Na recomposição dos incentivos fiscais, os benefícios relativos à redução do IR em virtude de reinvestimentos na expansão ou modernização de empresas já instaladas nas Regiões Norte e Nordeste também deveriam ser recompostos, evitando-se a extinção gradual desse benefício, conforme o previsto na legislação vigente.

Integração das operações de crédito

Além dos recursos oriundos dos fundos constitucionais, o crédito a investimentos regionais conta com recursos administrados pelo BNDES, Banco do Brasil e CEF, mas a atuação dessas instituições é fragmentada e, em muitos casos, exige condições incompatíveis com a real capacidade de absorção desses recursos na região. Mais do que isso, a ação dessas instituições não está voltada para atender às prioridades de expansão e modernização da infraestrutura, estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias adequadas ao aprovei-





tamento da base natural de recursos e promover a qualificação e o aperfeiçoamento dos recursos humanos regionais.

A recomposição das fontes de recursos deve atender aos objetivos relacionados inicialmente, para evitar a fragmentação, a falta de coordenação e o desperdício. Para tanto, a proposta aqui contemplada consiste na criação de um novo fundo, que reuniria recursos de várias fontes, inclusive dos fundos constitucionais, para financiar projetos de infraestrutura complementares aos investimentos previstos no orçamento federal, bem como os demais empreendimentos destinados a criar as condições indispensáveis para implantar a estratégia de consolidação de *clusters* produtivos regionais.

Esse novo fundo seria constituído à imagem da DRU. Na sua composição inicial, poderiam ser incluídos:

- uma porcentagem, a ser definida, dos fluxos anuais de recursos referentes aos fundos constitucionais, bem como dos saldos não aplicados;
- recursos aportados pelo BNDES, correspondentes a duas vezes o valor dos recursos oriundos dos fundos constitucionais;
- parcelas dos recursos aplicados no Norte e Nordeste por instituições financeiras federais, destinadas a programas de formação profissional, agricultura familiar e infraestrutura urbana, dentre outros;
- parte dos recursos destinados pelo Sebrae a financiamentos a pequenas empresas nas regiões em questão;
- recursos orçamentários;
- novas fontes a serem definidas.

Esse novo fundo apresentaria algumas vantagens importantes em relação à situação vigente:

- permitiria a implantação gradual de um comando único sobre as principais fontes de apoio financeiro federal ao desenvolvimento regional, aumentando a eficiência e a eficácia dessas aplicações;
- criaria condições para que os recursos dos fundos constitucionais sejam também utilizados no financiamento de projetos de infraestrutura a cargo do setor público;
- viabilizaria o maior envolvimento do BNDES nas regiões menos desenvolvidas, mediante a redução do custo dos empreendimen-





tos, pela composição de fontes financeiras, e a correspondente redução do risco das operações.

Parte dos recursos desse fundo poderia financiar projetos de infraestrutura e demais investimentos em atividades que não apresentem condições de retorno financeiro (aplicações a “fundo perdido”) para terem chances concretas de serem atendidas. Incluem-se, nesse caso, a recuperação das instituições regionais de pesquisa, bem como das instituições nacionais que desenvolvem atividades relacionadas ao aproveitamento da base natural de recursos regionais, que não podem depender de empréstimos, ainda que subsidiados.

As ações de melhoria do nível educacional e de qualificação da mão de obra local também se encontram na mesma situação. É necessário, portanto, que existam disponibilidades de recursos suficientes para atender a essas prioridades.

Comentários Finais

Tão importante quanto a redefinição de estratégias e a revisão dos instrumentos é a reformulação dos procedimentos adotados na gestão da política regional. Nessa reformulação, além da óbvia necessidade de submeter a gestão dessa política a um planejamento estratégico, seria importante promover o envolvimento de instituições financeiras privadas no processo de análise, aprovação e implementação de projetos, de forma a obter maior eficiência na gestão dos recursos e maior eficácia no atendimento dos objetivos da política regional, assim como o estabelecimento de parcerias com os Estados da região e com as entidades representativas das lideranças empresariais, a fim de ampliar a mobilização pela causa do desenvolvimento regional.





Áreas Dinâmicas, Estagnadas e em Retrocesso na Economia Brasileira: a evidência empírica dos anos 1980-2005

Gustavo Maia Gomes

Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco.

Este texto¹ apresenta evidências empíricas relacionadas ao crescimento econômico do Brasil nos últimos 25 anos, privilegiando os aspectos da distribuição desse crescimento (ou estagnação) pelo território do país. Para tanto, foram utilizadas intensivamente, de modo especial, as estimativas dos produtos internos brutos dos municípios brasileiros feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Desempenho das regiões

No período 1980-2005, a economia brasileira cresceu a uma média anual de 1,95%, apenas levemente superior à taxa de crescimento da população do país, estimada em 1,90% (Tabela 1, Gráfico 1). Isso significa que o produto interno bruto *per capita* do Brasil, no mesmo período, praticamente estagnou, o que nos permite afirmar que houve não uma “década perdida” (como se costuma falar sobre os anos 1980), mas, sim, “um quarto de século perdido”, no que diz respeito ao crescimento econômico.

O desempenho agregado, entretanto, não se distribuiu de forma homogênea pelas partes. Dentre as grandes regiões, duas experimen-

¹ Uma versão mais longa deste texto serviu de base para a apresentação do autor no Seminário Fundap do dia 28 de junho de 2008, em São Paulo. Ela foi, também, discutida no Recife, em encontro realizado na Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing, no dia 17 de julho de 2008. O autor agradece os comentários de Fernando Rezende, da Fundação Getúlio Vargas (Brasília), Carlos Roberto Azzoni e Joaquim Guilhoto, da Universidade de São Paulo (debatedores do seminário realizado na Fundap), e Werner Baer, da Universidade de Illinois, que participou da apresentação no Recife. Agradecimentos também ao professor Fernando Mendonça Dias, da Universidade Federal de Pernambuco, e a Pedro Henrique Dias (estagiário), que ajudaram nos cálculos e na concepção e produção dos mapas.





taram crescimento acima do valor registrado para o PIB brasileiro: a Centro-Oeste (4,75% anuais) e a Norte (2,83%). Na Região Nordeste, a taxa média anual de crescimento do PIB (1,94%) foi praticamente igual à registrada para o Brasil, enquanto as Regiões Sul e Sudeste cresceram menos que a média brasileira (1,90% e 1,60% ao ano, respectivamente). Fazendo referência, ainda, à Tabela 1, podemos observar que duas regiões (Norte e Sudeste) tiveram crescimento populacional superior ao crescimento do PIB, ou seja, tiveram queda do PIB por habitante. As demais (em grau modesto, no caso das Regiões Nordeste e Sul; em grau acentuado, no da Região Centro-Oeste) experimen-

TABELA 1
BRASIL E REGIÕES: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO, 1980-2005

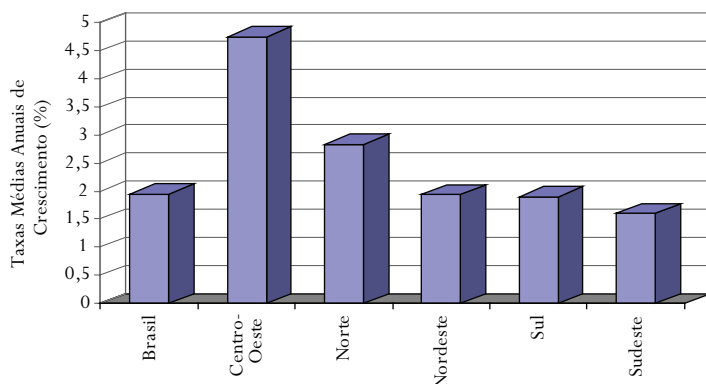
País / Regiões	Taxa Anual de Crescimento do PIB (%)	Taxa Anual de Crescimento da População Residente (%)	Comentário
Brasil	1,95	1,90	Perda de dinamismo, em relação aos anos 1968-79, derivada das crises dos anos 70 e 80.
Centro-Oeste	4,75	3,14	Crescimento induzido pela expansão da fronteira agrícola; gastos públicos correntes e em infraestrutura
Norte	2,83	3,84	Fatores de impulsão do crescimento: fronteira agrícola, gastos do governo
Nordeste	1,94	1,77	Impulsionando o crescimento, os fatores “fronteira agrícola” (BA, MA, PI), novas atividades e gastos públicos; na direção oposta: efeitos da crise macroeconômica dos anos 80
Sul	1,90	1,39	Desempenho negativo associado, sobretudo, à crise macroeconômica dos anos 80
Sudeste	1,60	1,96	Desempenho negativo associado, sobretudo, à crise macroeconômica dos anos 80

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata (projeções da população); elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.





GRÁFICO 1
BRASIL E REGIÕES: TAXAS DE CRESCIMENTO, 1980-2005



ram crescimento econômico maior que demográfico. Ou seja, tiveram elevação do PIB *per capita* ².

Os dados da Tabela 2 mostram um ângulo diferente de análise, ou seja, focam nas participações das regiões no PIB brasileiro. Em termos gerais, as Regiões Norte e Centro-Oeste ganharam peso relativo; a Nordeste manteve a mesma participação; e a Sul e Sudeste passaram a responder por parcela menor do produto brasileiro, no período de 25 anos que vai de 1980 a 2005. Na verdade, a região que ganhou participação de forma importante foi a Centro-Oeste, enquanto a perda de peso relativo se concentrou na Região Sudeste. Em uma visão esquemática, portanto, pode-se dizer que a primeira ganhou o que a segunda perdeu, havendo apenas ajustes marginais nas demais regiões.

2 Em todo este trabalho, as taxas de crescimento foram calculadas estimando por mínimos quadrados funções com taxas de crescimento constante, do tipo $y_t = y_0 (1+r)^t$, linear nos logaritmos. No caso do Brasil, regiões e Estados, a não ser quando explicitado em contrário, o período coberto foi o de 1980-2005. Para os municípios, o período é 1985-2005. Nesse caso, as séries de PIBs incluem uma observação em 1985, outra em 1996, e mais sete para os anos 1999-2005. Em todos os casos, as transformações dos valores para uma base comum (R\$ 1.000,00 do ano 2000) foram feitas pelo Ipea; as estimativas estão disponíveis no site www.ipeadata.gov.br. Os valores encontrados foram aceitos como as melhores descrições do comportamento das economias municipais no período considerado; não houve a crítica dos dados com base em testes de significância dos parâmetros estimados.





TABELA 2
PARTICIPAÇÕES AJUSTADAS DAS REGIÕES NO PRODUTO INTERNO BRUTO DO
BRASIL, 1980-2005

País/Regiões	1980	2005	Comentário
Brasil	100,00	100,00	
Centro-Oeste	4,23	8,86	A Região Centro-Oeste mais do que dobra sua participação na economia brasileira, entre 1980 e 2005.
Norte	4,02	4,96	O desempenho da Região Norte havia sido melhor na década de 70; mas a região ainda ganha alguma participação, no período aqui analisado.
Nordeste	12,96	13,06	A participação da Região Nordeste não muda, exceto na segunda casa depois da vírgula (que deve ser desconsiderada).
Sul	17,71	16,59	A Região Sul tem pequena perda de participação.
Sudeste	61,07	56,53	A Região Sudeste tem as maiores perdas. De forma esquemática, o que a Centro-Oeste ganha equivale ao que a Sudeste perde.

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata (projeções da população); elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.

As participações são “ajustadas” no sentido de que elas foram calculadas (tanto para 1980 quanto para 2005) de acordo com os valores dos PIBs estimados pelas linhas de tendência.

Considerações gerais sobre os fatores subjacentes ao desempenho das regiões poderiam ser feitas na seguinte linha: claramente, no período, a Norte e, sobretudo, a Centro-Oeste foram regiões de fronteira (na Região Norte, a pecuária e a soja; na Centro-Oeste, destacadamente, a soja), ou seja, áreas em que apareceram atividades econômicas de peso onde, antes, não havia nenhuma. Isso se refletiu em um elevado crescimento do produto. E, como parte do mesmo processo, da população. Além disso, em ambas as regiões, a ação do Estado foi decisiva. No caso da Região Centro-Oeste, a expansão da fronteira foi possibilitada por uma forte ação pública, anterior e contemporânea aos anos 1980-2005, criadora de infraestrutura (rodovias, ferrovias, Brasília) e de base tecnológica (as pesquisas da Embrapa, especialmente com a soja). Também desempenhou seu papel a transferência líquida de recursos fiscais correntes para a região – sobretudo, mas não apenas, para o Distrito Federal –, o que se refletiu, diretamente, no crescimento do setor de serviços.





Nada disso – em especial, o destacado papel do governo – é muito surpreendente. De acordo com trabalho anterior de Monteiro Neto e Maia Gomes, que analisaram dados para os anos 1960-1995, no caso da Região Centro-Oeste, “o intenso crescimento regional do período foi devido, em sua maior parte, à atuação do Estado na destinação direta de grandes volumes de recursos para a criação de infraestrutura econômica e social, e na expansão de gastos correntes, que influenciam indiretamente o crescimento ao expandir a demanda agregada e, portanto, induzir o investimento privado” (MONTEIRO NETO e MAIA GOMES, 2000, p. 13).

Para o caso da Região Norte, a ação do setor público também teve papel de relevo, pela via da ação direta ou pela concessão dos subsídios e incentivos ao investimento privado. Parte importante do desbravamento da fronteira deveu-se à abertura de estradas e à concessão de incentivos fiscais para a pecuária e a agricultura. Da mesma forma, a criação do Estado do Tocantins, em 1988, e a sustentação com verbas federais dos ex-territórios (Roraima, Rondônia, Amapá e Acre) contribuíram, diretamente, para a expansão do setor serviços e, de forma subjacente, para a manutenção da demanda agregada, com impactos positivos sobre o crescimento.

Observando o mesmo período 1960-1995, Maia Gomes e Vergolino haviam concluído, com respeito à Região Norte, que “a quantificação antes feita [...] deixa poucas dúvidas quanto à influência decisiva do setor público no crescimento econômico regional. [...] O governo tem contribuído destacadamente para a expansão da capacidade produtiva amazônica, por meio de seus investimentos diretos, e do financiamento e estímulo fiscal ao investimento privado. Quando os dois fatores são ajuntados – investimentos públicos e os recursos de origem governamental (aí incluídas as isenções ou reduções fiscais) colocados à disposição dos investidores privados –, estes explicam quase 100% do investimento total ocorrido na região Norte, nas últimas décadas. [...] fica claro por que afirmamos que o governo tem sido o agente crucial no crescimento econômico amazônico” (MAIA GOMES e VERGOLINO, 1997, p. 122).

A Região Nordeste ficou em posição intermediária. Alguns de seus Estados, especialmente (o oeste da) Bahia, (o sul do) Maranhão e (o sudoeste do) Piauí, participaram da expansão da fronteira agrícola,





com a cultura da soja. Em certa medida, esse também foi o caso de Pernambuco (mas com a fruticultura irrigada, na região do submédio São Francisco) e, novamente, da Bahia (fruticultura e cana de açúcar na mesma sub-região; celulose, no sul do Estado)³. Pode-se ainda dizer que houve outras “fronteiras”, não agrícolas, abertas na Região Nordeste, nesses últimos vinte anos: o turismo é um desses casos; em menor escala, os serviços modernos não ligados ao turismo (tecnologia da informação, serviços médicos, centros de compras, educação mercantil, logística) é outro caso.

Mas houve, também, uma parte “velha” da economia nordestina que sofreu os efeitos da crise dos anos 80 e 90 (caso da outrora “nova” indústria, que havia sido montada na base de incentivos fiscais, a partir de 1960) e outra, ainda mais velha, como a indústria sucroalcooleira e, sobretudo, a economia tradicional do Semiárido, que (quase) nunca teve grande dinamismo. No balanço entre a “fronteira” (atividades novas, modernas, de grande produtividade) e os setores tradicionais, a Região Nordeste cresceu pouco, mas não estagnou.

Mais uma vez, assim como registrado para as Regiões Centro-Oeste e Norte, um estudo anterior não permite que se minimize o papel do governo no crescimento da região: “quantitativamente, os investimentos privados desempenham um papel até mais importante do que os investimentos públicos neste processo [de crescimento econômico do Nordeste, no período 1960-1994]. Mas [...] foi a atuação do setor público (não apenas como investidor) que induziu o crescimento dos investimentos privados. Primeiro, porque os investimentos públicos [...] podem crescer mesmo quando a economia regional está estagnada – ou seja, eles podem [...] quebrar um equilíbrio na miséria como o da economia nordestina, [antes de] 1960. Segundo, porque [...] cerca de um terço dos investimentos (privados) na nova indústria nordestina tem sido feita com recursos (afinal, públicos) do Finor. Outras partes expressivas destes mesmos investimentos privados recebem financiamentos do BNDES e, mais recentemente, do BNB/FNE” (MAIA GOMES e VERGOLINO, 1995, p. 103-4).

3 É claro que, nesses casos, o conceito de fronteira está sendo utilizado com certa flexibilidade, para incluir casos (como os citados) em que existe uma substituição de culturas tradicionais, de baixa produtividade, por outras modernas, que utilizam tecnologias relativamente avançadas.





O fraco desempenho da Região Sudeste, no período 1986-2005, parece refletir, mais do que tudo, o impacto da crise macroeconômica dos anos 80 (déficits fiscais impossíveis de financiar por meios não inflacionários, endividamento externo excessivo, colapso do investimento público) a que se veio somar, no início dos anos 90, a rápida abertura da economia brasileira, com fortes impactos de ajustamento sobre o setor industrial que, como se sabe, se concentrava, mais ainda do que hoje, na Região Sudeste. Finalmente, a Região Sul também sofreu os impactos das crises dos anos 80 e 90, mais ou menos na mesma linha esboçada para a Sudeste. Nota-se que, nas décadas de 1960 e 1970, a Região Sul havia sido uma zona de fronteira (especialmente, da soja). A partir dos anos finais da década de 1970, entretanto, a economia sulista perdeu essa fonte de dinamismo e, ao que parece, está tendo dificuldade em encontrar outras.

Na Tabela 3, os dados de crescimento por setores acrescentam outras informações interessantes à análise. Surpreendentemente, a agropecuária aparece com crescimento negativo para o Brasil como um todo (mas não para a Região Centro-Oeste); a indústria também teve queda, de modo que o pequeno crescimento que se verificou no país, nos anos 1980-2005, deve ser imputado ao setor serviços. Este, na verdade, é o único setor que cresceu não apenas no agregado do país, mas em todas as suas regiões, sem exceção. A indústria cresceu nas Regiões Centro-Oeste e Norte (onde seu peso é pequeno); manteve-se estagnada nas Regiões Sul e Nordeste e declinou na Sudeste, região de maior concentração industrial no país.

TABELA 3
BRASIL E REGIÕES: CRESCIMENTO ANUAL DO PIB POR SETOR, 1980-2005 (EM %)

País / Regiões	Agropecuária	Indústria	Serviços
Brasil	-0,94	-0,61	2,49
Centro-Oeste	2,77	3,50	2,59
Norte	-0,50	1,19	4,18
Nordeste	-1,87	0,08	2,79
Sul	-1,20	0,09	2,89
Sudeste	-1,64	-1,23	2,22

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata; elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.





Crescimento e estagnação dos Estados

O desempenho dos Estados⁴, tanto em termos de crescimento do produto quanto da população, para o período 1986-2005, é relatado na Tabela 4 e no Gráfico 2. Os que mais cresceram (Tocantins, Distrito Federal, Mato Grosso, Roraima, Acre e Amapá) estão todos nas Regiões Norte ou Centro-Oeste. Os de menor crescimento (Minas Gerais, Pará, Sergipe, São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e Amazonas) distribuem-se pelas demais regiões, com exceção do Amazonas. São, em quase todos os casos, economias “velhas” – especialmente Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e, até mesmo, o Amazonas – no sentido de serem constituídas, com peso destacado, por setores industriais muito atingidos pelas crises dos anos 80 (endividamento externo e suas sequelas) e dos anos 90 (abertura abrupta da economia brasileira, associada à globalização).

O Tocantins⁵ lidera o conjunto dos Estados de maior dinamismo, com uma taxa de crescimento anual do PIB de 9,09% (2,23%, para a população). Sem aprofundar o tema, as palavras-chave, aqui, parecem ser “soja” e “governo”. Soja, pelas razões óbvias, já que aquela tem sido uma das principais áreas por onde se tem expandido a produção desse grão (quase todo exportado); governo, por razões ainda mais óbvias, pois a criação do Estado, em 1988, propiciou enormes transferências de recursos federais para o Tocantins.

O primeiro fator está vinculado à “globalização” (um de seus aspectos tem sido o crescimento do comércio internacional de *commodities*, como a soja); o outro, em certa medida, trafega em aparente contra-mão. Isso porque a ideologia que se vem tornando dominante com a maior integração internacional via comércio e fluxos de capital – ou seja, a ideologia da globalização – traz consigo um preconceito contra a interferência do Estado na economia e, portanto, tende a favorecer a redução, ao invés do aumento, do tamanho do setor público. (Para o bem ou para o mal, contudo, não é o que está acontecendo, nem no Brasil, nem no mundo.)

4 Para simplificar a análise, o Distrito Federal será tratado, em todo este relatório, como um Estado.

5 Nesse caso, o período considerado foi de 1989 a 2005, pois o Estado de Tocantins não existia, como unidade da Federação, antes de 1988.





TABELA 4
ESTADOS DO BRASIL: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO
BRUTO, 1980-2005

País / Regiões	Taxa Anual de Crescimento do PIB (%)	Taxa Anual de Crescimento da População Residente (%)	Fatores Relevantes para o Crescimento ou a Estagnação
Tocantins ¹	9,09	2,23	Soja, transferências federais
Distrito Federal	7,42	2,60	Expansão do aparelho de governo; polo regional de serviços
Mato Grosso	6,12	2,75	Soja, fronteira agrícola
Roraima	4,58	4,76	Transferências federais, soja
Acre	4,25	2,87	Transferências federais
Amapá	4,24	4,54	Transferências federais
Maranhão	3,83	1,55	Soja, programas sociais, expansão dos gastos públicos
Goiás	3,75	2,28	Soja, expansão dos gastos públicos
Piauí	3,36	1,18	Soja, programas sociais, expansão dos gastos públicos
Espírito Santo	3,28	1,93	Portos (exportação de minérios)
Ceará	2,90	1,64	Indústria (tecidos, confecções, calçados), turismo, programas sociais, expansão dos gastos públicos
Rondônia	2,81	3,17	Soja, transferências federais
Rio Grande do Norte	2,68	1,62	Petróleo, turismo, fruticultura, gastos públicos
Mato Grosso do Sul	2,50	1,79	Soja, fronteira agrícola
Paraíba	2,48	0,90	Indústria, serviços
Santa Catarina	2,35	1,80	Indústria, serviços
Rio de Janeiro	2,11	1,22	Crises dos anos 80 e 90 afetando o setor industrial; reação derivada da expansão do petróleo e de programas do governo federal (por ex.: em favor da construção naval)
Paraná	2,03	1,24	Crises dos anos 80 e 90 afetando, sobretudo, o setor industrial
Minas Gerais	1,54	1,39	Crises dos anos 80 e 90 afetando, sobretudo, o setor industrial
Pará	1,42	2,54	Fechamento da fronteira; ausência de outros polos dinâmicos
Sergipe	1,42	1,99	Inexistência de alternativas (setores dinâmicos)

continua





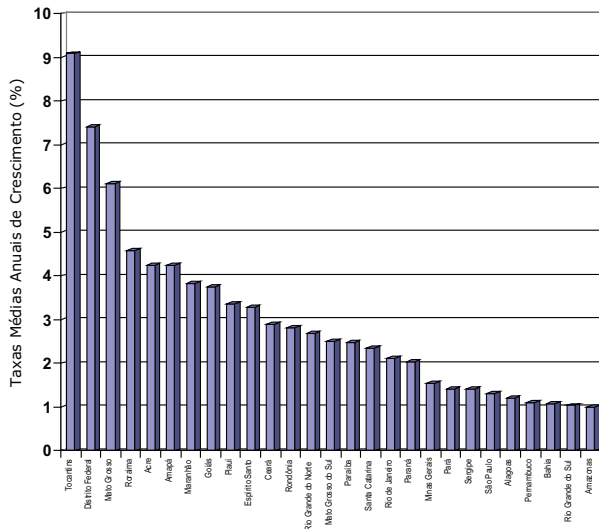
País / Regiões	Taxa Anual de Crescimento do PIB (%)	Taxa Anual de Crescimento da População Residente (%)	Fatores Relevantes para o Crescimento ou a Estagnação
São Paulo	1,31	1,77	Crises dos anos 80 e 90 afetando, sobretudo, o setor industrial
Alagoas	1,21	1,43	Inexistência de alternativas (setores dinâmicos)
Pernambuco	1,11	1,18	Crises dos anos 80 e 90 afetando, sobretudo, o setor industrial
Bahia	1,07	1,25	Crises dos anos 80 e 90 afetando, sobretudo, o setor industrial
Rio Grande do Sul	1,04	1,23	Crises dos anos 80 e 90
Amazonas	1,00	3,01	Crise dos anos 90 (impacto da abertura sobre o polo industrial de Manaus)

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata (projeções da população).

Elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes): Ipeadata.

Nota: (1) Para Tocantins, o período considerado foi 1989/2005.

GRÁFICO 2
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL – TAXAS DE CRESCIMENTO,
1980-2005





A expansão do aparelho de governo também foi, com alta probabilidade, a principal razão por trás do crescimento excepcional da economia (7,42% ao ano) e da população (2,60%) do Distrito Federal. Mas Brasília vem-se tornando um centro regional de serviços e, nesse sentido, seu crescimento também se apoia na expansão dos demais Estados da Região Centro-Oeste – Mato Grosso, por exemplo (terceiro maior crescimento do PIB: 6,12% ao ano; 2,75% anuais de crescimento da população). Roraima, Acre e Amapá, os três Estados seguintes na classificação decrescente de crescimento do PIB, são economias pequenas, com forte dependência das transferências federais, na sua condição de ex-territórios. Sobre duas delas (e o Acre não deve ser diferente) assim se expressaram pesquisadores do Ipea: “Amapá e Roraima apresentam muitos pontos em comum. (...) As análises demográfica, da estrutura produtiva, do emprego e do papel do governo federal nas economias locais revelam que esses estados caracterizam-se como economias dependentes de recursos do governo federal. O gasto da União, seja por meio de transferências constitucionais, seja por despesas diretamente realizadas, ajudam a financiar a administração estadual e exercem importante papel na geração de emprego e renda. As transferências federais parecem explicar o comportamento do produto” (CRUZ e OLIVEIRA, 1999).

Na outra ponta, Minas Gerais, Pará, Sergipe, São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e Amazonas compõem a lista dos que cresceram menos, em ordem decrescente. Com as parciais exceções do Pará, Sergipe e Alagoas, são, todas, “economias velhas”, no sentido de que sofreram com particular intensidade os efeitos das crises do endividamento externo, nos anos 80, e da abertura da economia, nos anos 90. Esta última crise pode ser designada como uma das “dores do parto” da globalização no Brasil.

Por uma necessidade lógica, o estudo das variações na participação de cada Estado no PIB brasileiro (Tabela 5) chega a conclusões semelhantes, tanto no caso dos que ganharam, quanto no dos que perderam peso relativo. Mas convém chamar a atenção para algumas situações especiais. O Distrito Federal, por exemplo, tem, hoje, participação “ajustada” no PIB brasileiro de quase 4%, equivalente à da Bahia e maior que a de Pernambuco (o que vale um pé de cana, ou uma fábrica





TABELA 5
ESTADOS DO BRASIL: PARTICIPAÇÕES AJUSTADAS NO PRODUTO INTERNO BRUTO,
1980 E 2006

Estados	Participação no PIB Brasileiro em 1980 (%)	Participação no PIB Brasileiro em 2006 (%)	Taxa de Crescimento da Participação (entre 1980 e 2005) (%)
Tocantins	0,07	0,42	498,02
Distrito Federal	0,98	3,92	300,34
Mato Grosso	0,58	1,68	191,61
Roraima	0,06	0,12	99,55
Acre	0,11	0,2	83,48
Amapá	0,12	0,22	83,22
Maranhão	0,63	1,04	65,22
Goiás	1,45	2,35	62,08
Piauí	0,36	0,53	46,79
Espírito Santo	1,44	2,08	44,16
Ceará	1,55	2,03	30,87
Rondônia	0,43	0,54	27,76
Rio Grande do Norte	0,67	0,83	23,83
Mato Grosso do Sul	0,93	1,11	18,38
Paraíba	0,71	0,84	17,7
Santa Catarina	3,42	3,9	13,94
Rio de Janeiro	10,93	11,69	7,02
Paraná	5,86	6,15	4,89
Minas Gerais	9,88	9,14	-7,49
Sergipe	0,65	0,58	-10,09
Pará	1,96	1,76	-10,1
São Paulo	37,94	33,10	-12,76
Alagoas	0,74	0,63	-15,01
Pernambuco	2,89	2,40	-17,13
Bahia	4,87	4,00	-17,96
Rio Grande do Sul	8,87	7,21	-18,63
Amazonas	1,90	1,53	-19,36

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata; elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.

Nota: Para Tocantins, o período considerado foi 1989/2005. Os Estados em destaque perderam participação relativa.





da Ford, diante de tantos milhares de empregos públicos?). Brasília concentra quase 45% do PIB da Região do Centro-Oeste. O Tocantins, que aparece como o Estado cuja participação mais cresceu, tem, ainda, um peso relativo (0,42% do produto interno bruto brasileiro) muito reduzido. Na outra ponta, dos que perderam participação relativa, São Paulo começou o período (1980) com quase 38% da economia brasileira. Terminou com muito menos, é verdade, mais ainda tem um terço do PIB do país.

Finalmente, a Tabela 6 apresenta tratamento dos dados, de modo a explicitar as contribuições de cada Estado ao crescimento da economia brasileira, no período 1980-2005. A referida “contribuição” foi definida como o produto da participação do Estado no PIB do Brasil em 2005, pela taxa média anual de crescimento do mesmo Estado no período 1980-2005. Observe-se que esse método (comparado ao do cálculo para cada um dos anos, seguido da totalização dos resultados) subestima a contribuição dos Estados que perderam participação – e vice-versa. Mesmo assim, as estimativas da Tabela 6 são testemunho da continuada concentração regional da economia brasileira. São Paulo, sozinho (apesar de ter perdido quase cinco pontos percentuais de participação), ainda respondeu por um terço do crescimento do país, no período em questão. São Paulo e Rio de Janeiro tiveram contribuição conjunta de 44,6%. Esses dois Estados e mais Minas Gerais responderam por mais de metade (54%) do crescimento brasileiro.

Na outra ponta, os dez Estados com menor participação no PIB brasileiro (Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Rondônia, Piauí, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima) contribuíram com apenas 5% do aumento do produto interno bruto do país verificado entre 1980 e 2005. O campeão de crescimento (Tocantins) contribuiu com apenas 0,4% para o pouco crescimento econômico que houve no Brasil no quarto de século “perdido”.

Municípios e grupos de municípios de maior crescimento

Nesta seção, a análise do desempenho dos municípios é feita a partir de dois ângulos. No primeiro, eles são agrupados de acordo com





TABELA 6
ESTADOS DO BRASIL: ESTIMATIVAS DAS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTADOS PARA O
CRESCIMENTO DO PIB BRASILEIRO, 1980 E 2006

País / Regiões	Taxa Anual de Crescimento do PIB (%)	Participação no PIB Brasileiro em 2006 (%)	Contribuição Estimada * (%)
São Paulo	1,31	33,10	32,9
Rio de Janeiro	2,11	11,69	11,7
Minas Gerais	1,54	9,14	9,1
Rio Grande do Sul	1,04	7,21	7,1
Paraná	2,03	6,15	6,1
Distrito Federal	7,42	3,92	4,1
Bahia	1,07	4,00	4,0
Santa Catarina	2,35	3,90	3,9
Goiás	3,75	2,35	2,4
Pernambuco	1,11	2,40	2,4
Espírito Santo	3,28	2,08	2,1
Ceará	2,90	2,03	2,0
Pará	1,42	1,76	1,7
Mato Grosso	6,12	1,68	1,7
Amazonas	1,00	1,53	1,5
Mato Grosso do Sul	2,5	1,11	1,1
Maranhão	3,83	1,04	1,1
Paraíba	2,48	0,84	0,8
Rio Grande do Norte	2,68	0,83	0,8
Alagoas	1,21	0,63	0,6
Sergipe	1,42	0,58	0,6
Rondônia	2,81	0,54	0,5
Piauí	3,36	0,53	0,5
Tocantins	9,09	0,42	0,4
Amapá	4,24	0,22	0,2
Acre	4,25	0,20	0,2
Roraima	4,58	0,12	0,1
SOMA		100,00	100,0

Fonte: IBGE / Contas Regionais, Ipea, Ipeadata; elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.

Nota: Para Tocantins, o período é 1989/2005.

* A “contribuição estimada” é definida como o produto da taxa média de crescimento do período 1980-2005, expressa em forma decimal (ou seja, 10% é igual a 1,1 etc.) multiplicada pela participação do respectivo Estado no PIB brasileiro em 2005. Os totais foram arredondados proporcionalmente, de forma a somarem 100. Os Estados em destaque perderam participação relativa entre 1980 e 2005.





a metodologia explicitada nos parágrafos iniciais da subseção seguinte (“Os municípios considerados em grupos”). Como o critério para a formação dos grupos é o da proximidade geográfica de suas sedes, esse tratamento evita alguns dos problemas associados à enorme disparidade entre as áreas dos municípios brasileiros. No segundo, os municípios são considerados individualmente.

Os municípios considerados em grupos

A Figura 1, cuja metodologia de construção é esclarecida nos dois parágrafos seguintes, mostra a distribuição espacial das sedes dos grupos de municípios, localizados próximos uns aos outros, de maior (em verde) e de menor (em vermelho) crescimento econômico no período 1985-2005.

Os municípios entraram no mapa de acordo com as coordenadas (latitude e longitude) das suas sedes, distribuídas em uma matriz com 76 linhas e 76 colunas (5.776 células). As divisões entre as células correspondem a meio grau de longitude e meio grau de latitude. Como o Brasil não é um quadrado, nem seus municípios têm, todos, igual tamanho, muitas das células da matriz aparecem em branco, seja porque uma parte de sua área está fora do contorno do mapa do Brasil, seja porque não existe nenhum município com sede dentro dos limites de latitude e longitude definidos por uma particular célula.

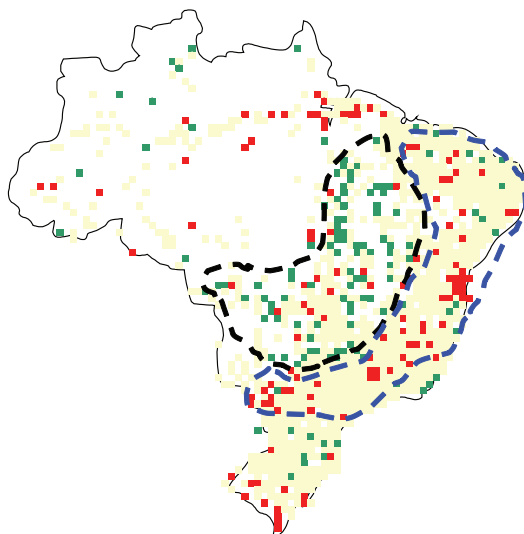
Por uma implicação lógica, muitas das células “habitadas” representam mais de um município. (O valor máximo registrado foi de 26 municípios em uma célula, em uma parte da Região Sul.) Essa solução gráfica buscou evitar distorções que ocorrem comumente em mapas representativos de desempenho econômico, nos quais o contorno de cada “célula” corresponde ao desenho real de cada município. Nesses mapas, os municípios com área reduzida (os quais incluem vários dos mais importantes, em termos econômicos) praticamente desaparecem, ao mesmo tempo em que municípios com áreas muito grandes (mas, frequentemente, pequeno produto) são representados com destaque desproporcional ao seu valor econômico⁶.

6 O autor teve a ideia de elaborar os mapas da forma em que eles são apresentados neste relatório e entregou a execução a Fernando Mendonça Dias, da Universidade Federal de Pernambuco, que melhorou substancialmente a concepção inicialmente proposta. Tanto o autor deste relatório quanto o prof. Fernando Dias desco-





FIGURA 1
GRUPOS DE MUNICÍPIOS COM MAIORES (EM VERDE) E MENORES (EM VERMELHO)
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO, 1985/2005



Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea, Ipeadata. Agrupamentos e cálculos das taxas de crescimento, GMG.

Notas: 1) PIBs municipais em R\$ mil de 2000 (ano), deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional (Ipeadata); 2) os conjuntos de municípios em verde são os do decil superior (ou seja, os 10% com maiores taxas anuais ajustadas de crescimento do PIB); os em vermelhos são os do decil inferior (10% com menores taxas de crescimento PIB); 3) tipicamente, as células contêm mais de um município, podendo chegar a 26.

O mapa da Figura 1 apresenta um panorama com visíveis diferenças regionais entre grupos de municípios dinâmicos, por um lado, e estagnados, por outro. Grosso modo, pode-se dizer que há dois “eixos”: um ocidental, dinâmico, destacado na Figura 1 pelo contorno tracejado em preto; outro oriental (em tracejado azul), estagnado. A divisão não é absoluta: há vários grupos de municípios estagnados no eixo ocidental, assim como existem grupos de municípios dinâmicos (de alto crescimento) no eixo oriental, mas prevalece a tendência dominante. Com

nhecem-se a ideia e sua aplicação aos dados de produto municipal no Brasil são originais, razão pela qual não têm como dar o devido crédito a quem, possivelmente, já tenha chegado à mesma solução anteriormente.





essas ressalvas, assim se dividiu o território brasileiro, nos anos 1985-2005, com respeito à distribuição do pouco crescimento que houve: o Brasil central, ou o “eixo ocidental”, na nossa terminologia, de colonização mais recente, cresceu muito; enquanto o Brasil litorâneo, ou o nosso “eixo oriental”, de povoamento muito mais antigo, estagnou. Fora disso, houve manchas de dinamismo (por exemplo, no Norte, em Santa Catarina, no Nordeste norte-oriental) ou de estagnação (como, novamente, no Norte e na metade sul do Rio Grande do Sul).

O desenho dos eixos ocidental e oriental é refeito de maneira aproximada no mapa da Figura 2, que tem a vantagem de conter o contorno dos Estados e a localização das principais cidades. O eixo ocidental, dinâmico, cobre uma área que vai do Mato Grosso do Sul, parte do oeste de São Paulo, parte do oeste de Minas Gerais, os Estados de Goiás e Tocantins e o Sul do Maranhão e do Piauí. Essa é uma área, como se sabe, onde o principal fato econômico ocorrido nos últimos vinte anos foi a expansão da agricultura, de forma geral, e da soja, em particular. O eixo oriental, estagnado, começa no Paraná e sobe até o Nordeste, apenas se afastando do litoral na altura do Estado do Rio de Janeiro (petróleo). Trata-se, novamente, como é sabido, da região onde se concentrou a economia brasileira desde a época colonial ou, em alguns casos, desde a virada do século XIX para o século XX. Essa região foi a que mais sofreu os efeitos das crises dos anos 80 e 90, mas, apesar dos impactos negativos dos últimos vinte ou 25 anos, ainda é no eixo ocidental que se concentra, em larga medida, a atividade econômica do país. Portanto, um quarto de século de transformações não foi suficiente para mudar a geografia econômica do Brasil. Isso se entende: afinal, foram 25 anos de crescimento econômico muito baixo, na imensa maioria dos municípios do país.

Os municípios considerados individualmente

A Tabela 7 identifica os 25 municípios brasileiros (dentre os que já existiam em 1985 e considerados apenas aqueles cujos PIBs estavam entre os 1.000 maiores em 2005) que tiveram as maiores taxas anuais de crescimento do produto interno bruto no período 1985-2005. Desidério, na Bahia (com um crescimento ajustado anual de 27,8%)





FIGURA 2
DELIMITAÇÃO DOS EIXOS “OCIDENTAL” (DINÂMICO) E “ORIENTAL” (ESTAGNADO)
DO BRASIL, 1985-2005



Fonte: Elaboração a partir do mapa da Figura 1 (mapa de fundo obtido no site http://www.defesabr.com/Fab/Mapa_Brasil_na_AS-Politico.gif).

Nota: A região “ocidental”, à esquerda da linha hipotética ligando São Luís do Maranhão a Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, concentra os grupos de municípios de mais baixo crescimento; nessa região, não aparece nenhum município, ou grupo de municípios, classificado entre os 10% de maior crescimento, nos anos 1985-2005. No lado direito da linha, a chamada região “oriental”, estão praticamente todos os grupos de municípios 10% mais dinâmicos, assim como muitos dos de menor crescimento, nos anos 1985-2005.

é o primeiro da lista. Também aparecem, com destaque, Canindé de São Francisco (SE), Cascalho Rico (MG), São Simão (GO), Fronteira (MG), Barcarena (PA), São Francisco do Sul (SC), Louveira (SP), Ipojuca (PE) e Guamaré (RN).

A maior parte (catorze em 25) das economias dos municípios de maior crescimento está baseada na existência, em seu território, de uma usina hidrelétrica (caso de oito municípios) ou da produção de



TABELA 7
Os 25 MUNICÍPIOS COM MAIORES TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO, 1985-2005

	Município (Estado)	PIB 2005 (em R\$ 1000 do ano 2000)	Variação média anual 1985-2005 (em %)	Comentários
1	São Desidério (BA)	504.081	27,74	Município fica no oeste da Bahia, zona de expansão da soja; maior produtor nacional de grãos (em valor da produção) em 2006; há perímetro de irrigação no município.
2	Canindé de São Francisco (SE)	699.346	24,36	Extremo noroeste de Sergipe, fronteira com Alagoas. Hidrelétrica de Xingó, a maior da Chesf (inaugurada em 1994).
3	Cascalho Rico (MG)	478.170	22,00	No Triângulo Mineiro; sede da terceira maior hidrelétrica de Minas Gerais.
4	São Simão (GO)	548.860	21,21	Sul de Goiás. Hidrelétrica de São Simão (inaugurada 1978). "De São Simão sai toda soja do Estado de Goiás, que é transportada pela hidrovía Tietê-Paraná...".
5	Fronteira (MG)	652.824	18,54	No Triângulo Mineiro. Hidrelétrica de Marimbondo (1975), segunda maior do Sistema Furnas.
6	Barcarena (PA)	1.762.028	17,95	Norte do Estado, próximo a Belém. Sede da Alunorte (1995); primeiro projeto de expansão da refinaria concluído em 2003; Polo industrial: beneficiamento e exportação de caulim, alumina, alumínio e cabos.
7	São Francisco do Sul (SC)	1.213.705	17,23	No Litoral Norte do Estado. Porto de SFS é um dos maiores em movimentação de contêineres; economia do município torna-se industrial.
8	Louveira (SP)	1.607.633	17,19	Localizada entre São Paulo e Campinas. Frutas (uva, caqui...); agroturismo; alguma indústria; serviços; proximidade de São Paulo.
9	Ipojuca (PE)	2.208.943	16,08	Litoral Sul de Pernambuco, a 60 km do Recife. Indústria em Suape; turismo em Porto de Galinhas.
10	Guamaré (RN)	127.534	16,03	Litoral Norte do Estado. Polo Industrial (Petrobrás) para beneficiar o óleo e o gás natural oriundos dos campos do Estado.
11	Correntina (BA)	230.314	15,82	Oeste da Bahia; soja.



12	Tasso Fragoso (MA)	119.177	15,22	Sul do Maranhão; soja.
13	Janeiro (SP)	174.905	14,89	Vale do Paraíba, antiga região de café. Hoje, agricultura, turismo. Vizinha a S. José dos Campos.
14	Taciba (SP)	224.709	14,62	Região Alta Sorocabana (vizinha de Porcatu, PR); pecuária.
15	Sandovalina (SP)	144.135	14,33	Pontal do Paranapanema; atividade principal: indústria.
16	Planura (MG)	273.002	14,18	Triângulo mineiro (sem informações adicionais sobre produção).
17	Água Boa (MT)	166.640	14,04	Centro-leste do Estado. Soja.
18	Cordeirópolis (SP)	804.044	13,91	Região central do Estado. Citricultura.
19	Balsas (MA)	842.188	13,72	Sul do Estado. Soja.
20	Itiquira (MT)	321.601	13,51	Sul do Estado. Soja.
21	Castilho (SP)	576.185	13,24	Extremo oeste do Estado. Usina de Jupia, atual Eng. Sousa Dias, do complexo de Urubupungá, inaugurada em 1969. Término da construção (1997) da eclusa Jupia.
22	São João Batista do Glória (MG)	283.489	13,03	Região sudoeste de Minas Gerais, é, juntamente com São José da Barra, sede da Usina Hidrelétrica de Furnas; "potencial turístico".
23	Cachoeira Dourada (GO)	170.989	13,01	Sul do Estado. Hidrelétrica de Cachoeira Dourada.
24	Japaratuba (SE)	167.704	12,26	Norte, próximo ao litoral; próximo a Aracaju. Frutas.
25	Petrolândia (PE)	331.909	12,23	Sul do Estado. Usina hidrelétrica de Itaparica; inundação da antiga cidade; transferência dos moradores para a atual cidade, em 1988.

Fonte: IBGE / Contas Regionais; elaboração (das estimativas dos PIBs em valores constantes), Ipeadata.

Nota: a classificação abrange apenas as taxas de crescimento dos mil maiores PIBs em 2005, dentre aqueles municípios que já existiam em 1985.



soja (seis). Em três municípios, o fator principal de impulsão foi a indústria e, em outros três, a fruticultura. A influência da implantação de uma usina hidrelétrica sobre o produto de um (tipicamente) pequeno município não é difícil de explicar. Esse é, claramente, o caso de Canindé do São Francisco, em Sergipe, onde fica a hidrelétrica de Xingó, descrita pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco como a maior e mais moderna usina da empresa, respondendo por 30% da capacidade de geração de energia da Chesf. A usina foi inaugurada em 1994. Em 1980, pouco antes do início das obras, a população do município mal ultrapassava os seis mil habitantes. Em reais de 2000, o PIB de Canindé do São Francisco em 1985 (antes, portanto, de Xingó) era irrisório.

Pelo critério de análise privilegiado nesta subseção, a frente mais dinâmica de expansão da soja já se transferiu da Região Centro-Oeste para a Nordeste (especialmente, oeste baiano e sul do Maranhão). Com efeito, dos seis municípios com economia baseada na soja que aparecem na lista dos 25 de maior crescimento, apenas dois estão na Região Centro-Oeste (Água Boa e Itiquira, ambos no Mato Grosso); quatro são da Região Nordeste: Balsas e Tasso Fragoso, no Maranhão, Correntina e São Desidério, na Bahia.

A Tabela 8 apresenta a lista dos 25 municípios com maiores contribuições percentuais (definidas na Nota Metodológica ao pé da tabela) ao crescimento do PIB brasileiro, entre 1985 e 2005⁷. São Paulo, apesar de ter crescido abaixo da média nacional, teve a maior contribuição, graças ao seu peso relativo na economia brasileira. Brasília (aqui considerada como município) está em segundo. Impulsionados pelo petróleo, Campos dos Goytacazes e Macaé, no Rio de Janeiro, aparecem na lista. Ipojuca (PE) e Fortaleza (CE) são os dois municípios da

7 Nota Metodológica: O cálculo das contribuições dos municípios para o crescimento total do PIB brasileiro foi feito da seguinte forma: 1) As estimativas das taxas médias de crescimento dos municípios já estavam disponíveis, calculadas segundo os procedimentos já detalhados; 2) aplicando as taxas de crescimento de cada município ao PIB do mesmo município em 2005 foi possível estimar o aumento (absoluto) ou redução (absoluta) do produto interno bruto de cada município; 3) somando (algebricamente) os aumentos absolutos dos municípios, foi obtido o aumento absoluto estimado do PIB para o conjunto dos municípios, entre 2005 e 2006; 4) dividindo o aumento absoluto de cada município pelo aumento global do conjunto dos municípios, foi possível encontrar a “contribuição percentual estimada” de cada município para o crescimento do PIB brasileiro, entre 2005 e 2006; 5) esse valor percentual foi considerado válido para todo o período 1985-2005.





TABELA 8
Os 25 MAIORES MUNICÍPIOS EM CONTRIBUIÇÃO AO CRESCIMENTO DO PIB
BRASILEIRO, 1985-2005

O r d e m	Município	Estado	PIB 2005 (R\$ 1.000)	Taxa Mé- dia Anual de Cresci- mento do PIB (%)	Contribuição Percentual ao Crescimento do PIB Brasileiro
1	São Paulo	SP	165.845.928	1,69	7,96
2	Brasília	DF	50.739.070	5,15	7,40
3	Barueri	SP	14.134.977	11,61	4,65
4	Campos dos Goytacazes	RJ	10.155.907	11,11	3,20
5	Manaus	AM	17.149.538	3,85	1,87
6	Osasco	SP	11.538.669	4,72	1,54
7	São José dos Pinhais	PR	4.282.878	10,72	1,30
8	Vitória	ES	9.448.525	4,63	1,24
9	Betim	MG	9.104.374	4,51	1,16
10	Duque de Caxias	RJ	11.538.097	3,22	1,05
11	Ipojuca	PE	2.208.943	16,08	1,01
12	Barcarena	PA	1.762.028	17,95	0,90
13	Curitiba	PR	18.792.380	1,61	0,86
14	Macaé	RJ	3.548.310	7,99	0,80
15	Louveira	SP	1.607.633	17,19	0,78
16	Itajaí	SC	3.320.357	8,02	0,76
17	Guarulhos	SP	13.621.289	1,93	0,75
18	Cabo Frio	RJ	2.869.500	9,01	0,73
19	Canoas	RS	5.908.555	4,24	0,71
20	Fortaleza	CE	12.436.094	1,98	0,70
21	Campinas	SP	12.994.555	1,88	0,69
22	Uberlândia	MG	5.791.672	4,17	0,69
23	Foz do Iguaçu	PR	3.058.416	7,76	0,67
24	Ribeirão Preto	SP	6.361.902	3,53	0,64
25	São José dos Campos	SP	10.769.699	2,07	0,63

Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea / Ipeadata. Elaboração: cálculo dos valores a preços constantes do ano 2000: Ipeadata; cálculo das taxas de crescimento: GMG.





Região Nordeste que estão entre os 25 de maior contribuição percentual ao crescimento brasileiro⁸.

Produtos totais e produtos setoriais dos municípios

A Figura 3 mostra a distribuição pelo território brasileiro dos agrupamentos de municípios com maiores e menores PIBs totais, nos anos de 1985 e 2005. A principal conclusão a que a análise visual do mapa permite chegar é que não houve grandes mudanças na distribuição regional dos PIBs, entre 1985 e 2005. Os menores PIBs municipais estão concentrados no Semiárido nordestino e na Amazônia Ocidental, ao passo que os maiores PIBs localizam-se em uma faixa que começa no Rio Grande do Sul, projeta-se pela Região Sudeste (onde se alarga) e continua, muito mais estreita, é verdade, pelo litoral nordestino. De certa forma, portanto, temos de volta os dois “eixos” do crescimento e, agora, os sinais estão trocados: os grupos de municípios “ricos” são os do eixo oriental; os pobres, os do eixo ocidental. Convém chamar a atenção, contudo, para uma diferença importante: apenas uma pequena parte do “eixo ocidental” (das Figuras 1 e 2) está no Semiárido nordestino. No que se refere à divisão de grupos de municípios ricos e pobres, entretanto, o grosso dos municípios do Semiárido classifica-se entre os estagnados.

Uma análise mais atenta, ainda em referência à Figura 3, detectaria um pequeno aumento da difusão espacial tanto dos municípios mais ricos (de maiores PIBs) quanto dos mais pobres (de menores PIBs) entre 1985 e 2005. Mas isso não chega a alterar o panorama geral de certa constância (vista da ótica dos mapas como os da Figura 3) na distribuição regional da atividade econômica no Brasil, nas duas últimas décadas.

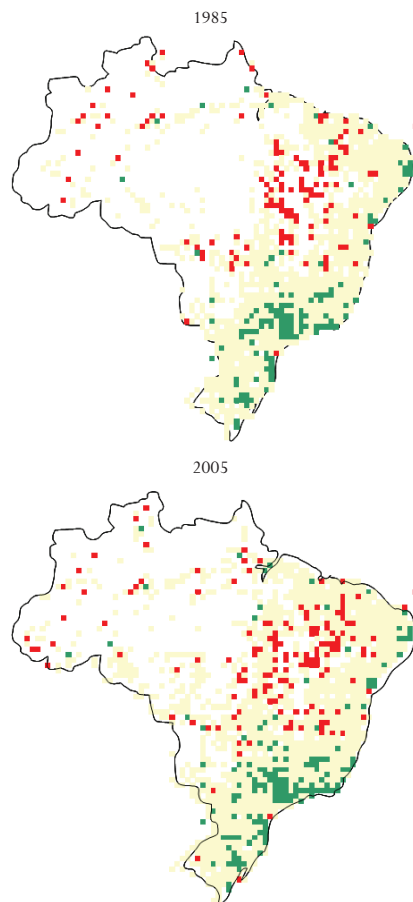
A mesma ausência de grandes mudanças territoriais pode ser deduzida da análise visual dos mapas relativos a 1985 e 2005, dos produtos municipais agrupados da indústria e dos serviços (Figuras 4 e 5). A indústria brasileira, tanto em 1985 quanto em 2005, é uma presença visível nas Regiões Sul, Sudeste e na faixa litorânea da Região Nordes-

8 Ipojuca, em Pernambuco, é um dos municípios que sediam o Complexo Industrial Portuário de Suape, nominalmente existente desde 1975, mas que apenas nos últimos anos apresentou dinamismo apreciável, com mais de setenta empresas ali se instalando. Mas é também em Ipojuca que fica a praia de Porto de Galinhas, importante destino turístico com dezenas de hotéis, alguns de grande porte. O turismo também deve ser contado como fator decisivo para o crescimento econômico de Ipojuca.





FIGURA 3
GRUPOS DE MUNICÍPIOS COM MAIORES E MENORES PRODUTOS INTERNOS
BRUTOS, 1985 E 2005



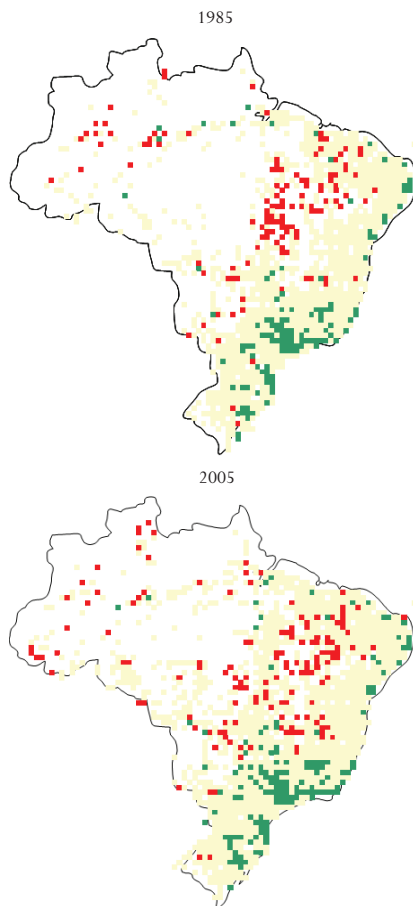
Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea, Ipeadata. Agrupamentos e cálculos das taxas de crescimento, GMG.

Notas: 1) PIBs municipais em R\$ mil de 2000 (ano), deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional (Ipeadata); 2) os conjuntos de municípios em verde são os do decil superior (ou seja, os 10% com maiores taxas anuais ajustadas de crescimento do PIB); os em vermelhos são os do decil inferior (10% com menores taxas de crescimento PIB); 3) tipicamente, as células contêm mais de um município, podendo chegar a 26.





FIGURA 4
GRUPOS DE MUNICÍPIOS COM MAIORES E MENORES PIB INDUSTRIAIS, 1985 E 2005



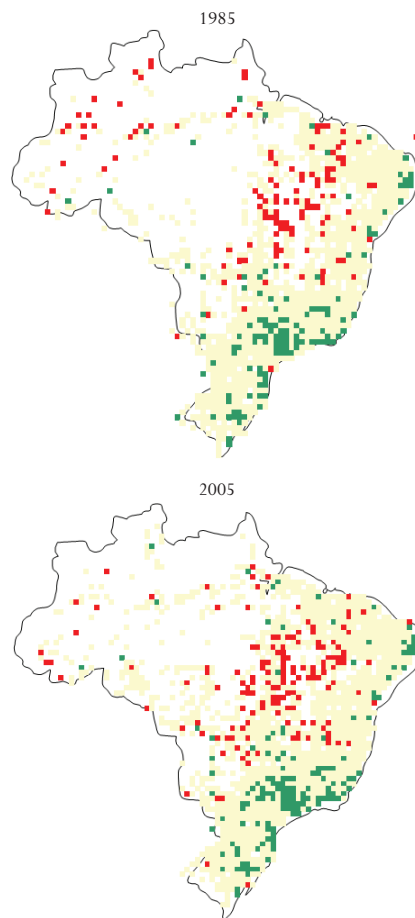
Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea, Ipeadata. Agrupamentos e cálculos das taxas de crescimento, GMG.

Notas: 1) PIBs municipais em R\$ mil de 2000 (ano), deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional (Ipeadata); 2) os conjuntos de municípios em verde são os do decil superior (ou seja, os 10% com maiores taxas anuais ajustadas de crescimento do PIB); os em vermelhos são os do decil inferior (10% com menores taxas de crescimento PIB); 3) tipicamente, as células contêm mais de um município, podendo chegar a 26.





FIGURA 5
GRUPOS DE MUNICÍPIOS COM MAIORES E MENORES PIBs DE SERVIÇOS, 1985 E 2005



Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea, Ipeadata. Agrupamentos e cálculos das taxas de crescimento, GMG.

Notas: 1) PIBs municipais em R\$ mil de 2000 (ano), deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional (Ipeadata); 2) os conjuntos de municípios em verde são os do decil superior (ou seja, os 10% com maiores taxas anuais ajustadas de crescimento do PIB); os em vermelhos são os do decil inferior (10% com menores taxas de crescimento PIB); 3) tipicamente, as células contêm mais de um município, podendo chegar a 26.





te, com alguns pontos isolados aparecendo na Centro-Oeste (sobretudo, em 2005) e, ainda mais esparsamente, na Região Norte. O mesmo pode ser dito para as maiores concentrações espaciais dos serviços: essas acontecem também na faixa que vai do sul do Rio Grande do Sul até Natal, no Rio Grande do Norte. E esse padrão não se altera, de forma perceptível, nas duas décadas aqui analisadas.

Essa impressão geral de ausência de mudanças espaciais significativas não prevalece, entretanto, se examinarmos apenas a atividade agropecuária. Aí, como o mostra a Figura 6, o panorama é de significativa transformação. Em 1985, praticamente todos os grupos de municípios classificados entre os 10% de maior produto agropecuário concentravam-se em uma área que englobava desde o norte do Rio Grande do Sul, passando pelo interior de Santa Catarina, Paraná e São Paulo, um pouco de Minas Gerais e, dali, seguindo em uma estreita faixa desde o litoral do Rio de Janeiro, Espírito Santo, até o da Paraíba. Os municípios de menor PIB agropecuário, por sua vez, distribuíam-se por todo o restante do território brasileiro, com forte concentração no Semiárido nordestino.

Em 2005, entretanto, o panorama é outro. Os grupos de municípios mais pobres em atividade agropecuária ainda se distribuem por uma vasta área do território brasileiro, mas continuam concentrados no Semiárido. Quanto aos grupos de municípios de maior produto agropecuário, o contorno de sua área de maior incidência agora é outro. Há um encolhimento da perna que seguia pelo litoral (ela, agora, termina aproximadamente, no sul da Bahia) e há duas novas “pernas” de alto PIB agropecuário. A menos importante delas projeta-se pelos cerrados (que, em alguns pedaços, confunde-se com o Semiárido) alcançando o oeste da Bahia, o sul do Maranhão e o sudoeste do Piauí. A perna mais importante pode ser descrita como uma “marcha para o Centro-Oeste” empreendida pela agricultura: há forte concentração (inexistente em 1985) de municípios muito ricos, nessa atividade, no sul de Goiás, noroeste do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia. São pontos verdes que não existiam, vinte anos atrás.

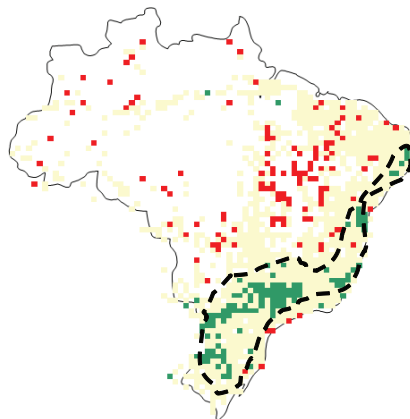
A difusão para a Região Centro-Oeste e para o interior da Nordeste (nas áreas indicadas) da agricultura exportadora de grãos, com tecnologia moderna, alta mecanização e praticada em grandes pro-



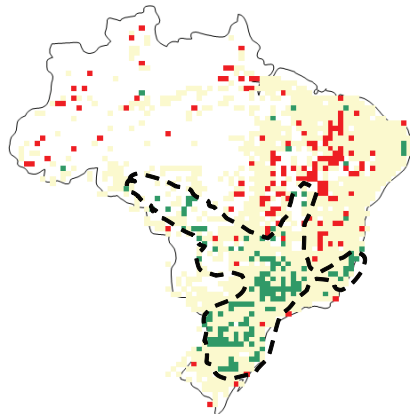


FIGURA 6
GRUPOS DE MUNICÍPIOS COM MAIORES E MENORES PIBs AGROPECUÁRIOS,
1985 E 2005

1985



2005



Fonte: IBGE / Contas Regionais; Ipea, Ipeadata. Agrupamentos e cálculos das taxas de crescimento, GMG.

Notas: 1) PIBs municipais em R\$ mil de 2000 (ano), deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional (Ipeadata); 2) os conjuntos de municípios em verde são os do decil superior (ou seja, os 10% com maiores taxas anuais ajustadas de crescimento do PIB); os em vermelhos são os do decil inferior (10% com menores taxas de crescimento PIB); 3) tipicamente, as células contêm mais de um município, podendo chegar a 26.





priedades foi, praticamente, a única transformação de vulto na distribuição espacial da atividade econômica verificada no Brasil nas duas décadas que vão de 1985 a 2005. Ela foi determinada pela expansão da agricultura (e, em menor escala, da pecuária). Uma agricultura de grãos, voltada para os mercados externos. Trata-se, sem dúvida, de um aspecto destacado da globalização e de seus impactos sobre o território brasileiro.

Referências Bibliográficas

CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. *Federalismo, repasses federais e crescimento econômico: um estudo sobre Amapá e Roraima*. Brasília, DF: Ipea, 1999. Texto para discussão IPEA, n. 683). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0683.pdf>

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. *A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994*. Brasília, DF: Ipea, 1995. (Texto para discussão IPEA, n. 372). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0372.pdf>

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. *Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995)*. Brasília, DF: Ipea, 1997. (Texto para discussão IPEA, n. 533). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0533.pdf>

MONTEIRO NETO, Aristides; GOMES, Gustavo Maia. *Quatro décadas de crescimento econômico no Centro-Oeste brasileiro: recursos públicos em ação*. Brasília, DF: Ipea, 2000. (Texto para discussão IPEA, n. 712). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0712.pdf>





Breve Nota sobre a Importância dos Setores Produtivos e das Unidades da Federação para o Desenvolvimento da Economia Brasileira

Joaquim José Martins Guilhoto

Professor do Departamento de Economia da FEA/USP, Regional Economics Applications Laboratory (REAL) – University of Illinois. Pesquisador do CNPq.

Para melhor compreender como se dão as relações de produção na economia brasileira e nos seus Estados, vamos analisar as Figuras 1 a 8, reproduzidas no final deste artigo, referentes a informações sobre os Estados e setores da economia brasileira, para o ano de 2002. A base para a elaboração das referidas figuras é uma matriz de insumo-produto inter-regional estimada para a economia brasileira para o ano de 2002, considerando 42 setores.

Com relação aos Estados, os dados nas figuras foram organizados por macrorregião, sendo a ordem das Regiões a seguinte: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Com relação aos setores, apresenta-se primeiro o setor agrícola, seguido pelos setores da indústria extrativa, indústria de transformação, indústria da construção civil, e serviços.

A análise das figuras chama a atenção para a importância da Região Sudeste na geração de renda, emprego e arrecadação de tributos. Merece destaque a importância do Estado de São Paulo.

A Figura 1, Valor Bruto da Produção (VBP), mostra que os maiores valores do setor agrícola encontram-se nos Estados da Região Centro-Oeste, Sudeste e Sul; a indústria extrativa concentra-se em Minas Gerais e Rio de Janeiro. A indústria de transformação está concentrada em São Paulo, com destaque para a produção de Refino de Petróleo na Bahia e de Equipamentos Eletrônicos no Amazonas. Os maiores valores são encontrados nos setores de Serviços, em São Paulo, merecendo também destaque o VBP de serviços dos Estados das Regiões Sul e Sudeste, bem como Distrito Federal, Bahia e Pernambuco. Em termos de atividade industrial, observa-se muito pouco VBP gerado fora do eixo São Paulo.





Quando se mensura efetivamente o Valor Adicionado (renda) gerado pelo VBP das atividades (Figura 2), torna-se ainda mais evidente a importância do setor de serviços e da economia paulista para a economia brasileira, com um aumento da concentração dos valores.

Em se tratando dos Salários (Figura 3), a concentração é ainda maior no setor de serviços e, em especial, no setor da Administração Pública, que responde por 29% de toda a massa salarial gerada na economia.

A Figura 4 mostra em quais setores está distribuído o Pessoal Ocupado da economia. Observa-se que apenas quatro setores são responsáveis pela alocação de cerca de 60% da mão de obra ocupada: Agricultura (21%), Comércio (16,4%), Serviços Prestados às Famílias (12,3%) e Administração Pública (10,4%). O Estado de São Paulo concentra 25% da mão de obra. A pouca geração de renda no setor Agrícola e o total de pessoal ocupado nesse setor poderiam explicar os baixos salários recebidos pelos trabalhadores nessa atividade.

A Figura 5 apresenta os principais tributos arrecadados pelo governo de acordo com o Estado de origem e, como um reflexo do exposto anteriormente, mostra a concentração nos Estados da Região Sudeste (em especial São Paulo), da Região Sul, no Distrito Federal e na Bahia.

A estrutura da economia está representada, de forma esquemática, na Figura 6, que mostra em suas colunas as interligações dos setores de cada Estado com os setores de todos os Estados em termos de dependência de compras, enquanto que as linhas mostram as interligações em termos de vendas. A diagonal principal mostra a interdependência setorial dentro dos Estados. Dessa forma, é possível observar a importância dos Estados das Regiões Sudeste e Sul como fornecedores de insumo para os outros Estados, merecendo novamente destaque o Estado de São Paulo.

Tanto a Figura 6 como as Figuras 7 e 8 evidenciam o pouco nível de interação existente entre os Estados dentro das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como entre os Estados dessas regiões. Mais uma vez, chama a atenção o papel polarizador do Estado de São Paulo dentro de todo o processo produtivo da economia brasileira.

Desta breve análise, percebe-se que, para efetivamente se traçar uma política de desenvolvimento regional na economia brasileira, é necessário considerar que: (a) o setor de Comércio e Serviços emprega ao redor de 60% da mão de obra da economia e gera em torno de 65% do seu VA;





(b) São Paulo, além da sua importância na geração de renda e emprego, é um Estado que polariza a economia nacional e mostra-se essencial, em termos estruturais, para que as outras regiões possam se desenvolver; e (c) é baixo o nível de integração nacional.





FIGURA 1
VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E POR
UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 2002 – R\$ MILHÕES

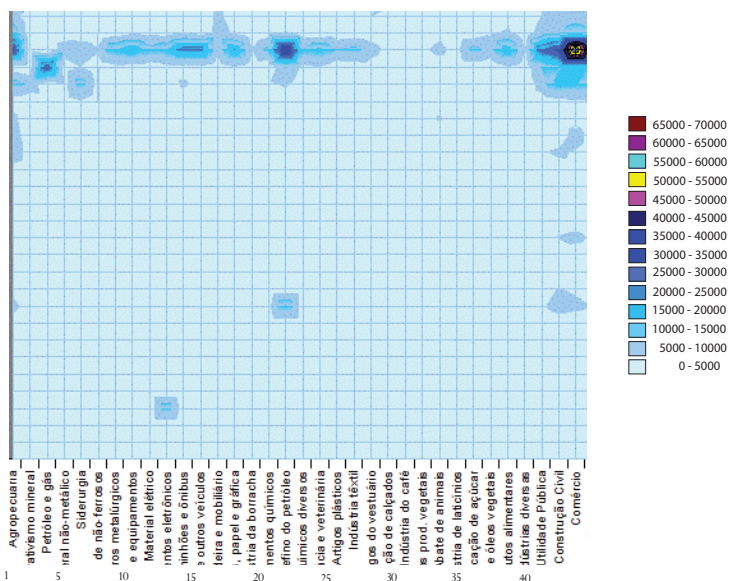
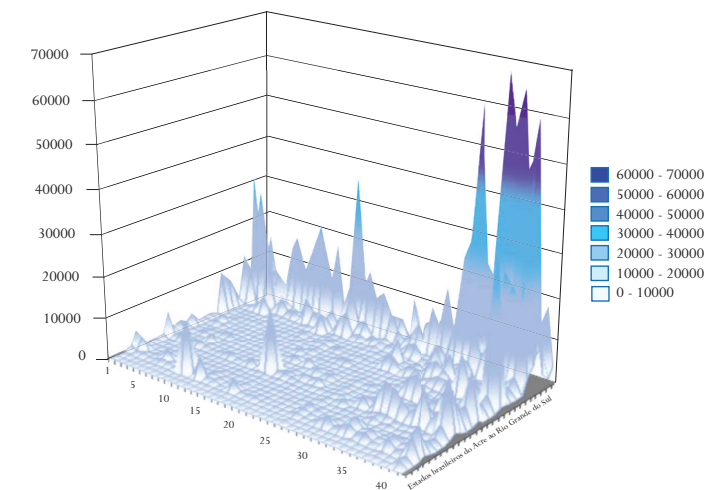




FIGURA 2
VALOR ADICIONADO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E POR
UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 2002 - R\$ MILHÕES

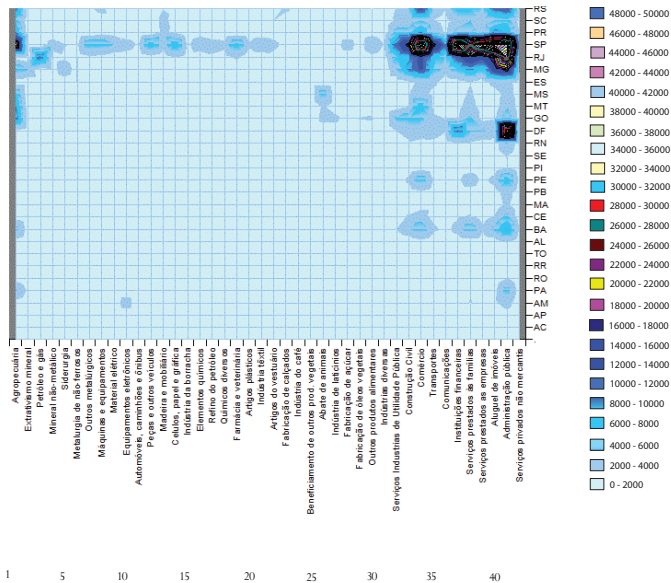
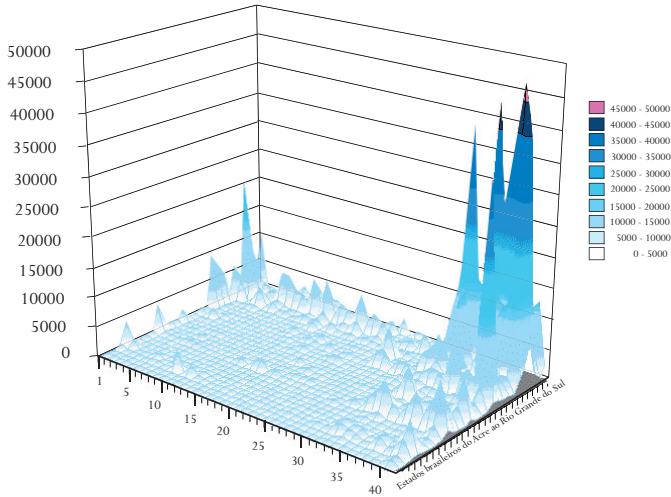




FIGURA 3
SALÁRIO PAGO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E POR
UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 2002 - R\$ MILHÕES

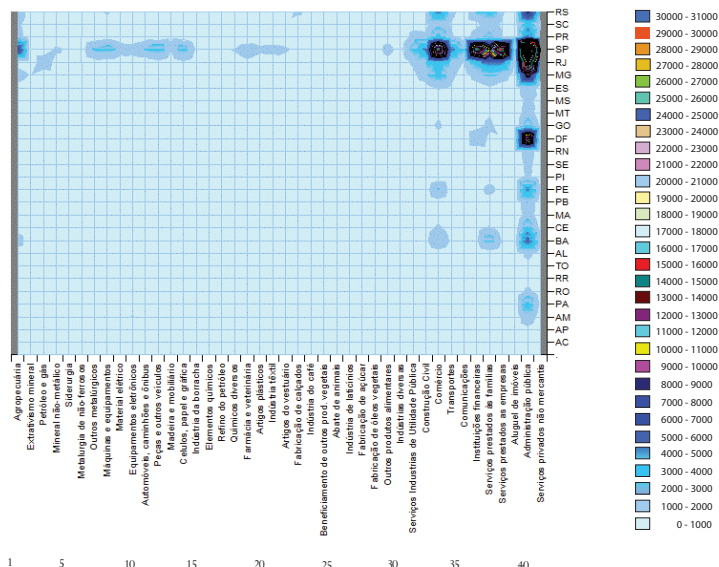
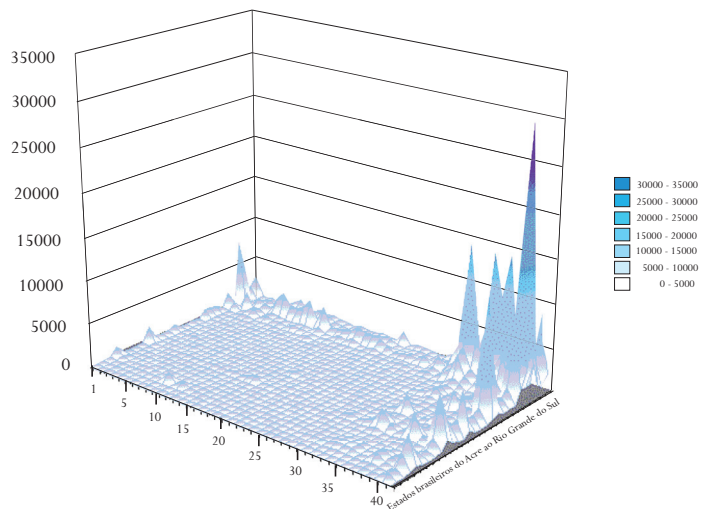
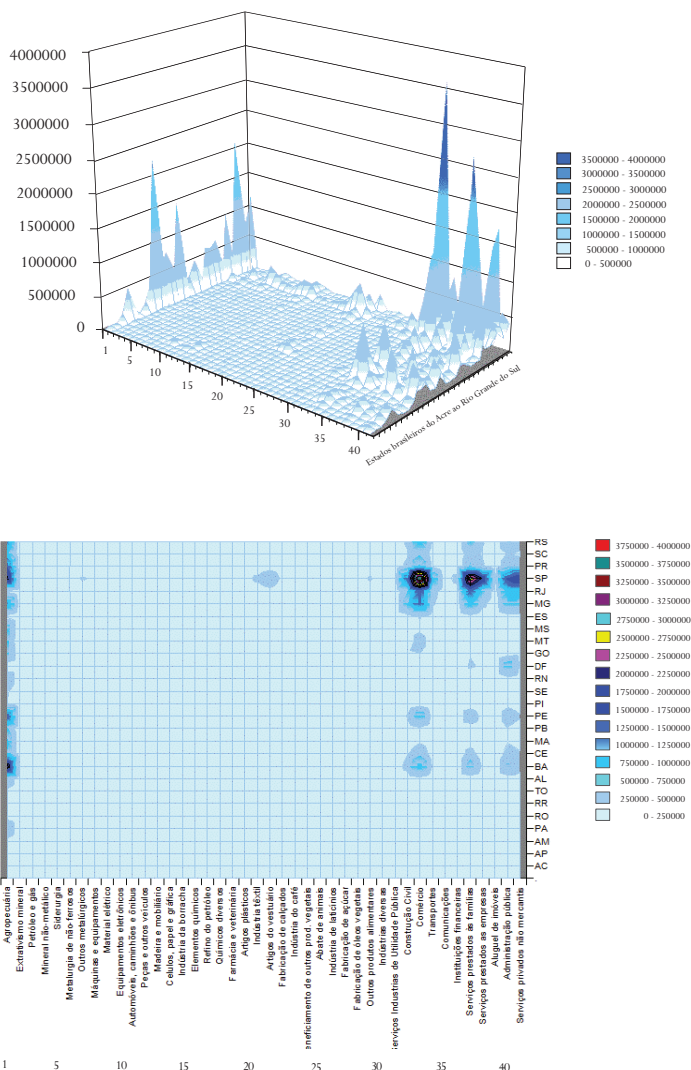




FIGURA 4
PESSOAL OCUPADO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA E POR
UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 2002





O DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO

FIGURA 5
PRINCIPAIS TRIBUTOS ARRECADADOS
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL,
2002 (EM R\$ BILHÕES)

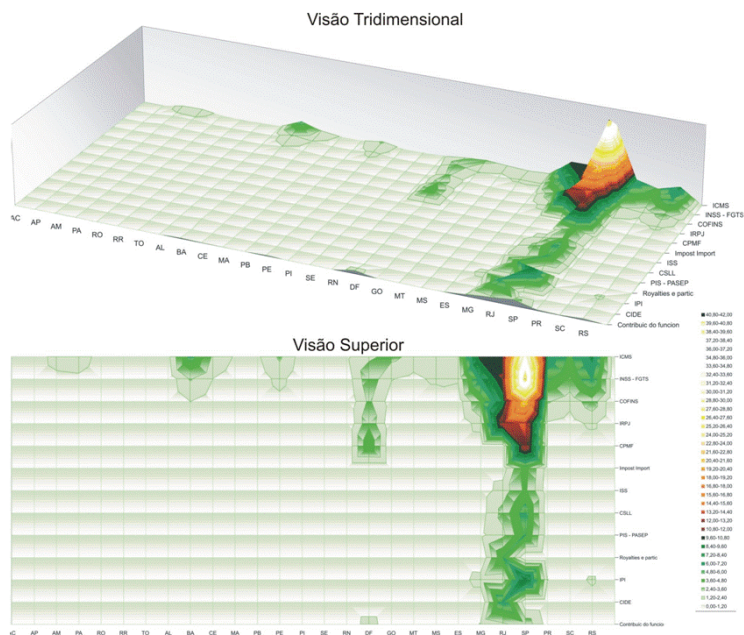




FIGURA 6
INTERDEPENDÊNCIA DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS DAS
UNIDADE DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 2002

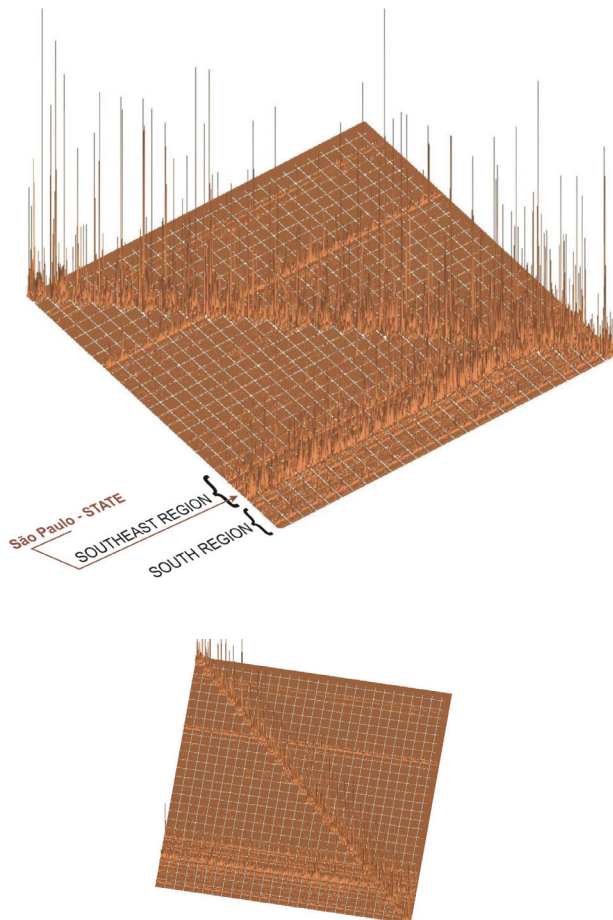




FIGURA 7
FLUXO DE BENS E SERVIÇOS ENTRE AS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL,
COM ORIGEM NOS ESTADOS DO NORTE, NORDESTE E CENTRO OESTE,
2002 (EM R\$ MILHÕES)

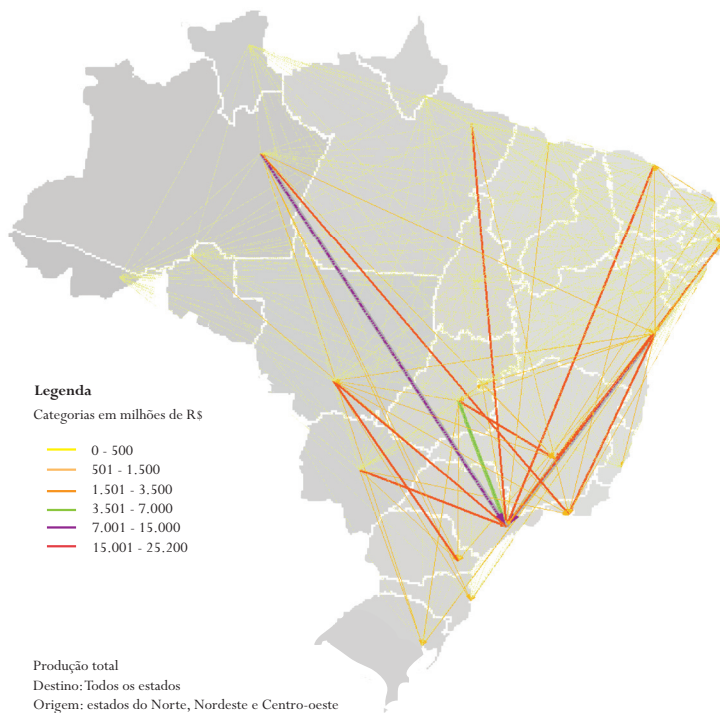
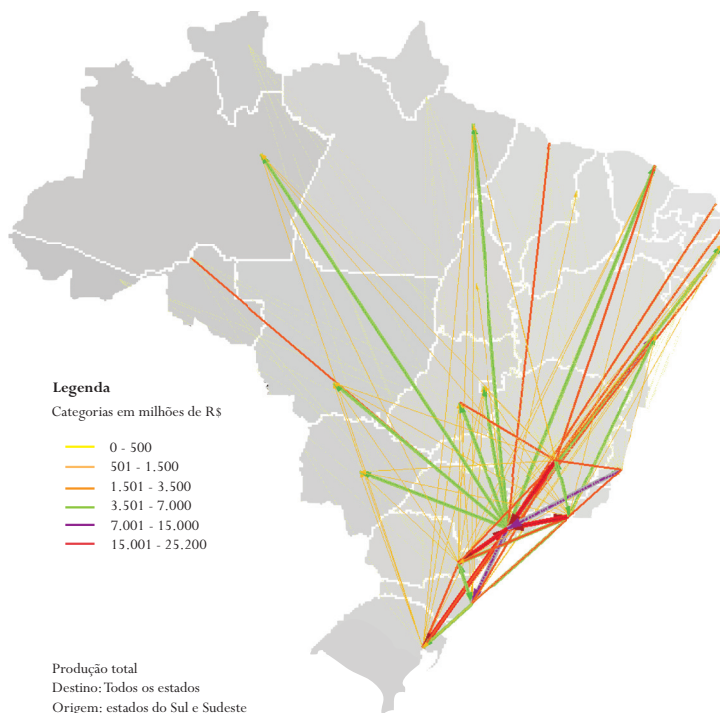




FIGURA 8
FLUXO DE BENS E SERVIÇOS ENTRE AS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL,
COM ORIGEM NOS ESTADOS DO SUL E SUDESTE,
2002 (EM R\$ MILHÕES)







O Papel do Estado na Promoção do Desenvolvimento







Estado e Desenvolvimento Econômico

Carlos Medeiros

Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ.

O processo do desenvolvimento econômico implica mudanças não apenas nas técnicas produtivas, nas dinâmicas setoriais e instituições, mas, sobretudo, nas relações de poder entre grupos sociais¹. O desenvolvimento econômico, já se observou, surge não simultaneamente em todas as atividades econômicas, mas em algumas atividades determinadas, criando oportunidades extraordinárias que se magnificam em ganhos diferenciais e, conseqüentemente, pondo em marcha diferenciações de renda entre os grupos sociais. A difusão ocorre em um segundo momento, dependendo da persistência do crescimento econômico e das políticas públicas. Mas, mais importante, o processo de desenvolvimento econômico altera o *status quo* não apenas do poder econômico, mas do poder político dos grupos que controlam o Estado nacional.

Por isso, uma questão-chave que emerge da análise das experiências históricas de desenvolvimento poderia ser assim formulada: em que circunstâncias os interesses dos grupos de poder dominantes e expressos politicamente no Estado são compatíveis com o desenvolvimento econômico da nação?

Essa formulação que emerge da tradição da economia política constitui o fio condutor deste artigo que se desdobra em três seções. Na primeira, as conexões entre Estado, poder político e desenvolvimento são examinadas a partir da literatura sobre as experiências comparadas

1 Este texto – elaborado para o seminário *O Papel do Estado na Promoção do Desenvolvimento*, realizado na Fundap em 24 de julho de 2008 – faz parte de uma pesquisa mais ampla sobre os processos de transição na China e na Rússia.





de desenvolvimento; na segunda, algumas ideias centrais são discutidas, tendo em vista as experiências recentes na China e na Rússia. Na terceira seção, apresentam-se algumas conclusões.

Estado, Poder Político e Desenvolvimento Econômico

Os grandes surtos de desenvolvimento e industrialização, que se firmaram nos dois últimos séculos em diferentes economias nacionais, foram precedidos de, ou conduziram a, significativas mudanças no poder político. Em diversos casos, houve maciço uso da violência, com ampla expropriação dos direitos de propriedade preexistentes e, em quase todas as experiências nacionais conhecidas, os processos de arranque industrial foram precedidos de uma centralização do poder político e tributário do Estado em torno dos novos interesses, com maior ou menor cooptação dos grupos tradicionais e redefinição dos direitos de propriedade. No século XIX, como amplamente discutido em Moore (1967), a guerra da secessão americana foi um exemplo extraordinário da primeira via; a unificação da Alemanha sob Bismarck, a Restauração Meiji no Japão e a grande transformação na Rússia, com a abolição da servidão, constituem exemplos consagrados dessa segunda via. No século XX, as revoluções socialistas na Rússia e na China reeditaram, com outra ideologia e instituições, a primeira via. Contemporaneamente, as transições para o capitalismo na China, desde Deng Xiaoping, e na Rússia, desde Putin, reafirmaram a segunda via.

Ainda que essa questão possa ser formulada em termos gerais – a Inglaterra só se libertou do antigo regime no século XVIII, através da violência e da expropriação das terras comuns –, ela ganha maior importância quando se examinam as experiências de industrialização em condições de atraso. Gershenkron (1862) já havia postulado que uma das características essenciais das industrializações retardatárias do século XIX foi o envolvimento de novas instituições – e, em particular, do Estado –, de forma a contrapor-se à superioridade tecnológica dos países mais avançados. A rigor, a discussão sobre a intervenção do Estado na promoção da industrialização começa bem antes, com William Petty, Hamilton e Frederick List².

2 Para uma discussão desses autores, ver Jomo (2005).





O exame mais recente das experiências exitosas de industrialização no pós-guerra – em particular as asiáticas³ – deu origem à conceituação de uma formação política particular, o Estado desenvolvimentista que, através de múltiplos instrumentos discricionários, fomentaram os processos de industrialização e de mudança estrutural numa direção não espontânea e distinta da que teria decorrido da especialização induzida pelas vantagens comparativas.

Mas de que maneira o Estado acumula poder impondo uma direção desenvolvimentista? A questão é menos de entender como e através de que instrumentos o Estado promove o desenvolvimento industrial, mas como o Estado possui o poder político necessário para que esse projeto – que beneficia de forma desigual os grupos econômicos e collide com interesses constituídos (pelo menos em um dado momento) – possa avançar de modo persistente. Com efeito, a questão mais frágil de boa parte da literatura sobre o Estado desenvolvimentista é supor o que constitui a dificuldade maior, como a existência de um descolamento e autonomia em relação às classes dominantes preexistentes (cujos interesses estão associados às antigas atividades), permitindo a uma burocracia weberiana e insularizada disciplinar e liderar o processo do desenvolvimento. Alguns autores, como Evans (1995), buscam em suas análises do Estado desenvolvimentista estabelecer uma conexão social mais complexa com a noção de “*embedded autonomy*”, mas ainda assim estão longe de contrapor-se a uma teoria funcionalista do Estado e de resolver a questão mais geral sobre o poder real desse Estado.

De uma perspectiva muito distinta sobre o Estado e bastante oposta ao funcionalismo, muitos autores marxistas reduzem o Estado a uma representação política dos interesses das classes dominantes, em que as relações proprietárias constituem a base. Mas, em geral, tais análises não apresentam uma teoria sobre por que só alguns Estados capitalistas, e não todos, encontram as razões e as condições favoráveis à industrialização de forma acelerada.

É possível achar diversas abordagens para essa questão.

Segundo a formulação liberal contemporânea, o desenvolvimento econômico resulta das escolhas dos agentes econômicos privados e

3 Ver, dentre outras: Johnson (1982) sobre o Japão; Amsden (1989) sobre a Coreia; Wade (1990) sobre Taiwan.





considera que a prevalência dos interesses desses agentes nas instituições políticas e de governo — isto é, a existência de uma infraestrutura institucional favorável aos mercados — reduz os custos de transação viabilizando, através da concorrência, a introdução do progresso técnico. Esse processo, com as exceções conhecidas dos bens públicos (que requerem maior intervenção do Estado), torna imediatamente compatível o ganho privado e o desenvolvimento nacional⁴.

Mas, a despeito de muitos dos defensores contemporâneos das reformas liberalizantes (tais como as descritas no Consenso de Washington, voltadas para as economias menos industrializadas) enfatizarem em sua justificativa a neutralidade dos objetivos, os seus teóricos mais lúcidos — como, por exemplo, North (1994) e Acemoglu *et al.* (2005) — argumentam em suas análises históricas que as instituições econômicas típicas da ordem liberal representam fundamentalmente os interesses dos empresários e capitalistas, percebidos não como classes sociais (categoria incompatível com a análise neoclássica), mas como proprietários privados agindo na busca de interesses individuais. Mas, concluem, como esses interesses são estruturados pela concorrência, não são apenas compatíveis, mas os únicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e, desse modo, com os demais interesses da sociedade. A resistência às reformas favoráveis aos mercados, que se avoluma em muitos países, decorre do fato de o Governo expressar o poder político de outros grupos, seja dos sindicatos, das corporações ou das oligarquias tradicionais que temem perder rendas com a mudança do *status quo*.

Se subtrairmos a perspectiva neoclássica sobre o desenvolvimento econômico — isto é, a suposição de que o desenvolvimento resulta das decisões privadas que se autocoordenam —, a perspectiva sobre o atraso econômico, como a explorada por Acemoglu *et al.* (2005), coincide em muitos pontos com a de autores marxistas. Com efeito, em sua análise sobre a transição ao capitalismo, o autor conclui que o atraso resulta de um desenvolvimento econômico bloqueado politicamente, porque em última instância os interesses dos empresários e

⁴ O argumento básico do bom governo baseia-se em quatro proposições centrais: (1) direitos de propriedade (qualquer estrutura) protegidos do risco de expropriação; (2) baixa intervenção estatal; (3) ausência de *rent-seeking* e corrupção; (4) democracia para controlar o *rent-seeking* (KHAN, 2005).





capitalistas a favor da industrialização não se tornaram politicamente dominantes.

Essa formulação guarda muita semelhança com algumas ideias originais de Marx sobre a liberação das travas feudais e o desenvolvimento do capitalismo⁵, e sobre as de Schumpeter quanto ao papel da concorrência e dos empresários como motor do progresso.

Para Marx, entretanto, como acuradamente observou Khan (2005), o capitalismo era concebido não apenas como um sistema baseado na propriedade privada e nos mercados, mas como um sistema de compulsão em que a expropriação, de um lado, e a sua concentração, de outro (luta de classes e ação do Estado jogando aqui uma importância central), impunham um permanente processo de aumento da produtividade. Entretanto, em sua análise mais conhecida, os interesses das classes dominantes entram, depois de uma fase heroica, em contradição com o desenvolvimento das forças produtivas, abrindo espaço, então, para um conflito cuja superação depende de uma nova institucionalidade. Para uma vertente do pensamento marxista, essa nova institucionalidade inclui a expropriação total dos meios de produção e o controle do poder político pela nova classe dominante. Na vertente social-democrata, uma conciliação de interesses era possível de ser obtida através do planejamento, do investimento público e da tributação. A suposição básica era a de que o temor à luta de classes levava a um compartilhamento dos ganhos de produtividade, favorecendo o conjunto da nação.

Mas em relação aos países subdesenvolvidos, ainda de acordo com a literatura marxista, o processo do desenvolvimento através da industrialização tornava-se mais complicado devido ao peso dos interesses das classes agrárias tradicionais e de sua aliança com os interesses modernos do capitalismo internacional. São bem conhecidas as análises sobre a “burguesia compradora” na China do início do século XX e sobre o poder dos grandes proprietários rurais para subordinar a economia e o Estado chinês à ordem imperial britânica. Lá, a colonização e o imperialismo conferem poder excepcional às classes agrárias tradi-

5 Com efeito, há ampla literatura de historiadores marxistas enfatizando como o capitalismo surgiu a partir da remoção dos obstáculos ao mercado, e como os obstáculos políticos à mobilidade de mão de obra e de capital e demais restrições políticas e religiosas aos mercados retardaram a passagem ao capitalismo.





cionais (e exportadores de bens primários em geral) e aos seus mecanismos tradicionais de dominação, reforçando um bloco de interesses percebido como contraditórios com os interesses da nação. Essa análise será basicamente utilizada na Ásia, América Latina e África, com diversas variações. Muitos autores não marxistas, como Migdal (1988) e Acemoglu *et all.* (2005), reproduzem proposições muito similares⁶.

A dependência financeira, dimensão que ganhou particular relevância em tempos de globalização (visível entre os países periféricos tanto no final do século XIX quanto no século XX) e que decorre da incapacidade dos Estados nacionais em se financiar em sua própria moeda, aumenta o poder dos grupos financeiros internacionalizados sobre o Estado. Esse deslocamento do poder eventualmente introduz uma fratura na conjugação entre os interesses da acumulação de capital e o desenvolvimento da nação.

É importante considerar, quando se observa a experiência das economias de industrialização retardatária, que a remoção de obstáculos ao capitalismo em geral e ao capital estrangeiro em particular não leva ao desenvolvimento espontâneo. A industrialização – questão que constitui o núcleo das análises do Estado desenvolvimentista – requer uma transformação social e competentes políticas industriais que permitam contra-arrestar os efeitos cumulativos dos rendimentos crescentes apropriados pelos países desenvolvidos⁷. Isto é, a remoção dos impedimentos não leva a “um grande salto” capaz de promover a industrialização como supõem as análises institucionalistas neoclássicas, mas constitui condição necessária para que o Estado desenvolvimentista possua, de fato, poder.

Para Kohli (2004), o Estado desenvolvimentista – que ele denomina de “Estados coesivos capitalistas”, como o que atribui à Coreia, mas também ao Brasil, em determinados momentos de sua história – possui um arranjo de poder baseado em “lucros e repressão”; isto é, um Estado a serviço do capitalismo industrial (não genericamente

6 Essa análise foi desenvolvida por Migdal (1988). Um ponto de vista diferente sobre a colonização e a industrialização é o de Kohli (2004), sobre a colonização japonesa na Coreia, em contraste com a inglesa, na Nigéria.

7 “[...] in late developers the social transformation does not only have to create a working class with the imperative to work and a capitalist class that owns property. There has also to be a distribution of power between the state and the capital that allows different strategies of catching up to be organized and implemented because market competition between capitalists will no longer suffice to ensure rapid productivity growth” (KHAN, 2005, p. 76).





pró-mercado), mediante o alto desenvolvimento. Bastante distinto do que ele denomina de “Estado pluriclassista fragmentado”⁸, que teria predominado na Índia e no Brasil (a maior parte do tempo), no qual a composição de interesses contraditórios impede que a intervenção a favor da indústria tenha maior focalização, gerando maior dispersão, busca de legitimidade, menor eficácia e, conseqüentemente, menor poder. Em sua análise histórica do pós-guerra, observa que as principais determinantes políticas para a transformação do poder desses Estados foram o colonialismo, os movimentos nacionalistas e a política de coerção das forças armadas.

Dessa perspectiva, autores como Bagchi (2006), por exemplo, consideram que apenas com a remoção das classes agrárias tradicionais e um forte sentido nacionalista (anticolonial e anti-imperialista) foi possível constituir Estados desenvolvimentistas. Sem uma ruptura revolucionária, o Estado que poderia promover a industrialização “de cima para baixo” dificilmente poderia consolidar-se, uma vez que os interesses das classes dominantes tradicionais exercem poder de veto ao processo de mudança, e as classes industriais não são suficientemente fortes para impor uma estratégia industrializante⁹. É essencial entender que é tanto maior a descontinuidade quanto maior o atraso da agricultura camponesa e, conseqüentemente, menor o mercado para a indústria, que passa a depender crescentemente das compras feitas pelo governo ou das exportações. Por outro lado, quanto mais atrasada for a agricultura e mais distante for o governo central, maior é o poder dos chefes locais para a reprodução da população não urbana e maior a fragmentação social. Como nas análises de Migdal (1988), o Estado que se afirma em tais condições depende das estruturas de poder tradicionais preexistentes, impedindo a centralização necessária à mudança no *status quo*.

Apenas duas circunstâncias excepcionais poderiam fazer as classes agrárias tradicionais e demais frações de classes dominantes abrirem

8 Essa tipologia é muito útil para a discussão das transformações recentes e da crise do desenvolvimentismo com o surgimento de grupos financeiros internacionalizados largamente autônomos do capitalismo nacional.

9 A formulação de Bagchi parece algo exagerada como condição para a emergência de um Estado desenvolvimentista, mas é, sem dúvida, dificilmente refutável como condição para uma industrialização com razoável distribuição de renda.





mão de seus interesses e promoverem o desenvolvimento da industrialização: o temor à revolução ou a guerra. Sob essas circunstâncias, como tem enfatizado Acemoglu, as classes que exercem o poder econômico aceitam arriscar a perda do seu poder político, compondo uma aliança com os industriais de forma a preservar algum poder econômico. Essa constitui a gênese da segunda via de industrialização referida inicialmente como a aliança do trigo e do aço com a Alemanha de Bismarck, os efeitos da Guerra da Crimeia sobre a industrialização tardia na Rússia, os efeitos da guerra do ópio e os tratados infames na restauração Meiji.

De forma convergente com essa análise para a abordagem geopolítica (TILLY, 1990; FIORI, 2001), só a guerra e a ameaça de guerra conferiram poder ao Estado desenvolvimentista, forçando as classes dominantes a uma atitude favorecedora do desenvolvimento (industrialização) da nação. Os conflitos decorrentes das rivalidades interestatais podem impor ao Estado políticas que não traduzem os interesses econômicos imediatos das classes dominantes, mas são necessários para a sobrevivência política da nação. Assim, uma política para acelerar a produção de aço numa economia de base agrária pode ser imposta por uma situação de guerra, através de um Estado que se move por algum temor externo. Independente da composição dos interesses de classe, essa coerção — seja na União Soviética ou na China socialista, seja na Coreia ou em Taiwan — impôs um caminho industrializante de cima para baixo¹⁰. Como iremos argumentar na seção seguinte, a percepção da ameaça externa e o temor da perda do poder político foram essenciais para o entendimento dos distintos processos de transição na China e na Rússia.

A Economia Política das Economias em Transição: China e Rússia

Indiscutivelmente, as questões examinadas podem ser exemplificadas em três experiências excepcionais: os diferentes resultados decorrentes do amplo processo de reformas e de transição ao capitalismo

10 Poder-se-ia argumentar que a sustentação política desses arranjos industrializantes depende fortemente da maior ou menor inclusão social que, por seu turno, nos remete à solução do problema dos camponeses. Trata-se de questão central, mas que não poderá ser considerada aqui, nessas breves considerações.





introduzido nos anos 80 na URSS e na China e liderado, respectivamente, por Gorbatchov e Deng Xiaoping, e o soerguimento da Rússia com Putin, no novo milênio.

Sobre o colapso soviético e a ascensão chinesa, predominam dois tipos de enfoques. De um lado, perspectivas e análises gerais, muitas fortemente ideológicas ainda que vestidas com trajes acadêmicos. Essas, muito populares entre os economistas, atribuem o colapso da União Soviética a uma causa sistêmica: ao colapso da economia de comando e a sua intrínseca irracionalidade informacional. Em contraste, para muitos, o sucesso da China teria sido o resultado de uma decisiva virada para a economia de mercado no final dos anos 70, revelando a superioridade intrínseca dessa economia e as virtudes do capitalismo como máquina de crescimento por meio da modernização tecnológica.

De outro lado, há um significativo número de estudos cobrindo aspectos específicos relevantes (a tecnologia, a guerra fria, a liderança política, a sequência das reformas, etc.). Destacam-se, dentre essas, as análises centradas em fatores políticos internos e externos. Embora relevantes, tendo em vista a dispersão temática e de princípios interpretativos que elas incorporam, o problema dessas abordagens está na identificação de um fio condutor que permita combinar de forma consistente os distintos planos de análise e os diferentes desafios.

Não poucos problemas desafiam as visões sistêmicas. Em primeiro lugar, a tese da intrínseca inferioridade do planejamento centralizado deve explicar como a União Soviética passou de uma economia atrasada e arrasada pela guerra para a segunda economia industrial do mundo num espaço de trinta anos. O atraso soviético na tecnologia da informação nas décadas de 70 e 80 poderia explicar uma desaceleração no crescimento, mas não um colapso. Os pés de barro da União Soviética foram, desde o início, a agricultura – seu atraso inicial – e a opção pela indústria pesada, que levou à expropriação dos camponeses. Nos anos 1970, a agricultura soviética permanecia atrasada tendo em vista as novas necessidades, mas o seu impacto distributivo era menor, uma vez que a população já era essencialmente urbana.

Em relação à China, as abordagens generalistas são desafiadas quando se considera que o sucesso pós-reformas não prescindiu do plane-





jamento, das empresas estatais, do controle direto sobre a alocação dos investimentos, do monopólio estatal da terra e da liderança de um partido/Estado. E, em que pese o apoio político dos EUA nos anos 70 ter sido um fator estratégico da abertura iniciada por Deng, o fato fundamental é que a China, ao contrário dos Estados asiáticos convidados ao desenvolvimento pelos EUA – como Japão, Coreia do Sul e Taiwan –, jamais abriu mão de sua estratégia de defesa autônoma com capacidade militar nuclear independente e de sua retórica anti-imperialista liderada por um partido/Estado.

Em face dessas questões, podem-se tentar alguns esforços elusivos, como, por exemplo, negar a força industrial soviética e o seu *catch-up* tecnológico, ou argumentar que essas características institucionais chinesas foram (e são) um obstáculo para um crescimento que poderia ter sido ainda mais espetacular.

Mesmo os menos críticos a esses truques retóricos poderiam perguntar-se: por que, afinal, as reformas voltadas à introdução de mecanismos de mercado, tentadas tanto por Gorbatchov quanto por Deng Xiaoping, resultaram, na URSS, em ruptura radical e, na China, em reestruturação sem maior solução de continuidade no campo político? Kotz (2004) atribui a esses desempenhos tão distintos as estratégias tomadas: o tratamento de choque na Rússia e a gradualista “estratégia dirigida pelo Estado”, adotada na China.

Popov (2007), por seu turno, atribui os distintos resultados observados na transição desses países não tanto à estratégia em si, mas à manutenção do Estado forte na China e ao seu desmantelamento na União Soviética¹¹.

A terapia de choque praticada na Rússia pelo governo Yeltsin nos anos 90 constituiu, a rigor, uma linha de aprofundamento radical das reformas liberalizantes iniciadas por Gorbatchov em 1985. Diante do desmantelamento das instituições soviéticas e da consequente escassez e destruição da moeda, a guinada liderada no plano econômico por Yegor Gaidar em 1991 foi combater a “fraqueza do Estado russo” por

11 A Polônia, argumenta, praticou terapia de choque e teve uma rápida transformação; o Vietnã, com condições iniciais parecidas com as da China, também praticou, segundo o autor, terapia de choque e manteve o crescimento. Entretanto, quando se nivelam algumas condições iniciais, a estratégia de fato importa. Dentre os países da antiga União Soviética, observa, os que liberalizaram mais rápido – os Estados bálticos – tiveram pior desempenho do que os que se mantiveram, como Usbequistão.





meio de uma radical política monetária que deveria exercer, a partir de então, o papel que o planejamento central exercera anteriormente¹².

A tentativa de construir um “*liberal hard state*” foi uma escolha decorrente da nova correlação de forças políticas e sociais aplicadas em um Estado que emergiu do colapso da União Soviética. O fato de essa estratégia ter resultado no derretimento do tecido econômico e social preexistente não constitui em si uma surpresa; o que constitui um fato verdadeiramente notável foi o seu ponto de partida – isto é, a destruição das bases materiais e institucionais soviéticas em não mais do que seis anos de reforma.

Tendo em vista as fissuras na estrutura soviética de poder, diversas análises concluem que a principal causa, relativamente autônoma, do colapso soviético deve ser buscada no comportamento da elite do partido, a começar pela liderança exercida por Gorbatchov. Essa descontinuidade radical pode ser contrastada com a continuidade política e institucional na transição chinesa iniciada por Deng Xiaoping em 1979. Xiaoping não rompeu nem com o partido-Estado nem com a herança política deixada por Mao, ainda que desse se distanciasse ampla e profundamente.

Em *A Revolução pelo Alto*, Kotz e Weir (1997) argumentam que a transformação de quadros da elite do partido comunista em ardorosos defensores de reformas capitalistas foi a causa principal do colapso. As reformas de Gorbatchov teriam liberado forças econômicas, sociais e políticas que, sob a liderança da elite partidária, implodiram a estrutura de poder anterior, dando espaço e sentido para uma transição radical. Seguramente, foi nesse aspecto que a via chinesa teria sido diferente. Lá se manteve o papel central do PCC sobre o Estado e a condução da economia, houve introdução lenta de mecanismos de descentralização, manutenção da ideologia fundamental e subordinação dos interesses locais às decisões nacionais.

É surpreendente que nos estudos sobre o colapso soviético existam tão poucas análises sobre o papel do Exército Vermelho (EV) e da sua doutrina de defesa. Afinal, até a dissolução da União Soviética, o EV não só era o segundo exército mais poderoso do mundo, mas o maior

12 Como afirmou Gaidar: “There are two groups of regulators that are capable of ensuring the vital activity of society: effective money and effective commands” (citado por WOODRUFF, 1999, p. 82).





com tropas espalhadas na Europa Oriental e na imensa fronteira russa. Tal subestimação é tanto maior quando se considera a importância do exército soviético para a coesão de um sistema político no qual a disciplina e a hierarquia constituíam pedras centrais do edifício social. Essa questão adquire proporção ainda maior quando se considera a especificidade da União Soviética como uma federação de repúblicas e império politicamente unificado. A articulação das duas questões, a militar e a da união das repúblicas, é central para o entendimento do colapso soviético.

Do mesmo modo, é surpreendente que na história do sucesso chinês haja poucas referências ao papel desempenhado pelo Exército de Libertação do Povo (ELP) na estratégia de reformas.

Consideremos brevemente as reformas propostas por Gorbatchov.

As Reformas do Colapso

Retoricamente, os objetivos iniciais perseguidos por Gorbatchov¹³ em sua política de reestruturação (*perestroika*) não eram muito distantes dos que ao longo dos anos 60 foram perseguidos com as reformas na Hungria e na própria União Soviética antes do imobilismo associado aos anos de Brezhnev: maior autonomia das empresas estatais no contexto do planejamento central, favorecendo a difusão mais rápida das novas tecnologias e dos padrões de consumo.

A percepção dominante era a de que, no plano interno, o desafio principal era reduzir o gasto militar¹⁴ e elevar os investimentos em novas máquinas e equipamentos, de modo a modernizar a economia e reduzir as distâncias tecnológicas com os Estados Unidos.

O foco das reformas de Gorbatchov era centrado em mudanças no sistema de planejamento. Em 1987, promulgou novas leis conferindo autonomia às empresas na fixação dos salários, na elevação dos preços e na compra de insumos. As empresas passaram a reter maior parcela dos lucros, reduzindo a transferência para o governo central, mas em

13 Gorbatchov, que assumiu a Secretaria Geral do PCUS em 1985, pertencia ao grupo de Andropov. Com ele, assumiram importantes posições políticas: Shakhnazarov, Yakovlev, Shevardnadze, Chernyaev e Ligachev. Este último se afastará, posteriormente, de Gorbatchov, pela esquerda (ODOM, 1998).

14 Há certo consenso de que o gasto militar situava-se em torno de 16% do PIB da URSS, contra cerca de 5% nos EUA.





vez de aumentarem os investimentos, elas elevaram os salários, especialmente dos gerentes, e ampliaram os estoques especulativos.

Essas reformas foram implementadas em 1988, acompanhadas de restrição ao crédito interno e da abolição do monopólio sobre o comércio exterior. Dado que, simultaneamente, reduziu-se o controle do planejamento central sobre a alocação de recursos entre as empresas, essas transformações dispararam as sequências conhecidas de acontecimentos: inflação, escassez, formação de estoques especulativos, mercado negro, enriquecimento e formação de uma nova classe social. Essa, egressa de quadros do partido, das burocracias e das gerências das empresas, percebe a possibilidade de auferir ganhos econômicos e políticos com a desmontagem do planejamento central.

Ela só prosperou, entretanto, devido à debilidade do poder político central, e é essa que precisa ser explicada.

Desde o início, Gorbatchov sublinhava que as reformas encontravam seus principais obstáculos políticos entre os conservadores do partido, e que sua implementação requeria uma revitalização do PCUS. Defendia, desse modo, renunciar ao monopólio do partido sobre o Estado – subordinando-o a um “Estado de direito” –, de forma a não interromper o processo de reforma. Tal transformação requereu um “*mini-coup d’état*”.

O ponto central e que deu partida ao processo de mudança foi a decisão de Gorbatchov de encerrar a corrida armamentista tal como ela vinha desenvolvendo-se. Essa movida de redução global de armas e tropas requeria, por sua vez, ampla revisão da doutrina militar, com a adoção de uma “doutrina defensiva”. Não apenas a concepção prevalente sobre estratégia militar aparecia como adversária ao processo de mudança, mas o próprio complexo industrial militar era percebido como um tumor que se havia expandido excessivamente (ODOM, 2003).

O núcleo foi a revisão ideológica da coexistência pacífica como “forma específica de luta de classe internacional” – fórmula predominante nas décadas anteriores – com a ideia defendida por Gorbatchov no Congresso do PCUS em 1986 de que nas relações internacionais os interesses da sociedade (referidos como interesses da humanidade) estão acima dos interesses de classe.





Em 1988, nas Nações Unidas, Gorbatchov anunciou a redução unilateral das forças soviéticas¹⁵ e, simultaneamente, acelerou a abertura política de forma a ampliar os aliados ao seu processo de reforma, isolando os militares “conservadores”. Começava aí, de fato, a *glasnost*, uma estratégia política voltada a ampliar o apoio – na sociedade soviética, sobretudo entre os intelectuais – aos esforços do governo a favor da desmilitarização (redução das armas nucleares, redução das forças armadas, retirada das tropas da Europa) e a redução do peso econômico e da importância política do complexo industrial militar¹⁶. Externamente, a *glasnost* foi um poderoso estímulo para a ofensiva das forças políticas liberalizantes e antissocialistas na Europa Oriental. Para essa sequência de acontecimentos, foi fator decisivo a estratégia de Gorbachov de renunciar (sob pressão americana) à doutrina Brezhnev.

O exército soviético era o principal elemento de coesão das nacionalidades e grupos étnicos. O declínio do poder do exército foi, assim, o estopim para o separatismo. Essa questão se articula com a da guerra do Afeganistão, iniciada em 1979 e terminada em 1989, e que se afirmou como um evento decisivo para o entendimento dos desafios iniciais do governo de Gorbachov, para o caótico desenrolar desses anos e, finalmente, para o colapso¹⁷.

A derrota no Afeganistão abalou profundamente o EV. Protestos crescentes das etnias não russas¹⁸ contra o alistamento militar iniciaram um movimento separatista que passou a ganhar impacto extraordinário. A guerra, percebida como uma guerra russa feita por soldados não russos, acirrou conflitos internos no próprio exército. Redução da disciplina, tráfico de armas e enriquecimento de militares afirmaram-se nos últimos anos no Afeganistão.

Com o declínio do prestígio do exército, as resistências políticas ao aprofundamento da *perestroika* e da *glasnost* foram arrefecidas.

15 Para uma discussão sobre as concessões e os cortes unilaterais feitos pelos soviéticos, ver Schweizer (1994, p. 278).

16 No mesmo momento em que esse complexo passava por extraordinária expansão nos EUA.

17 Iniciada como um conflito menor, essa guerra envolveu cerca de um milhão de soldados soviéticos e resultou em dezenas de milhares de mortos e feridos.

18 Deve-se observar que os afegãos consistem de três grupos étnicos principais: Pashtuns, Tajiks e Uzbeks, estes dois últimos grupos também presentes na União Soviética (REUVENY e PRAKASH, 1999).





Hobsbawn (1994) observou com precisão que a estrutura do sistema soviético era essencialmente militar e que sua destruição sem uma alternativa civil só poderia resultar em colapso.

Em 1990, Yeltsin foi eleito primeiro-ministro da República Soviética Federada Socialista Russa, desligou-se do PCUS e anunciou que a resistência à *perestroika* seria combatida com mobilização popular. Em março de 1991, a autonomia das repúblicas foi aprovada em *referendum*. A tentativa de resistência da alta cúpula do Estado russo, com a criação, em agosto de 1991, do Comitê Estatal de Emergência em defesa da União Soviética, foi derrotada pela divisão dos militares e pela resistência de Yeltsin que liderou a reação, prendendo os conspiradores e, num golpe de Estado, banindo o partido comunista¹⁹. Em dezembro a bandeira russa substituiu a da União Soviética, no Kremlin.

O contraste com a experiência chinesa não poderia ser maior.

As Reformas de Deng Xiaoping

Deng Xiaoping foi escolhido por Chou Enlai, em 1973, para ser seu sucessor como primeiro-ministro. No IV Congresso Popular, em 1975, ambos anunciaram o programa das Quatro Modernizações²⁰. Mas só após a morte de Mao e de Chou Enlai, em 1976, e a derrota da “Gangue dos Quatro”, Deng assumiu plenamente o poder na China em 1978, implementou o programa de reformas e buscou reconstruir o Partido Comunista Chinês (PCC) tirando-o da anarquia gerada pela Revolução Cultural. Sua base de poder tradicional desde a “Longa Marcha” foram os militares; e, ao assumir posição no Comitê Permanente do Politburo, Deng assumiu também lugar na Comissão Militar Central.

A estratégia de Deng ao longo dos anos 80 perseguia modernizar a economia (agricultura, indústria e tecnologia) e o exército e, ao mesmo tempo, preservar a unidade nacional e as instituições políticas assentadas no monopólio do poder do PCC e no seu controle sobre o

19 Odom (1998) argumenta que a mídia e os acadêmicos costumam referir-se à crise de agosto como uma tentativa frustrada de golpe de Estado, mas o fato é que os acusados de golpe ocupavam a mais alta cúpula do Estado e o vitorioso era um político que não possuía nenhuma posição formal no governo central. Desse modo, o golpe que de fato ocorreu foi o liderado por Yeltsin com a dissolução da União Soviética.

20 Uma análise desse programa e do seu significado político foi apresentada em Medeiros (1999).





Exército. O objetivo explícito era, em 20 anos, quadruplicar o produto *per capita*.

É importante observar que a construção da estratégia de abertura econômica chinesa jamais deixou de ser uma estratégia de manutenção do monopólio do poder político do PCC²¹.

A conciliação de mecanismos de planejamento central com descentralização administrativa, a introdução gradual de mecanismos de mercado, a abertura comercial com controle de capital, a introdução do sistema de contrato de responsabilidade no campo, a criação de zonas econômicas especiais e a manutenção das empresas estatais na posição de *commanding heights* resultaram em ampla recuperação da economia. Em particular, deve-se observar que a introdução do sistema de contrato na agricultura, acompanhada de novos investimentos, resultou em significativa elevação da produtividade no campo e na formação de uma classe de novos agricultores, numa direção anteriormente percorrida pela Coreia e por Taiwan. A elevação da renda rural criou a base para a diversificação produtiva em empresas de vilas e municípios, dinamizando o poderoso mercado interno.

Mas essa estratégia de modernização econômica sob controle²² levou, a despeito de seu êxito espetacular na agricultura e em zonas econômicas especiais, a tensões macroeconômicas e inflação (cerca de 30% em 1989), ocasionando, no final da década, uma política de desaceleração econômica. Ao lado dessas questões, a expansão de atividades ilegais e corrupção nas zonas econômicas especiais e a crescente diferenciação de renda e poder no campo e entre o campo e as cidades levaram ao fortalecimento das posições críticas à abertura econômica.

No plano político, a segunda metade dos anos 80 foi marcada por crescente divisão interna no PCC, em que a ala liberal pressionava a direção do partido para que houvesse maior liberalização política. Sob

21 Da perspectiva do PCC e, em particular, da facção liderada por Chen Yun (membro do Comitê Central e liderança histórica da revolução), a “evolução pacífica” teria iniciado com Krushev levando a uma degeneração do socialismo. A revolução cultural de Mao teria sido um importante antídoto contra essa tendência.

22 A estratégia de abertura de Deng oscilava entre duas linhas principais. De um lado, Hu Yaobang e Zhao Zyang, associados à criação das zonas econômicas especiais, formavam a “facção americana”, devido à aceitação das pressões americanas para uma liberalização mais abrangente; de outro, líderes antigos do partido, como Chen Yun e Li Peng, ou a “facção soviética”, eram muito mais críticos em relação à abertura econômica e radicalmente contrários à abertura política.





a influência dos liberais do PCC, multiplicaram-se as manifestações em universidades e nas cidades costeiras. Os protestos – por liberdade de imprensa, fim da corrupção e contra a inflação – explodiram na Praça de Tiananmen em 1989. Acusado por Deng Xiaoping de dividir o partido, Zhao Zyang, secretário do PCC, foi demitido da secretaria geral e substituído por Jiang Zemin²³. Deng também ordenou o uso da força militar a fim de interromper o movimento de protesto.

O conflito político que resultou no enfrentamento violento à contestação estudantil na Praça de Tiananmen em 1989 desafiou gravemente a estratégia de abertura. Os defensores de uma linha ortodoxa consideraram o perigo eminente de um movimento do tipo do organizado pelo Solidariedade, na Polônia. A decisão de Deng de apoiar a linha ortodoxa do PCC alterou a correlação de poder interno favorável à manutenção da economia centralizada e à maior limitação ao crescimento econômico.

Em 1991, dois fatos definiram a estratégia chinesa de retomar e aprofundar a abertura. O primeiro foi a extinção da União Soviética; o segundo foi a primeira guerra do Golfo Pérsico, quando os EUA apresentaram ao mundo as armas e a tecnologia de nova geração²⁴.

A esquerda do PCC considerou que Gorbatchov, ao repudiar a luta de classes e defender a democracia ocidental, foi o principal responsável pela destruição do PCUS²⁵. A abertura econômica estaria gerando, por seu turno, uma nova classe social – *capitalist roaders* – dentro do partido.

O corolário dessa posição foi um recuo no processo de reformas econômicas e maior ênfase nos mecanismos de planejamento. Mas Deng fez uma leitura diferente dos acontecimentos. A extinção da

23 É interessante observar que, na presidência do PCC, Zhao Zyang faz o mesmo movimento que o realizado por Gorbatchov: utilização da “sociedade civil” – isto é, de intelectuais, estudantes e setores da economia (zonas econômicas especiais) – para forçar uma derrota política à facção dos “conservadores” do partido. Ele não contava, entretanto, com o decidido apoio de Deng aos “conservadores”. Uma vez deposto, permaneceu no ostracismo político, sob vigilância.

24 “Foi na Guerra do Golfo, em 1991, que ocorreu a primeira demonstração da nova maneira americana de fazer guerra” (FIORI, 2001, p. 61).

25 “A omissão do Exército Vermelho em apoiar o PCUS na sua intenção de reassumir o controle levou o PCC ao pânico. A chefia chinesa receava que se tivesse criado um precedente. Veio à tona também a questão do controle do exército pelo partido. A máxima de Mao era que o poder emanava do cano do fuzil, mas o partido segura o fuzil. O exército vermelho soviético se alheara, recusando-se a ajudar os chefes do golpe da linha-dura comunista.” (MARTI, 2007, p. 61)





União Soviética eliminou imediatamente o *status* político da China como “terceiro polo”, tornando o seu progresso econômico o único caminho para a expansão de seu *status* político internacional. Por outro lado, passou a considerar que tinha sido aberto um espaço inédito para a maior expansão da influência política e militar da China na Ásia. A guerra do Golfo, por sua vez, havia demonstrado o atraso chinês tanto de suas armas – afinal elas estavam lá e foram derrotadas no Iraque – quanto da doutrina militar prevalecente. A conclusão que Deng retirou dos acontecimentos foi de que só uma economia rica poderia ter um exército rico e capaz de se defender na guerra moderna.

A modernização do exército – uma das quatro modernizações estabelecidas em 1978 – afirmara-se, então, como tarefa urgente²⁶. Com base nessas estratégias e no seu entendimento dos acontecimentos, Deng buscou o apoio da Comissão Militar Central do exército para o aprofundamento das reformas na estratégia de “um centro e dois pontos fundamentais”. O centro era o desenvolvimento econômico e a base para a modernização do exército; os dois pontos fundamentais eram a abertura (tal como defendida pela “facção americana”) e os “quatro princípios cardeais” (defendidos pela “facção soviética”): o prosseguimento do caminho socialista; a manutenção da ditadura democrática e popular; a sustentação da liderança do PCC; e o apoio ao marxismo-leninismo e ao pensamento de Mao.

A base fundamental do compromisso construído por Deng foi o apoio dos militares à modernização econômica e ao monopólio do poder do PCC. Os compromissos de modernização do exército só poderiam ser obtidos, entretanto, se as regiões ricas do sudeste da China aumentassem as transferências para o governo central, para que financiasse a modernização do exército²⁷. A costura desse acordo, realizada por Deng, ia ao encontro, por sua vez, do temor do PCC de que a autonomia das regiões mais ricas levasse a um movimento separatista.

26 Desde 1991, os gastos militares cresceram a uma taxa de dois dígitos, acima do crescimento do PIB, aumentando o “fardo militar”.

27 “No início do ímpeto da modernização, Zhao Zyang autorizara as províncias favorecidas a reterem a parte do leão das rendas que tivessem, à guisa de recompensa por seu empenho e como parte de sua tentativa de romper o férreo controle exercido pelos ministérios do governo central. Isso provocou remessas desiguais para o governo central, porque províncias como Guangdong retinham 90% de suas rendas e mal encaminhavam ao tesouro nacional 10% dos impostos recebidos” (*Ibidem*, p. 260).





O “Grande Compromisso” foi assim descrito (MARTI, 2007, p. xii):

1. o ELP apoiaria as reformas de Deng, a primazia do partido e a unidade do Estado;
2. em contrapartida, os líderes do partido nas províncias garantiriam a remessa de rendas para o governo central;
3. o governo central, por sua vez, financiaria a contínua modernização do exército.

O gradualismo com que as reformas foram implementadas e a particular macroeconomia asiática dos anos 90 (MEDEIROS, 1999) explicam em parte o seu extraordinário sucesso em termos de crescimento econômico. Mas o ponto essencial que explica o gradualismo e o controle da economia é a força do Estado chinês que entrou unido numa estratégia econômica, tendo o exército (e o partido) como avalista. A extinção da União Soviética – e o temor à guerra e à perda do poder político – foi, assim, fator catalisador para a reorganização de uma estratégia de abertura controlada em que os mecanismos de mercado e os interesses dos novos capitalistas foram sistematicamente introduzidos na China sem romper por dentro as estruturas de poder.

A retomada do crescimento russo nos anos mais recentes teve como ponto de partida a restauração do poder do Estado central iniciado no governo Putin, interrompendo a intensa fragmentação social que resultou do tratamento de choque.

Putin e a Centralização do Poder na Rússia

Após o colapso financeiro e do rublo em 1998 – precedido pelo ingresso de capitais e seguido pela maior fuga de capitais conhecida no pós-guerra –, nos estertores do governo Yeltsin, a nomeação de Yevgeny Primakov (ex-ministro das Relações Internacionais e ex- KGB) para o cargo de primeiro-ministro deu início a um processo de mudança na regulação da economia e nas relações internacionais, na Rússia. Em sua rápida passagem pelo cargo, Primakov obrigou as empresas a internalizarem o câmbio (50% das exportações das empresas)²⁸, declarou moratória e recusou o aperto monetário recomendado pelo FMI e por economistas liberais russos. Após a desvalorização, a redução subs-

²⁸ Cf. Ellman e Kontorovich (2006).





tancial do salário real e a elevação da capacidade ociosa, a economia russa reagiu em 1999 e cresceu espetacularmente em 2000.

O motor inicial desse crescimento foi a elevação do preço do petróleo entre 1998 e 2000 (de US\$ 11 para US\$ 35 o barril), inaugurando um período de saldos positivos em transações correntes e consequente redução da dívida externa. Essa elevação de preços encerrou uma característica essencial quer dos anos Gorbatchov, quer dos anos Yeltsin, marcados por baixos preços do petróleo e do gás no mercado internacional.

A Rússia herdou a dívida externa total da URSS e aproveitou a extraordinária elevação do preço do petróleo para realizar o pagamento antecipado da dívida contraída com o FMI e o Clube de Paris. Com o declínio do endividamento e com a regularização das despesas públicas, houve uma rápida reestruturação da posição patrimonial do Estado russo²⁹. Com receitas fiscais em expansão e despesas financeiras em queda, as despesas não financeiras do governo aumentaram substancialmente, liderando a recuperação do crescimento econômico.

A criação de um Fundo de Estabilização em 2004, para esterilizar os efeitos da elevação do preço do petróleo sobre a taxa de câmbio e estabilizar as receitas fiscais, foi outra medida essencial tomada pelo novo governo³⁰. Como resultado, a taxa anual média do crescimento do PIB, entre 1999 e 2006, foi de 6,7% (IGNATIEV, 2007).

Entretanto, a espetacular reviravolta russa no novo milênio não se limitou à construção de um novo regime macroeconômico a partir de uma nova estrutura de preços relativos. Com a eleição de Vladimir Putin à presidência do país em 2000³¹, afirmou-se uma estratégia de centralização do poder do Estado em que a doutrina independente de segurança militar, a autonomia em relação aos EUA e um maior controle dos mercados constituíam seus traços mais visíveis.

29 Conforme observou Sakwa (2004), cada aumento de um dólar no preço do petróleo gerava aumento de um bilhão de dólares ao Tesouro. As exportações de gás e petróleo responderam por mais da metade das receitas de exportação, cerca de 40% dos investimentos fixos e 25% das receitas do governo nos últimos anos.

30 Ainda que não tivesse impedido uma valorização recente do rublo em grande parte decorrente do elevado ingresso de capitais (ver discussão mais à frente).

31 Vladimir Putin (egresso de uma longa carreira no KGB) havia sido nomeado primeiro-ministro, por Yeltsin, em 1999 e foi eleito presidente da Rússia em 2000.





Então como presidente, Putin sublinhou que o maior problema russo era a “fraqueza da vontade”³², que se revelava em relação a dois poderes: o das oligarquias e o das regiões, ambos intimamente entrelaçados.

Nas condições de liberalização financeira radical e privatização em massa dos anos 90, formou-se um imenso processo de acumulação primitiva de capital (apropriação dos bens públicos) e uso da violência (e práticas mafiosas) na execução e garantias dos novos direitos de propriedade. Os oligarcas criados nesse processo formaram, com o apoio do novo governo, grandes grupos financeiros e industriais nas áreas de energia, mineração, bancos e comunicações. Nos anos 90, a principal articulação desses grupos foi com o sistema financeiro internacional, à margem e em detrimento dos interesses da nação russa. No governo Putin, houve um forte aperto fiscal dos oligarcas, incluindo a reestatização de empresas como a Gazprom, Lukoil e a Yukos, e o enquadramento do império da mídia. Com o compromisso de investir em suas empresas e no país, o governo reconheceu a legitimidade dos direitos de propriedade dos ativos adquiridos. O controle do Estado na área da energia, a presença ainda massiva das empresas estatais em infraestrutura e bens de capital e a reorganização do complexo industrial militar marcaram a política econômica e industrial do novo governo. Houve uma mudança na correlação de forças a favor de um Estado forte com maior capacidade de impor “a lei e a ordem” – na realidade, a decisão de restabelecer uma relativa autonomia do Estado russo ante os interesses imediatos da oligarquia. Autonomia relativa, uma vez que as oligarquias transformaram-se em parte do sistema de poder (SAKWA, 2004).

Ao lado da maior subordinação do poder das oligarquias, a reorganização do Estado russo passou pela interrupção da segmentação regionalista que caracterizou o período anárquico de Yeltsin.

O único poder capaz de resistir ao controle do poder local era o Serviço Federal de Segurança (FSB), o sucessor do KGB e principal reservatório de funcionários e ministros nomeados por Putin (SAKWA, 2004). Centralizar o poder na Rússia do ponto de vista constitucional, judiciário e tributário, passou a ser a prioridade do novo governo.

³² “Our first and most important problem is the weakening of wil!” (SAKWA, 2004, p. 28).





Em 2000, a suprema corte revogou as declarações de autonomia das repúblicas russas e o país foi dividido em regiões e grandes distritos federais (macrorregiões), formando um triângulo de poder centralizado em Moscou. Não por mera coincidência, os grandes distritos administrativos federais eram também distritos militares e os diretores dos distritos federais eram todos oriundos do FSB. Putin recompôs a conexão histórica entre a organização do poder militar e a federação russa.

A recuperação da economia e do poder do Estado – alavancada pelo petróleo e gás e pela recuperação do complexo industrial militar – projetou novamente a Rússia no cenário internacional como uma potência em expansão.

Notas Finais

As transformações nos padrões de desenvolvimento econômico, pelo que trazem de mudanças distributivas e de poder político, não emergem espontaneamente dos mercados, mas são construções dos Estados nacionais.

Longe de decorrerem do triunfo das ideias de uma burocracia weberiana iluminada no comando de um Estado desenvolvimentista, as experiências de industrialização em condições de atraso evidenciaram a importância de circunstâncias especiais. Circunstâncias em que os interesses dos grupos que detêm o poder político são favoráveis ao processo de mudança e encontram mecanismos de poder suficientemente fortes para eliminar o veto dos interesses contrariados, baseados em geral na terra e na intermediação comercial e financeira.

O deslocamento pela força das classes tradicionais associadas aos antigos padrões de desenvolvimento ou a sua cooptação por uma nova coalizão distributiva identificaram ao longo da história diferentes vias políticas associadas ao processo de mudança e desenvolvimento nacional. Em geral, combinando tanto os argumentos de Gershenkron quanto os de Barington Moore, quanto maior o grau de atraso da economia e quanto mais atrasada a produção camponesa (como, por exemplo, na Rússia do início do século XX ou na China) menor foi o mercado para a indústria, e maior foi o peso político dos senhores sobre o Estado, tornando mais difícil e excepcional a centralização do poder na direção





do processo de mudança. No caso dos países periféricos, a inserção externa subordinada e a integração financeira ampliam as dificuldades dos processos de ruptura pelo revigoramento que trazem às classes proprietárias tradicionais e pela fratura entre os interesses dos grupos internacionalizados e os dos demais.

Por isso, os processos de industrialização acelerados e exitosos que irromperam no século XIX, em economias como a Alemanha, Japão e Rússia, ou no século XX, na URSS, Japão, Coreia, China ou Taiwan, foram, independente de seus distintos regimes sociais, liderados por um Estado em que a guerra constituiu um elemento catalisador central para as reformas e para a centralização do poder.

Argumentou-se, também, que novamente a guerra e o papel em particular que os militares ocuparam nas estratégias de transição ao capitalismo, lideradas na URSS por Gorbatchov e na China por Deng Xiaoping, foram essenciais para o entendimento do colapso do poder político e da nação soviética, e para a preservação destes na China. As reformas de Gorbatchov liberaram forças interessadas na acumulação e em enriquecimento privado, mas essas só levaram ao colapso do país pelo crescente enfraquecimento do poder do PC e do exército. Pressionado pela ofensiva bélica dos EUA, pelos gastos militares, pela ruptura da Polônia e pela derrota no Afeganistão, Gorbatchov buscou redefinir a ameaça externa e a doutrina de guerra, eliminando o “nacionalismo internacionalista” que historicamente definiu a coexistência pacífica e a federação das repúblicas, mobilizando a opinião pública contra o partido e os militares. A divisão e o enfraquecimento dessas duas instituições deram margem ao acirramento dos conflitos entre as nacionalidades e a proliferação de forças políticas separatistas, terminando com a dissolução da união das repúblicas.

A terapia de choque e a privatização em massa dos anos 90 foram, *prima facie*, resultados do esfacelamento do Estado russo e do triunfo anárquico dos grupos privados que, articulados com fragmentos da burocracia, capturaram o Estado.

Em contraste, Deng Xiaoping, cujo processo de abertura e mudança social iniciado no final dos anos 70 ameaçava retroceder com o episódio da Praça de Tianamen em 1989 e com a dissolução da URSS em 1991, construiu com os militares uma aliança sólida a favor da preser-





vação da transição sem ruptura com o poder político. A modernização econômica tornava-se base para a afirmação da soberania chinesa no plano político e militar. A imensa diferenciação social, que começou a se afirmar em particular entre o campo (com o empobrecimento relativo dos camponeses) e a cidade, não poderia dar lugar a um Estado pluriclassista fragmentado. A busca de uma trajetória de mudança com continuidade do novo poder político explica a cautela com que as reformas foram introduzidas e o comprometimento fundamental com a preservação do crescimento econômico acelerado.

O ponto de partida da ascensão russa no novo milênio foi a recuperação do poder do Estado balcanizado, ao longo dos anos 90, pelos grupos privados que se beneficiaram de uma violenta acumulação primitiva de capital. A recentralização do Estado em torno dos quadros políticos da ex-KGB e dos militares afirmou-se como uma ruptura com o passado imediato e, ao mesmo tempo, como a busca de uma continuidade com a história russa. Simultaneamente, consolidou-se uma nova realidade macroeconômica em que o crescimento econômico estabeleceu-se após uma década de violenta contração econômica. A capacidade de fazer uma política econômica autônoma que se afirmou na virada do milênio foi fortemente auxiliada pela recuperação do preço do petróleo e do gás, que, sob o controle de empresas estatais, permitiu ao governo nacionalista russo praticar uma política voltada a ampliar os investimentos e expandir o consumo. Destaca-se aqui a progressiva recuperação dos complexos industrial e militar, os quais, juntamente com o setor de energia, transformaram-se nas principais atividades econômicas da nova Rússia, com importantes desdobramentos nos planos político e estratégico.

Referências Bibliográficas

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the fundamental cause of long run growth. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Ed.) *Handbook of economic growth*. Amsterdam: Elsevier, 2005.
- AMSDEN, A. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. [S.l.]: Oxford University Press, 1989.





- BAGCHI, A. The Developmental state under imperialism. In: JOMO, K. S. *Globalization under hegemony*. Oxford: [s.n.], 2006.
- ELLMAN, M.; KONTOROVITCH, V. *The Disintegration of the soviet economic system*. New York: Routledge, 1992.
- EVANS, P. *Embedded autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China, uma nova história*. Porto Alegre: LP&M, 2006.
- FIORI, J. L. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS C. *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- GERSHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Harvard: The Belknap Press, 1962.
- HOBBSBAWN, E. *Age of extremes, the short twentieth century, 1914-1991*. London: Michael Joseph, 1994.
- IGNATIEV, S. *The Macroeconomic situation and monetary policy in Russia*. In: CONFERENCE MONETARY POLICY UNDER UNCERTAINTY, Buenos Aires, 4 de Junho 2007. Discurso do Presidente do Banco Central.
- JOHNSON, C. *MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. [S.l.]: Stanford University Press, 1982.
- JOMO, K. S. *The Pioneers of development economics*. London: Zed Books, 2005.
- KHAN, M. The Capitalist transformation. In: JOMO, K. S.; REINERT, E. *Development economics*. London: Zed Books, 2005.
- KOKLI, A. *State-Directed development*. Cambridge: [s.n.], 2004.
- KOTZ, D. *The Role of the state in economic transformation*. 2004. Mimeo.
- KOTZ, D.; WEIR, F. *Revolution from above*. New York: Routledge, 1998.
- MARTI, M.E. *A China de Deng Xiaoping*. RJ: Nova Fronteira, 2007.





- MEDEIROS, C. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- MIGDAL, J. *Strong societies and weak states*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- MOORE, B. *Social origins of dictatorship and democracy - Lord and peasant in the making the modern world*. [S.l.]: Beacon Press, 1967.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ODOM, W. E. *The Collapse of the soviet military*. [S.l.]: Yale University Press, 1998.
- POPOV, V. Russia redux?. *New Left Review*, London, n. 44, Mar. / Apr. 2007.
- SAKWA, R. *Putin, Russia's choice*. New York: Routledge, 2004.
- SCHWEIZER, P. *Victory. the Reagan administration's secret strategy that hastened the collapse of the Soviet Union*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.
- TILLY, C. *Coercion, capital and European states*. Cambridge: Blackwell, 1990.
- WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WOODRUFF, D. *Money unmade*. New York: Cornel University Press; New York: Routledge, 1999.





O Papel do Estado na Promoção do Desenvolvimento

Paulo Rabello de Castro
Presidente do Conselho de Planejamento Estratégico
da Fecomércio.

Dado que Ricardo Bielschowsky e Carlos Medeiros já nos ofereceram, de forma brilhante, uma visão histórica do desenvolvimento econômico, vou tentar falar sobre o futuro¹. Medeiros circunstanciou a questão da compatibilidade dos interesses de grupos dominantes que se expressam politicamente no Estado com o desenvolvimento econômico da nação e mostrou a importância que tiveram em outras experiências as guerras, no sentido amplo de rupturas. O que precisamos é justamente buscar rupturas e não equilíbrios. Felizmente existem tensões no Brasil, que não sei se levarão a rupturas no futuro próximo, mas que seriam muito bem-vindas.

Enquanto em todas as constituições diz-se que o “poder emana do povo” e ponto final, a nossa acrescenta que “em seu nome será exercido”, por meio de seus representantes. E, por meio dessa representação, as classes conservadoras no Brasil são muito bem defendidas.

A experiência recente de abertura para uma representação mais direta está criando bases para uma forma de populismo que é o resultado da política econômica atual. Eu não pretendia falar da conjuntura, da elevação da taxa de juros em 0,75 p.p., mas é inevitável mencionar, pois é através de pequenos movimentos como esse que se expressa toda a questão sobre a qual nossos colegas teorizaram tão bem. É a manifestação de Deus. O Brasil talvez não acredite mais em Deus, mas acredita no Banco Central. É a nova ideologia partindo do Presidente da República, que se curva ao Banco Central. E curva-se não sabendo de nada o que pode acontecer em decorrência da medida. É a curva-

¹ Transcrição da apresentação, sem revisão do autor.





tura mais curvada que existe, porque não é dogmática nem formalista. Ela emerge de um comportamento pactuado na sociedade. Não há nenhuma lei de independência do Banco Central, mas ele é totalmente independente.

A única coisa que hoje comanda a economia, o pensamento e a sociedade são as reuniões do Banco Central. Talvez Deus não exista, mas o Banco Central existe. E ele está miticamente determinado a falar como Jeová falava e ele está falando: “é 0,75, vocês vão comer marimbondo, mas eu vou para o centro da meta”. Ele, como todo ser divino, também não sabe muito bem que divindade é essa, mas sabe exercê-la. E vai exercê-la de qualquer maneira, até que alguma outra ruptura aconteça.

Mas qual ruptura, se estamos todos conformados? Quem haverá de perguntar qual o curso financeiro dessa política? Ou o custo em empregos? O João Sabóia escreveu um artigo no jornal Valor sobre as consequências dessa política e uma delas era sobre a distribuição de renda. Inútil! Vai virar papel de açougue amanhã, porque ninguém estará dando a mínima atenção para isso. Deus falou: “Vão aumentar os juros e vocês vão aguardar outra oportunidade para poder consumir mais. Nós estamos aqui organizando tudo como sempre organizamos”.

Como nos lembrava o Ricardo, isso nem sempre foi assim. Já tivemos homens que, independentemente da posição ideológica, eram, na sua verdade, desenvolvimentistas, como o Roberto Campos. Ele certamente também estaria criticando, como eu talvez esteja fazendo hoje, mas em vão. Também não teria a mínima repercussão. E por quê? Porque já houve quem pensasse o Brasil, mas o Brasil acabou. O que existe é uma nova possibilidade. Naquele outro Brasil, os que se debruçaram em correntes antagônicas e lutaram, quase que romanticamente, de maneira apaixonada, eram partes de uma só estrutura. No outro Brasil, apesar das divergências, se convergia, havia coesão. Hoje, somos essa sociedade “pluriclassista, fragmentada”, expressão que adorei, usada pelo Carlos Medeiros. Portanto, não é Estado. É um ajuntamento. Um ajuntamento de interesses. Terreno propício para as corrupções de todo tipo, principalmente as ideológicas. Quando alguém se propõe a fazer algo, assume o poder e faz outra coisa completamente diferente daquilo que havia dito que faria, quando se pactua alguma coisa e executa outra, essa é a corrupção suprema.





Vou agora colocar o chapéu do Instituto Atlântico, que uso quando preciso dizer “olha, eu protesto contra o que está acontecendo”. É o inquilino dessas ideias que eu preparei para provocar um pessoal que está tentando ressuscitar líderes industriais. Mas que tarefa difícil! Primeiro, temos de saber onde eles estão. Claro que há industriais, mas são um arremedo da força política que tinham. Não significa que eles não estejam ganhando dinheiro e fazendo uma reciclagem tecnológica importante. Essa é outra história. Mas a indústria a que se referia o Ricardo Bielschowsky, capaz de promover um caminho, através de proposições de um Roberto Simonsen, ou das críticas a elas de um Eugenio Gudín, que ao debatê-las confluía para uma direção, isso é algo hoje muito enfraquecido. Não temos uma estratégia, um eixo de desenvolvimento.

Entretanto, é preciso tentar ideias futurísticas, já que tivemos boas análises. Para uma proposta de ação, tomemos por base 2007 e, só por numerologia, 2007 mais 15.

Saldo de uma geração importante de economistas, acho 1977 muito interessante. Em 1977, ocorreu a última Conferência das Classes Produtoras do Brasil (Conclap), cujo registro, em livro, tenho consultado muito, porque quanto mais distante, mais atual. Dentre as ansiedades daquela época, havia o Pró-álcool, que é tão atual. O Brasil querendo dar uma resposta pelo álcool. A grande diferença é a restrição externa que naquele momento se avizinhava premente e hoje, aparentemente, ocorre um afastamento dessa restrição externa. Salvo, por isso, a grande atualidade daquele documento. Foi a última vez que as ditas classes produtoras conseguiram se reunir para dizer alguma coisa coesa. O empresariado também sabia que tinha uma tarefa política para exercer. Talvez estivesse, como disse o Carlos Medeiros, se *aggiornando*: “aqui talvez tenha uma guerra, eu vou me adaptar”.

Por um motivo qualquer, a Confederação do Comércio recebeu o grupo que fez os documentos básicos da Conclap para uma reunião com uma missão coreana. Eu, um jovem supostamente entendido em agricultura — um negócio que ninguém entendia e nem queria entender —, fui colocado na reunião na última hora. Lembrei-me muito disso quando o Carlos Medeiros mencionou a Coreia. Porque eu não sabia em 1977 que 30 anos depois eu estaria almejando comprar um carro coreano no Brasil. Daqueles sujeitos mal-ajambrados e com ca-





ras de coitadinhos. E nós estávamos saindo do milagre. Então, vejam vocês que é possível virar o jogo. Mas é preciso ser inteligente e fingir que é bobo. E ir visitar os outros. Fazer como os coreanos fizeram. Mas, acima de tudo, devemos insistir principalmente nas ideias mais estapafúrdias. Que é o caso mais ou menos da Petrobrás – “aqui não tem petróleo, mas eu vou insistir”.

O Brasil é um país que passou a adotar o chamado desenvolvimento repetitivo e não o desenvolvimento criativo, só consegue andar por trilhas sobre as quais alguém já disse: “olha, é por aqui”. O exemplo mais recente é essa história de metas de inflação. E o pessoal de Wall Street aplaude. Não digo que isso seja errado. Mas não há a mínima discussão. “Vamos fazer aquilo que esteja na repetição”. O que é próprio de Estados fragmentados, ninguém se sente afetado, todos estão conformes. A criatividade é sempre desequilibradora, por definição. Ela agride pretensões, exige espaço e liberdade. Mesmo que o conteúdo político seja autoritário, como no caso da China, que não tirou o Mao de moda.

Enquanto os coreanos davam de 10 a 0, nós perdíamos vitalidade e gastamos um tempo enorme em duas coisas. Primeiro administrando a inflação que nunca baixava. E depois baixando a inflação que nunca estabilizava. Há 16 anos nós estamos estabilizando. É por isso que as taxas de juros do Brasil são tão altas. Como classificador de risco de investimentos, com uma empresa brasileira que compete nanicamente com a Standard & Poor's, gosto dessas brigas. Nós não atribuímos ao Brasil o grau de risco dessa empresa. Um país normalizado tem taxas de juros normais. País de moeda forte é aquele que tem juro baixo, e não alto. Não significa dizer que eventualmente os juros não devam subir para defender a moeda diante de um ataque especulativo (o que é coisa de meses), mas fazer o que fazemos não é próprio de um país já devidamente estabilizado. Ainda mais tendo afastado a restrição externa.

O segundo problema aparece quando se colocam as taxas de crescimento do Brasil em termos decenais. Nos últimos quatro anos, resulta em algo próximo a 1,4. Ou seja, a taxa marginal daquelas taxas médias já está apontando para cima, o que propicia um carnaval fora de época. Mas, se olharmos estruturalmente, o que houve foi uma catástrofe. Esse é um país que subia como um foguete, perdeu um motor, caiu e





afundou. E continua submerso naquele novo patamar, que talvez agora suba um pouco. O que os homens deixarem. Mas não vai atingir a vitalidade anterior. Onde não existe *input*, não existe *output*. Onde não existe o planejamento para esse desenvolvimento criativo, seja politicamente institucionalizado, como disse o Carlos, seja pragmaticamente (ou operacionalmente), como lembrou o Ricardo, não acontecerá. Que desenvolvimento acontecerá? O vegetativo e não aquele que vivenciamos no século passado, que começou uma trajetória com 4%, indo para 6%, depois para 8% e, no ápice, estava em 10% de taxa decenal de crescimento. E aí começou a cair rapidamente. Por vários motivos que não vamos mencionar, mas poderíamos ter hoje o dobro do tamanho.

Vamos falar do futuro. Temos hoje duas coisas curiosíssimas que vão comandar o nosso espaço nos próximos vinte a trinta anos: o dobro de jovens e o dobro de idosos, como percentagem da população. Em números absolutos é muito mais do que o dobro, comparada com 1970. Ou seja, essa percentagem de jovens adultos, de vinte a 24 anos, está passando pelo seu ápice de participação na população brasileira, e em termos absolutos também. Daqui para frente, esse grupo vai ser sempre um pouco inferior aos 18 milhões de hoje. Isso é uma curiosidade. Essa é uma geração que vai tencionar demograficamente o Brasil. Mais para frente, haverá uma grande pressão, quando esse grupo que está hoje perto de 10% passar de 15%. Portanto, as pressões sobre o Estado, do ponto de vista financeiro, vão aumentar.

Outra coisa que o Ricardo ameaçou contar é a questão da interiorização, da integração territorial. É uma história impressionante, porque enquanto virávamos as costas para a agricultura, muita gente ia para o interior, de Ribeirão Preto passando pelo sul de Minas, Goiás adentro, Maranhão, e se espalhando para o leste, através do oeste da Bahia, entrando no Piauí, Ceará (principalmente com a irrigação), e indo também para oeste, no Acre, entrando em Santa Cruz de la Sierra, no Paraguai. Já está em Roraima também, com inserções amazônicas. O espaço amazônico ainda não está tão infiltrado do ponto de vista demográfico. É a primeira vez que se cria uma tensão, que considero estar sendo bem administrada, já que é uma tensão positiva, mais ou menos na linha da guerra de que falava o Carlos. Não precisa ser uma guerra de tiro, mas pode ser de interesses.





Pela primeira vez nos aproximamos de vizinhos de um modo efetivo. E isso é muito bom. O povo desse país, que era só litorâneo, agora ocupa todo o território e, portanto, cria também uma tensão transcontinental de importância extraordinária. Abre uma era pós-americana. Os americanos já começaram a se complicar. Isso parece engraçado, mas para nós não ajuda muito, porque não sabemos o que fazer no mundo pós-americano, que é o mundo de competição de blocos, onde a competição chinesa é muito mais agressiva e perigosa no sentido de que dispõe de armas competitivas importantes e não temos a mínima ideia do nosso posicionamento como país. O máximo que pedimos é lugar no Conselho de Segurança da ONU.

Enfim, estamos diante de uma agenda 1922 que vai exigir um pacto de gerações, o que ainda não está acontecendo, mas pode vir a acontecer no espaço dos próximos debates políticos. Se não nessa próxima virada presidencial, certamente na de 2014. Ou seja, a geração mais jovem vai perceber que está sendo mais uma vez moída. Não sei se a sociedade brasileira vai conseguir encobrir isso. Hoje estão fazendo isso muito bem, nessa euforia do já ganhou, do grande crescimento. O que mais tinha no Valor Econômico de hoje era que o Brasil tem todo o respeito internacional. Lá está Paul Krugman também, para dizer uma série de piedosas inverdades, dentre as quais a de que o Brasil parece estar superaquecido. Afinal de contas, quem está superaquecido? O Brasil, que mal saiu dos cueiros de algum crescimentozinho, ou a China, que está crescendo há muito tempo?

Mesmo do ponto de vista metodológico é uma incongruência dizer isso. Por que diabos o Brasil estaria superaquecido? Dois minutos depois de um pequeno aquecimento. É um pouco assim que tratamos nosso crescimento. É como aquele sujeito que entra cansado nos cinco minutos finais do segundo tempo e pede para sair porque já está cansado.

Enquanto isso, lá nos Estados Unidos, a grande preocupação do FED é com o crescimento. “Nós não vamos combater tensões inflacionárias porque o nosso crescimento não pode ser afetado”. É outra história bem enroscada, porque as instituições financeiras estão insolventes, criaram um caso monumental e conseguem enganar o mundo inteiro dizendo que aquilo não quebrou. Para se ter uma ideia, essas





agências hipotecárias tinham até o ano passado um valor de US\$70 por ação. Na semana retrasada, chegaram a US\$6,5. Se isso não é estar quebrado... As ações da Citycorp estavam sendo negociadas a US\$60 e ultimamente estavam a US\$15. E o Brasil não está nem sabendo disso. Mas as gerações do futuro haverão de nos questionar sobre isso, espero. Ainda temos de buscar uma nova convergência de interesses. Certamente não vou tratar disso, mas gostaria só de provocar.

Falarei sobre o que — acredito — pode quebrar a mesmice, o desenvolvimento repetitivo. O Brasil tem de ter acesso à prosperidade. O Brasil, quando tem acesso ao consumo, não necessariamente tem acesso à prosperidade. Precisamos dar um passo a mais. É a única ressalva que faço ao tal consumo de massa. Temos de provocar quebras de paradigmas. Primeiro, o acesso à prosperidade. O Brasil continua não dando às pessoas o acesso a propriedade. As futuras gerações precisam exigir isso.

Existem alguns tipos de propriedade: uma é a propriedade imobiliária, outra é a propriedade mobiliária, que vem através da previdência. Eu quero ter imóveis, títulos e ações. Portanto, quero ser participante desse capital. Quero ter a propriedade intelectual. Eu só 'sei' por meio da educação. Daí a insistência do ramo liberal: "queremos escolas". Já passou da hora, esqueçam as escolas. Quando se começa a fabricar escola, já acabou o assunto. Hoje é preciso quebrar paradigmas educacionais indo para a *web*-educação. Portanto, é um outro desafio: como introduzir conhecimento rapidamente?. Depois, há a questão ambiental. É para ser inserida dentro da questão econômica. O Brasil, sendo um país biodiversificado e ecológico, tem de saber resolver essa equação.

Vou me estender um pouco para não dizerem que fiquei na generalidade. Primeiro objetivo: titulação da propriedade em massa; cem por cento das posses irregulares tituláveis. Existe a área de risco, a invasão ambiental incorreta, mas em um país que está com mais de 25% da propriedade irregular, é um choque de valor. O Lula não faz essa regularização, porque ele não percebeu, ou ninguém falou. Quando eu falo em propriedade, é a propriedade integral, não direito de uso, ou de locação, ou o que seja. É o título de propriedade. Aquele que habilita o indivíduo a ir às casas Bahia e fazer um crediário. Entrar naquilo que hoje está enforcando muitos países, mas que ainda não temos aqui, que é o crédito hipotecário. Nem começamos a fazer isso.





O segundo acesso é o previdenciário. É a capitalização em massa. Criar uma previdência capitalizada para 60 milhões de novos trabalhadores que vão entrar no mercado. É uma oportunidade única. Ou faz ou não faz. Por enquanto não estamos fazendo, mas poderíamos estar fazendo. Estou tentando por meio da Fecomércio, porque tudo que falo eu tento fazer. Na Fecomércio, iniciamos, com ajuda da federação dos comerciários (empresários e trabalhadores), a fundação da previdência associativa, amparada por uma lei pouco conhecida, que modificou a que criou os fundos de pensão em 1977. Outra lei de 2000 abre a possibilidade de federações criarem seus próprios fundos de pensão. Isso é muito interessante, mas, obviamente, enquanto todo mundo estiver contribuindo para a antiga previdência, sobra pouco recurso. E por aí passaria, se tivéssemos tempo, uma enorme discussão sobre investimento, conforme falou o Ricardo. A nova maneira de decidir investimento no Brasil.

Hoje, o Brasil discute se o BNDES vai ficar ou não com uma fatia maior do FGTS. Acho isso uma demonstração do nosso arcaísmo. Não passa pela cabeça de ninguém perguntar para o dono da conta do FGTS quanto ele quer depositar na conta que mais lhe aprouver. Essa é uma mudança importante. Quem se interessar por esse assunto, pode procurar o Instituto Atlântico, que capitaneou o uso do FGTS para a compra de Petrobrás e Varig. Foi uma ideia nossa, que gerou um lucro de não sei quantos mil por cento. A ideia original não era bem essa, porque ninguém faz um fundo com uma ação só. Nossa ideia era de uma carteira para distribuir os riscos, mas já que era uma ação só, da Petrobrás, acabou dando certo. Mas o Brasil tem um desenvolvimento tão repetitivo que mesmo que tenha sido um investimento muito lucrativo, uma ideia genial, por causa disso mesmo não será copiada e será esquecida.

O terceiro acesso é a *web-educação* ou “*webcation*”, como eles chamam. Na única reunião em que estive, o Lula disse que iria apoiar. Fiquei satisfeito. O FHC conseguiu estabelecer o Fust, mas imediatamente o Malan o esterilizou. E é tão fácil de fazer. Acabei de mandar cinco novas CPU que a gente aposentou na consultoria para Cuiabá, no Mato Grosso. Só eu já formei como operador júnior de microinformática mais de dois mil alunos, incluindo pessoas da segunda e da terceira





idade. O custo é um salário mínimo. Já passei para os empresários locais tocarem esse projeto. Não cabe muita conversa. Ou faz ou não faz. E o Brasil não faz. Não estabelece metas. Chega de conversa, cada um tem de fazer.

Vou dar uma ideia pragmática, pensando na Fundap, que tem de atentar para São Paulo. Qual o plano estratégico de São Paulo para os paulistas? E se puder reduzir mais ainda, da sua região, do seu bairro, do seu prédio?

Essa é a revolução que precisa ser feita. Não essa coisa geral. Nesse ponto nós, economistas, falamos muito grande. A coisa parece muito fora dos limites do poder do povo. E o povo tem de se mobilizar, porque só nós somos a fonte de alguma solução. Não é Estado algum. O Estado é reflexo do que podemos revolucionar e se não nos rebelarmos não conseguiremos.

E quanto a manter o planeta vivo, como fazer? O Brasil está devendo nessa área. O objetivo é mapear a biodiversidade e zonear as localidades produtivas do território. Se não fizermos isso, vai ficar essa conversa de colocar ou não colocar indústria. É esse o ideal da burocracia ambiental. O não é muito mais barato do que o sim para um burocrata. Eu não estou fazendo uma crítica, pois até por questões regulamentares dizer não para um projeto é muito mais simples do que dizer sim. Sim é complicado, porque pode dar errado. Não é fácil. Inclusive porque ele não é acionista. Esquecer o projeto e o pedido então é mais confortável ainda. E fica por isso mesmo. Portanto, o Brasil, para se resolver ambientalmente, tem de partir para decisões definitivas no sentido de aqui pode, aqui não pode, aqui pode desse jeito, e começar realmente a assumir o nível de intervenção sobre o meio ambiente. Reduzir os custos dessa degradação ambiental, calcular isso e ser capaz de, ao final do processo, dizer sim ou não é essencial. Com isso, acho que teríamos um conjunto de agendas públicas compatíveis com o resto.

Existem ideias sobre as quais não vou falar, mas que são muito interessantes, como a auditoria das despesas públicas pelo setor privado. É uma provocação interessante. Choque de gestão pública e dos tributos. A reforma tributária não é uma reforma, é mais uma maneira.

E, finalmente, aquilo que passou pelos discursos dos meus dois colegas, que é a representação em um país que, de fato, não se repre-





sentam bem. Aqui não fazemos nem reunião de condomínio. Porque já começa com o fato de que a propriedade é mal distribuída, inclusive a propriedade do conhecimento, da informação. Enquanto não radicalizarmos o acesso à propriedade no Brasil, ficaremos sempre como um bando de indigentes, ambicionando que a história nos atropеле.





O Papel da Sociedade e da Política Hoje na Conformação da Atuação do Estado







Da Frustração à Reposição da Confiança na Política

Marco Aurélio Nogueira

Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

O presente texto apoia-se em duas premissas metodológicas principais, que devem ser enfatizadas mesmo que pareçam elementares.

A primeira delas sustenta que não pode haver teoria do Estado sem sociologia, sem uma teoria da sociedade, nem análise política que se sustente sem uma teoria social e uma teoria do Estado. Estado, política e estrutura social formam a espinha dorsal de toda tentativa de interpretar a sociedade, mesmo que se deva reconhecer o alto poder de determinação da economia, do modo de produção da vida material, que, como afirma uma conhecida formulação (Marx, *Prefácio à Crítica da Economia Política*), “condiciona o processo de vida social, política e intelectual em geral”.

A segunda premissa é um desdobramento lógico da primeira. Embora o processo de vida em geral esteja condicionado pelo modo de produção, pela economia, ele não é algo inerte, uma variável dependente, mero subproduto ou epifenômeno, mas, ao contrário, exerce sobre a economia um igualmente alto poder de determinação, condicionando-a reciprocamente.

Com base nessas duas premissas, gostaria de sustentar a hipótese de que, nas circunstâncias concretas do capitalismo globalizado e da sociedade moderna em que nos encontramos, o modo de vida está adquirindo maior “autonomia relativa” e parece estar se afastando das determinações mais duras da economia. A própria economia, aliás, soltou-se tanto dos controles políticos e sociais – tornou-se tão desregulada e tão irresponsável – que fica difícil atribuir a ela um poder de comando unilateral sobre a vida social. Ela, ou mais precisamente o mercado, está hoje à deriva: segue carreira-solo, indiferente às tentativas políticas de controlá-lo ou submetê-lo.





Apesar disso, o mercado é hoje onipresente e hegemônico, no sentido preciso de que modela o modo de pensar dos indivíduos, formata as consciências e serve de parâmetro universal para a definição das atitudes, apostas e expectativas sociais. A tal ponto que seria possível parafrasear outra formulação clássica e dizer que as ideias do mercado são hoje as ideias dominantes em nossa época.

Creio que essa hipótese nos ajuda a entender o que se passa hoje com a política e o Estado.

O termo de referência deste seminário já antecipa o tamanho do nosso problema quando apresenta suas duas proposições diagnósticas. Por um lado, afirma-se que “a representação política através dos diferentes partidos vem perdendo nitidez ideológica e programática”. Por outro, sugere-se que “interesses contraditórios e posições ideologicamente inconsistentes acomodam-se no interior dos partidos políticos tornando-os indiferenciados e débeis para conduzir no poder projetos coerentes e projetos nacionais relevantes”.

Mas poderia ser de outro modo? Haveria como partidos, governos e políticos deixar de sentir as dores da transição em que nos encontramos e agir como protótipos do desejável? Não deveriam, também eles, naufragar em perplexidades e exibir níveis melancólicos de desempenho, eficácia e qualidade?

A indicação normativa que é feita no termo de referência deste seminário fixa uma zona de esperança, mas nem por isso reduz a gravidade do diagnóstico: “ganha urgência a discussão do papel da sociedade civil no fortalecimento da representatividade política e dos compromissos partidários de forma a possibilitar o surgimento de bancadas estáveis do ponto de vista ideológico e programático”. Mas de qual sociedade civil se fala aqui, qual seu real poder de fogo, sua potência efetiva para dinamizar democraticamente a política e repô-la no devido lugar?

A Política como Incômodo e Frustração

O estado quase falimentar da política é um dos indicadores mais fortes de que vivemos em uma época de desconstrução e reconfiguração das práticas e instituições sociais.





Evoluindo sobre uma base de decepção social com o Estado, em um contexto simultaneamente inflacionado de demandas, repleto de expectativas e esvaziado de ideologias substantivas, a política já não parece mais encaixar-se nos cálculos e apostas contemporâneas. Passamos a viver sob a sensação regular de que a política não nos diz muito respeito e, pior, nos causa aborrecimento e frustração constantes.

O que se passa? Trata-se de um “defeito” da política, de uma falha dos sistemas, da baixa qualidade dos políticos? Seria uma consequência do predomínio avassalador do capital, da economia e do mercado? Ou o problema somos nós, que não sabemos mais pensar em termos de coletividade, de poder democrático, governo e Estado?

Seja qual for a pista que venhamos a seguir para equacionar esse problema, é fato que estamos em um momento delicado, no qual a vida coletiva parece claudicar e deixa a desejar, na medida em que não consegue fornecer aos grupos e indivíduos abrigo seguro, redes sólidas de proteção e sistemas eficazes de processamento de demandas e tomada de decisões.

Começemos com uma ponderação cautelar. O fracasso da política, na verdade, é o fracasso de um modo de fazer e de pensar a política, herdeiro direto do “capitalismo histórico”. Não é o fracasso da política como tal, mas de uma modalidade de política, de sistema político, de prática política. Deve ser associado a uma espécie de fadiga do material com que foi forjada a política moderna, que sempre se baseou em Estados nacionais e constitucionais fortes, em partidos de massas, em parlamentos ativos e na democracia representativa. Não estamos, portanto, diante do “fim da política” ou às portas de uma forma de vida “pós-política”, na qual se viveria sem política e sem políticos.

Continuamos a precisar de política, gostando ou não dela. Tendo em vista a gravidade dos problemas atuais e a crescente complexidade das formações sociais contemporâneas, essa necessidade é hoje ainda maior. Se as sociedades parecem ter perdido a política, não é tanto por não a apreciarem, mas sim por não conseguirem se reconhecer nela e controlá-la. O homem do século XXI continua a ser um “animal político” estrutural e subjetivamente predisposto a resolver seus problemas de forma dialógica e reflexiva. Mantemos intacto nosso interesse na “boa sociedade” e no “bom governo”, queremos interferir no modo





como nos governam e participar da formação das decisões que nos dizem respeito como pessoas e seres sociais. E isso é política.

Tanto é que, por sobre o fracasso da política, nossa época está sendo bastante prolífica na produção de novas formas de política – de ação política, de institucionalidade política, de pensamento político, de gestão governamental –, além de ser também, categoricamente, uma época mais democrática e mais participativa. O problema é que essas novas formas ainda não têm fôlego e força suficientes para se impor e comandar, superando o modo tradicional de fazer política, que prevalece largamente. Além do mais, as novas formas não puderam se traduzir em uma vontade coletiva estável e forte o suficiente para articular o espaço público (palco das lutas políticas) e minimizar os efeitos da fragmentação, seja para controlar os governos e injetar maior qualidade na democracia representativa.

Com o intuito de sugerir uma contraposição para ilustrar o discurso que se seguirá, podemos associar a política tradicional – aquela que nos incomoda, frustra e aborrece – à conquista e ao uso do poder, ao passo que as novas formas de política, que emergem hoje de modo imperfeito, estão associadas ao desejo de obter resultados positivos no plano individual e no coletivo. De certa maneira, o cidadão contemporâneo tende a afastar-se da “política-poder” em direção à “política-vida”, como seria possível dizer parafraseando o sociólogo inglês Anthony Giddens. Em decorrência, incomoda-se com o que vê acontecer na esfera mais especializada da política, que muitas vezes não lhe diz respeito e o agride em termos éticos e morais.

Disso pode-se extrair a hipótese de que a política, que sempre contém bastante luta pelo poder, somente terá como se recompor se souber trazer para si as questões e expectativas que integram a “política-vida”. Não há nenhum abismo intransponível separando as duas dimensões da política.

Hiperatividade, Individualização e Predisposição Democrática

Somos espectadores e protagonistas de um contundente processo de transformação social, que repercute com força na economia, na





cultura, na educação, no modo de trabalhar, nos relacionamentos, nas práticas sociais. Estamos vivendo de outro modo, ainda que não percebamos nem aceitemos bem isso.

Hoje temos mais direitos e diferenças, mais riqueza e desigualdades, a mídia e a informação preenchem nossas vidas, há muita fragmentação, erosão de laços comunitários, insegurança, risco e incerteza. Nada disso pode ser delimitado claramente no tempo e no espaço. E, para complicar, nada disso tem uma fonte originária localizada e conhecida. São, digamos assim, o preço que se paga simplesmente pelo fato de se viver na civilização atual. São “perigos” não desejáveis, situações que nos desafiam, novidades que não controlamos, cujos efeitos não temos como prever, cujos benefícios nem sempre podemos usufruir. São eventos que nos atormentam, mas que também nos potencializam.

Passamos a viver sob a égide de cinco grandes processos: globalização, individualização, democratização, conectividade e reflexividade. Façamos uma tentativa de articular esses processos e extrair deles algumas consequências.

No mundo interligado, as fronteiras parecem evaporar. Graças às redes de informação e comunicação, nele se sabe de tudo o tempo todo. Isso aumenta o poder de fogo das comunidades, mas também lhes cria diversos problemas. Disseminando-se como a lava de um vulcão, esse processo agita e abala os alicerces das sociedades e dos Estados. De alguma maneira, ajuda a que se aprofundem os movimentos de democratização e individualização, que desde o início da era moderna estavam ativos no mundo ocidental e que progressivamente foram chegando ao Oriente e às demais partes do globo. Hoje, os indivíduos pesam mais do que grupos ou classes, no sentido de que as sociedades se movem mais em função de ações individuais que de ações coletivas, como se fossem compostas de “multidões” de pessoas e agregações (“tribos”) que se mantêm juntas por certo tempo, mas não por toda a vida. Há menos referências coletivas ou grupais, as pessoas seguem caminhos próprios, respondem por seus atos e por suas escolhas sem muitos anteparos.

O conceito de reflexividade (Giddens, Beck, Bauman) pode ser útil para que se entenda um dos eixos mais consistentes da vida atual. Os processos atuais não encontram mais “adversários” que a eles se opõem





de modo frontal e categórico. A vida “tradicional” está-se desfazendo com rapidez, ainda que não de modo passivo, sem dor ou em silêncio. Com isso, a vida moderna passa a confrontar-se com seus próprios efeitos e dilemas, torna-se um problema para si mesma (BECK, 2001).

Há reflexividade, também, no fato de que tudo repercute em tudo (tudo reflete em tudo) e no fato de que cada um de nós está de certo modo “obrigado” a refletir o tempo todo sobre todas as coisas, questionando tudo ou, o que dá no mesmo, aceitando orientações dispares durante prazos cada vez mais curtos. Podemos ser inteiramente racionais e seguir manuais de autoajuda, por exemplo. Ou duvidar dos diagnósticos médicos, buscar auxílio em medicinas alternativas e ao mesmo tempo nos saturar de remédios. Os exemplos poderiam se suceder.

A combinação desses processos modifica o peso relativo e o modo de ser das diferentes “áreas” da sociedade, dos grupos e dos indivíduos. Abala convicções e instituições, dilata as agendas e põe em dúvida os procedimentos com que se organizam atividades e decisões. Altera-se assim a relação “normal” entre a política (o sistema político) e a vida, com a exacerbação dos componentes perversos e das dificuldades da política e, ao mesmo tempo, com a ampliação e a confusão das expectativas sociais.

A vida atual está saturada de busca de produtividade, de afã de racionalizar e acumular, de competitividade, de autonomia individual, de expectativa de progresso contínuo e ilimitado, de fé na ciência. A época parece estar “fora de controle”, incapacitada para se auto-organizar e elaborar de modo estável sua própria autoconsciência. Formas agudas de particularismo, de conformismo e de despolitização reapareceram com intensidade. O fanatismo e o fundamentalismo exibem tanta força quanto o retorno de crenças e práticas desprovidas de maior fundamento racional, como a astrologia, a mediunidade, a autoajuda.

Movidas por tecnologias velozes, pelo predomínio do econômico, pela mixórdia simbólica da vida cotidiana, as sociedades modernas parecem estar distanciando-se das razões iluministas que as fundaram. A violência, a insegurança e o medo integraram-se ao cotidiano. A ciência é exuberante, mas seus frutos não chegam ao conjunto dos habitantes da Terra. O próprio desenvolvimento parece ter perdido sentido. Quando acontece, não consegue fixar limites para si e, em





nome da necessidade de aumentar a produção e criar empregos, acaba por dilapidar a natureza e violentar as pessoas.

Os efeitos da combinação de capital mundializado, revolução tecnológica, conectividade e febre de informação afetam de modo particularmente forte os mecanismos e os valores da representação, da governabilidade democrática e do Estado. Ou seja, explodem negativamente no âmbito mesmo da política. Os Estados são forçados a dividir o cenário com organizações, empresas e movimentos transnacionais; acabam por compartilhar sua soberania. A política muda de forma: deixa de se identificar com o instituído (o Estado, os sistemas) e abre-se para uma sociabilidade explosiva e multifacetada, sendo forçada a rever seu sentido, seus sujeitos e seus marcos institucionais.

Com a expansão das conexões e o avanço das tecnologias de informação e comunicação, uma espécie de “território virtual” surge por sobre os territórios físicos, de certo modo impondo-se a eles e sufocando-os. Tudo aquilo que é “nacional” e “fixo” (instituído) se desestabiliza, ainda que não necessariamente em sentido catastrófico. A convivência social, a vida política e a governabilidade das sociedades ficam condicionadas pela multiplicação e pela fragmentação dos interesses, pela ampliação frenética das demandas, por graves dificuldades de coordenação e direção, pela incerteza e pela insegurança, pelo enfraquecimento das lealdades e dos vínculos de pertencimento.

Em meio à turbulência, os processos típicos da modernidade ganham potência e aprofundamento. Há mais fragmentação e mais diferenciação, para falar daquilo que se percebe com maior facilidade. Ao se radicalizarem, tais processos adquirem contornos novos e passam a produzir efeitos distintos, além de se interpenetrarem de maneiras muitas vezes surpreendentes. A velocidade — que aumenta sem cessar graças à rápida e constante inovação tecnológica —, a grande disponibilidade de informações e a maior facilidade que se tem de processá-las, a acelerada reestruturação produtiva e um mercado incessantemente ativado exigem múltiplas adaptações nos diferentes planos da vida: na família, na escola, no trabalho, no consumo, nos relacionamentos afetivos, na cultura. Modelos, verdades, convicções operacionais e sistemas de procedimento entram em crise.





A individualização ganha novo impulso, avançando em termos de descolamento entre indivíduos e instituições sociais, de autonomia dos indivíduos vis-à-vis as predeterminações coletivas. A própria dinâmica das instituições se “personaliza”, volta-se para as pessoas, mais que para o coletivo. As instituições passam a considerar sempre mais as demandas, os interesses e as expectativas individuais, com o que perdem em capacidade de normatização e regulação e ganham em termos de ineficiência. Por outro lado, sobrecarregam os indivíduos, na medida em que tendem a transferir para eles a solução de inúmeros problemas tipicamente institucionais derivados de seu próprio mau funcionamento.

Soltos de seus grupos e livres das exigências coletivas, que muitas vezes os amarravam e reprimiam, os indivíduos movimentam-se mais. Com isso, são mais facilmente capturados pelo consumo e, por extensão, pelo mercado. Tornam-se mais modeláveis pela lógica e pelos valores do universo mercantil e encontram neles base sólida para evoluir como mônadas autossuficientes, indiferentes à comunidade. Desgarram-se dos grupos de origem e das instituições sociais para serem agarrados pelo mercado como instituição. Tendem, assim, a olhar o mundo – a definir seus cálculos, suas escolhas e seus investimentos existenciais – com os mesmos critérios de compra e venda que estão habituados a encontrar no mercado. Por essa via, problematizam sua relação com a política e o Estado. Sentindo o golpe, a própria política se rebaixa, convertendo-se quase que em uma extensão do mercado. Tecnifica-se, reduz-se a economia, transfigura-se em gestão e administração ou, na versão pior, em desmando, corrupção, favor e clientelismo.

No entanto, os indivíduos individualizados também passam a manifestar maior desejo de participar das decisões que lhes dizem respeito. Querem opinar, discutir os mais diferentes assuntos, explorar as informações e duvidar de tudo. A democracia participativa e deliberativa avança como cultura, ainda que de modo imperfeito. Os indivíduos se tornam “reflexivos” e transferem “reflexividade” para os ambientes em que atuam. Tudo, nos mais diferentes lugares, passa a estar em discussão o tempo todo, a ser um permanente objeto da reflexão de todos e a refletir em tudo.





A consequência disso é tripla. Primeiro, há mais opiniões e mais pontos de vista a serem considerados, o que em princípio enriquece a democracia. Segundo, a discussão permanente prolonga o tempo de deliberação e dificulta a definição das agendas, isto é, daquilo que deve ser privilegiado como prioritário por determinada associação ou comunidade. Por fim, uma sociedade em que cada ato reflete e repercute em tudo torna-se, ela mesma, instável e turbulenta, pouco planejável, previsível e controlável.

Nesse contexto, o próprio poder modifica sua configuração: dissemina-se pelas estruturas, transferindo-se para sistemas e circuitos sempre mais “invisíveis”, difíceis de serem reconhecidos, evitados ou combatidos. Dilui-se nas infovias, na velocidade geral da vida, na pluralização dos atores e na fragmentação das estruturas. Como a própria base das sociedades se altera, o poder também ganha outros contornos. O “poder dos fluxos” torna-se mais importante que os “fluxos do poder”, do mesmo modo que a morfologia social passa a ter “primazia sobre a ação social”, como observou com perspicácia o sociólogo espanhol Manuel Castells. As instituições dividem-se mais, perdem operacionalidade e ficam de certo modo sem centros unificadores claramente estabelecidos e reconhecidos. Ingressam em estado de “sofrimento”.

A metáfora do “sofrimento” sugere a presença, no universo organizacional, de um quadro de ineficácia e insatisfação, no qual o futuro ficou embaçado, a comunicação está truncada e as decisões são absurdamente custosas e pouco eficazes, com o que as organizações ficam atravessadas pela angústia, pela ansiedade e pela insatisfação (NOGUEIRA, 2005). Carentes de centros dirigentes e de impulsos espontâneos capazes de disseminar interações comunicativas, campos de entendimento e margens consistentes de segurança e estabilidade, os membros das organizações mergulham numa espécie de mal-estar coletivo: convivem, interagem e se comunicam, mas sentem-se como se não ganhassem nada com isso, como se estivessem tendo de abrir mão de importantes dimensões de prazer e felicidade para poderem atender às exigências da vida organizada e aproveitar algumas de suas vantagens. O convívio organizacional torna-se, assim, fonte de desconforto e sofrimento, um fardo do qual todos querem se livrar o quanto





antes — aposentando-se, refugiando-se em simulações ou entregando-se sofregamente a jogos de poder aparentemente recompensadores.

No ambiente social mais abrangente, por sua vez, os sujeitos políticos já não sabem com precisão em que sentido caminhar ou contra quem lutar. A chegada aos governos não mais representa a conquista de maior poder para transformar a vida, adotar novas políticas e reformar as estruturas. Os governos, na verdade, subsumem-se a poderes maiores, mais imprecisos e indeterminados, que se espalham por redes virtuais, pelos dutos de informação, pelas transações comerciais e financeiras.

Em suma, nesse contexto, a política perde poder simplesmente porque deixa de poder decidir, sobretudo no que diz respeito às políticas econômica e social, e também porque passa a ter menos capacidade de interpelar os cidadãos, seja porque não consegue implementar decisões e os decepciona, seja porque passa a agir de modo autorreferido e perde relevância para as pessoas.

A época fica então cortada por um paradoxo: há nela mais democracia, mais pluralidade e mais opiniões, mas, ao mesmo tempo, há mais dificuldades para agregar interesses, coordenar ações e definir agendas. Podemos dizer de outra maneira: há mais autonomia e simultaneamente, mais anomia, quer dizer, mais espaços para a livre movimentação das pessoas e mais ausência de regras e consensos socialmente construídos. O poder político parece flutuar. Não sabemos bem onde ele está, ainda que saibamos que está em algum lugar. No final de tudo, ficamos sem saber se o poder político, qual seja, aquele que se vale da “força” para conseguir obediência às suas decisões, tem algum sentido e alcance. A própria potência democrática do social permanece represada.

Não há, no entanto, somente perdas e ruínas. As comunidades humanas também avançam: ganham em autonomia, mobilidade, democracia, informação e conhecimento, ainda que perdendo em termos de organicidade, institucionalidade, justiça e igualdade.

Nos países periféricos, que experimentam uma modernização mais recente e ainda imatura, como o Brasil, esse processo afirma-se com uma dose extra de perversão, na medida em que se combina com a ampliação das zonas de miséria e a compressão das possibilidades de





autodeterminação, ou seja, com a desigualdade e a barbárie social convertidas em componentes “normais” da vida cotidiana. Em decorrência do prolongamento do passado e da força das interações sociopolíticas tradicionais, que ajudam a manter algum sentimento de destino comum, o processo é amortecido: fica “menos” radical, mas se torna mais cruel e brutal.

Precisamos agora submeter essa argumentação à prova dos fatos, ou seja, aproximá-la da concreta experiência brasileira, forçá-la a interagir com uma análise particular de nossa história recente, ver em que medida a radicalização da vida moderna se combinou com o nosso modo de ser moderno. Isso implica trazer à tona o que se passou no Brasil nos últimos 25 anos, por exemplo, período no decorrer do qual construímos as pontes que nos afastaram da ditadura de 1964, ainda que não necessariamente de sua herança maldita.

Brasil: Redemocratização, Capitalismo Globalizado e Recomposição Social

1. Entre os primeiros anos da década de 1980 e o início do século XXI, não tivemos apenas redemocratização no Brasil. Em outros termos, a redemocratização integrou um processo social mais amplo, que a incluiu e a explica.

Nesse particular, houve mais redemocratização que democratização, mais reposição dos termos básicos do jogo democrático que alargamento e aprofundamento progressivo da democratização. O processo de abertura teve potência para inviabilizar a ditadura, mas não teve igual potência para democratizar o país. Ocorreram seguramente avanços importantes em termos democráticos. O país tornou-se uma democracia, “revolucionou-se” em termos políticos, mas permaneceu distante de uma vida democrática mais substantiva. Os processos e as transformações sociais que estiveram na base da luta contra a ditadura complicaram a passagem da redemocratização para a democratização e de certa maneira atropelaram o pensamento de esquerda e o esforço de inovação que estavam sendo gerados nas décadas de 1970 e 1980. A transição pactuada foi mais uma imposição da realidade que uma escolha deliberada dos atores políticos.





2. A redemocratização foi sobredeterminada por fatos que limitaram sua potência e impediram que se abrisse um melhor curso para a democratização efetiva. O Brasil que se redemocratizou foi uma sociedade que, em um espaço de vinte anos, passou por verdadeira transfiguração, ainda que não tenha deixado de ser a mesma sociedade de contrastes extremos, de miséria e abundância, de desigualdade e injustiça.

Antes de tudo, o Brasil se capitalizou de modo insofismável, mesmo que caminhando a taxas reduzidas de crescimento econômico. Capitalizou-se no sentido de que se tornou inteiramente capitalista, seja em termos estruturais, seja em termos superestruturais, quer dizer, como modo de produção e como hegemonia, como economia e como cultura. Para empregar uma imagem cara a Negri e a Foucault, podemos dizer que também no Brasil o poder capitalista foi muito além da modelagem de uma organização do trabalho e ganhou dimensão “biopolítica”: impregnou o conjunto das relações sociais, agitando-o e forçando-o a realizar seguidas adaptações e reconfigurações – invadiu “as condições existenciais da totalidade social” (NEGRI, 2006, p. 206). Novos sujeitos, novos antagonismos e novas dinâmicas societais tornaram-se assim inevitáveis.

A sociedade “tradicional” continuou evidentemente a existir, mas foi como se, ao longo daquela transfiguração e sobre uma base ampla de pobreza e marginalidade tivéssemos assistido à constituição de uma espécie de “segunda sociedade”, de opulência seletiva, inovação tecnológica, redes e comunicação intensiva, sistemas midiáticos sofisticados. Aos poucos, essa “segunda sociedade”, de modernidade radicalizada, se justapôs ao Brasil tradicional, submeteu-o funcional e ideologicamente e passou a modelá-lo. Acabou por produzir dinâmica suficientemente forte para ir desorganizando (sem dissolvê-los por completo) os equilíbrios tradicionais.

Dizer, portanto, que o Brasil é um país capitalista não significa dizer que a vida “tradicional” desapareceu, mas sim que ela se subordinou a um capitalismo que prevalece por toda parte, que não apenas penetrou a estrutura econômica, mas se infiltrou na cultura do país e impregnou a alma da sociedade. Todos os cidadãos estão hoje “capitalizados”, mesmo que nada ganhem com o capitalismo, mesmo que somente se relacionem com ele a partir da condição de explorados.





Praticamente desapareceram os espaços em que se podia praticar alguma experiência não capitalista.

Os próprios discursos anticapitalistas perderam força e foram obrigados a se reciclar, a incorporar novos temas e problemas. Tornaram-se mais diversificados, menos “materialistas” e seguramente menos “nacionalistas”, até mesmo porque a própria sociedade brasileira foi, progressivamente, tornando-se mais globalizada e cosmopolita.

3. O Brasil também se globalizou, não por ter aprofundado sua inserção no mercado mundial (coisa que sem dúvida aconteceu), mas por ter passado a compartilhar os traços principais que caracterizam nossa época: a mundialização das relações sociais, econômicas e políticas, a interconexão global, a frenética mobilidade dos capitais, a financeirização e a transnacionalização das economias, a segmentação e a expansão da oferta de produtos, a perda de soberania por parte dos Estados, a irresponsabilidade dos mercados, a crise da regulação e dos mecanismos de financiamento do setor público, e assim por diante. Todos estes fatores podem ser associados ao quadro geral (nacional e internacional) de turbulência, imprevisibilidade e “descontrole”.

4. Caminhando na esteira desse processo, o Brasil se fragmentou muito e assistiu a uma inédita dispersão de seus centros de coordenação. Como a sociedade, ao mesmo tempo, também se individualizou, o processo, em seu conjunto, acarretou rarefação e perda de relevância das instituições, que foram se tornando menos eficazes e menos respeitadas, sempre prontas a ser “reformadas”, ainda que quase nunca a ser efetivamente construídas.

Capitalismo turbinado, modernidade radicalizada e globalização produzem inexoravelmente quebras institucionais e desorganização dos territórios sociais, quer dizer, daqueles espaços que alicerçam e dão identidade a indivíduos e grupos sociais. A reestruturação produtiva e as opções políticas feitas a partir dela (o “neoliberalismo”) fazem com que o trabalho mude dramaticamente de configuração, alterando consequentemente o padrão da sociabilidade. O desemprego estrutural dissemina-se sem freios, gerando mais tensão e desagregação social. Tudo isto, de forma combinada, desestrutura as classes sociais e os personagens do mundo político que as representam, vale dizer, os partidos políticos. Na verdade, a desorganização das instituições – o





“sofrimento organizacional” – abala praticamente tudo, a família, a escola, o Estado, os sindicatos, as regras da competição, o mercado, o sistema político.

Com a objetivação impetuosa desse processo no Brasil, a sociedade passou a carecer de mecanismos eficientes de coordenação e articulação social. Suas partes e seus sujeitos afastaram-se uns dos outros e tenderam a seguir lógicas próprias – ainda que, paradoxalmente, tudo ficasse mais conectado.

A sociedade civil conheceu forte ativação, mas não se constituiu politicamente como teatro de uma efetiva disputa hegemônica. Seu amadurecimento ocorreu como efeito da maior explicitação dos interesses, mais como decorrência da competição que da busca de entendimentos e unificações, mais por pressão do mercado que por posicionamento diante do Estado. Com o passar do tempo, tornou-se paradoxalmente mais dinâmica e mais desorganizada.

Novos sujeitos puseram-se em movimento e passaram a impulsionar a dialética das contradições, mas sem interferir de fato no jogo político e redirecioná-lo em termos emancipadores. Aumentou assim a fragmentação corporativista da representação política, com os efeitos que se podem imaginar sobre o processo político: partidos e governos tornaram-se mais dependentes dos vínculos com os interesses particulares que estão em sua base e passaram a se deixar orientar por eles, de forma quase automática. Com isso, perderam potência como representantes do todo e ficaram mais pesados no processo de tomada de decisões.

Como escreveu Vicente Palermo a respeito da situação argentina, “parte da crise de representação que nos afeta consiste em que as autoridades eleitas são, ou se sentem, tão débeis que por temor acabam sendo hiper-representativas” (PALERMO, 2006). Em decorrência, ficam sem “coragem suficiente” para caminhar contra os interesses “indignados” mesmo quando esses mostram-se inteiramente descabidos ou contrários ao interesse coletivo. Não seria difícil encontrar exemplos semelhantes no Brasil, algumas vezes até mesmo de forma reversa: são conhecidas as dificuldades que o governo Lula tem de “convencer” seus partidários da validade de sua política de estabilização, fato que provoca não poucas oscilações no discurso presidencial.





5. A radicalização do moderno ganhou componentes ainda mais perversos e turbulentos ao instalar-se no Brasil. O país se modernizou, mas não deixou de permanecer estacionado em uma zona de subordinação econômica, retardo tecnológico (relativo) e desigualdade social profunda, com um padrão incompleto de cidadania, coisas que deitam raízes precisamente na sua histórica condição periférica.

A modernidade periférica é filha do colonialismo, da subalternidade e da dependência. É imperfeita e não funcional. Na periferia, as características emancipadoras do moderno perdem potência e evoluem de modo represado. Não se explicitam como passos efetivos de inclusão e de dignidade social revestidos de caráter universalizante. Mantêm-se enrodilhadas em formas naturalizadas de desigualdade, sendo em boa medida reconfiguradas por elas.

Tal como outras sociedades periféricas, o Brasil experimenta hoje, no início do século XXI, todos os efeitos da modernidade radicalizada, mas não consegue deixar de ser “pré-moderno”. Assiste desprotegido e confuso à subversão das formas tradicionais de vida, à fragmentação da sociabilidade, à irrupção frenética e errática de novos atores sociais, de novas formas de associativismo e de novas postulações de identidade e reconhecimento. Miséria, exclusão social e desemprego estrutural misturam-se loucamente com restos de latifúndios improdutivos e de formas primitivas de exploração da mão de obra, bem como com as dinâmicas “deslocalizadas” do mundo digital e transnacional. Estamos hoje vendo a reflexividade moderna tornar-se experiência cotidiana sem que se eliminem a exclusão, a marginalidade, as formas existenciais provincianas e presas ao passado. A violência urbana – não somente a do crime organizado, mas a que deriva das tensões existenciais das cidades – é somente um aspecto dessa situação.

O próprio processo de democratização política ficou limitado e condicionado por esse quadro geral. A democracia conquistada pelas lutas contra a ditadura não chegou a se institucionalizar plenamente nem a se converter em cultura, e isso tanto porque se expandiu em termos prevalentemente eleitorais sem um correspondente adensamento ético-político, quanto porque cresceu por fora do Estado, sem envolvê-lo e “responsabilizá-lo”.

Abriu-se um fosso entre a movimentação social e a movimentação institucional, como se a segunda estivesse parada no ar, incapaz de re-





agir e de dialogar com a primeira, que progrediu derrubando todas as portas, roubando sentido e legitimidade das instituições, infernizando a vida organizada, desconstruindo e tornando improdutivos os governos, os partidos e os sindicatos.

As pessoas votam, mas não se sentem representadas; participam, mas não se veem como partícipes dos processos decisórios; lutam por direitos, mas não conseguem se reconhecer como sujeitos de obrigações e deveres; há muitos direitos políticos e poucos direitos civis para a maior parte da população pobre, que também não dispõe de um patamar consistente de direitos sociais efetivamente praticados e usufruídos.

A radicalização periférica do moderno reverberou como um terremoto sobre as forças democráticas que fizeram a transição e que com ela ganharam impulso. Despojou-as de sujeitos sociais de referência e animação, que se estilhaçaram, se diluíram e se recompuseram mediante lógicas complicadas. Impossibilitou-as de crescer de forma orgânica e em termos politicamente consistentes. E, acima de tudo, fez com que ficassem sem um pensamento articulado, tanto porque elas próprias deixaram de funcionar como usinas de ideias, quanto porque se aprofundou o hiato entre intelectualidade e vida política. O impacto desse terremoto foi desigual: atingiu com maior gravidade os pontos que estão mais à esquerda do leque.

6. É que quanto mais caminhamos para o século XXI, mais a sociedade se despolitizou, mais passou a desconfiar de seus políticos e instituições, mais buscou refúgio no mercado e virou as costas para o Estado. Manteve-se ativa uma expectativa social de “proteção” e cobertura estatal – base do que há de populismo e de assistencialismo entre nós –, sobretudo pelos setores mais marginalizados e de uma classe média que, empobrecida, afirma unilateralmente seus direitos perante o Estado. Os próprios indivíduos adquiriram maior poder, agravando ainda mais as dificuldades do mundo político institucionalizado. O Estado deixa de poder exercer soberanamente o monopólio do uso legítimo da força. E perde condições (ainda que em termos relativos) de definir e implementar políticas, de tomar decisões gerais, de garantir e proteger direitos, etc. Os governos passaram a governar pouco, às vezes nem governam. Em maior ou menor grau, as diferentes mediações





políticas e sociais ficaram comprometidas, e estão a minar as bases da autoridade política.

Surgiu também maior disposição social para que se institua uma nova “zona de ação política”, menos institucional e mais subjetiva (individualista), de ação e movimentação contínua, de pressões antissistêmicas difusas, erráticas, viabilizadas pelas maiores facilidades de comunicação e contato. Mas tal disposição social, que potencialmente compensa a despolitização, seguiu a mesma tendência do processo de revigoração da sociedade civil: cresceu e se avolumou, tendo como motor a afirmação dos interesses particulares, não a construção de novos consensos, de novas “sínteses políticas” ou de novas correlações políticas de forças. Serviu de plataforma de lançamento de uma nova modalidade de politização, mas não a instituiu plenamente.

7. Em decorrência, aprofundou-se o divórcio entre Estado e sociedade, entre partidos e cidadãos, entre “classe política” e população. Donde os políticos (os governantes, os partidos) terem ficado cada vez mais distantes dos fins superiores da política — a realização do “bem comum” — e cada vez mais enredados em seus meios, sejam eles a violência, a dissimulação, a corrupção ou a manipulação dos recursos de poder. Diminuiu o impacto ético-político da política.

8. O território da política foi assim ajustado. Suas instituições perderam sentido e suas regras ficaram menos operantes. Particularmente no caso dos partidos reformadores, mais à esquerda, assistimos à sua progressiva conversão ao “sistema”, ou seja, à redução de sua pujança reformista. Tornaram-se mais preocupados em gerir recursos de poder e em maximizar seus próprios interesses eleitorais, desinteressando-se de agir para organizar novas hegemonias ou novos consensos.

Para complicar, essa entrega dos partidos ao Estado não se fez de modo qualificado, mas a partir de uma concepção pequena de representação política e reiterando práticas e procedimentos de natureza fisiológica, o que impossibilitou que aquela passagem da “sociedade” ao “Estado” representasse um melhor posicionamento dos próprios partidos. Em vez de se tornarem “fundadores de um novo Estado”, os partidos reformadores converteram-se em operadores passivos do mesmo velho Estado de sempre.





Com a prevalência unilateral da eficiência, deslocou-se o peso das utopias e das operações de “transcendência” política. Passou a haver muito mais incentivo para que cada um (grupo ou pessoa) encontre em si mesmo as fontes e os parâmetros de sua identidade e de sua satisfação, ou então para que se transfira essa tarefa para técnicos, médicos ou cientistas. Diminuiu a disposição social para compor os interesses particulares vis-à-vis um interesse coletivo. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a perspectiva de se ter mais eficiência e racionalidade mostrou-se impotente diante da natureza “incontrolável” da vida atual, cortada por riscos, incertezas e turbulências impossíveis de serem previstas ou controladas.

Luz no Fim do Túnel

O incômodo que a política atual nos causa deriva, portanto, da sensação real de que os governos e os políticos não decidem ou não conseguem impor suas decisões. Com o mau funcionamento da política e o hiato que se abre entre ela e a vida social, aumentam os procedimentos “amorais” no sistema político, em parte provocados pelo afã de se conseguir governar ou de se aprimorar a governança, em parte derivados da dificuldade que as sociedades têm de controlar a política e de forçar os governos e os políticos a responder por seus atos, a praticar *accountability*. O panorama atual está repleto de “crises” (dos partidos, dos sistemas políticos), de governos que governam pouco, que são instáveis, que oscilam e se recompõem o tempo todo. O deslocamento das expectativas sociais para a subpolítica faz-se acompanhar de uma ritualização pouco produtiva da política.

O que então esperar? No curto prazo, pode-se cogitar de um agravamento da crise da política e de um aumento das dificuldades de governança, *pari passu* com a expansão das demandas e expectativas sociais. Não voltaremos a ter confiança na política de um dia para o outro, por obra de alguma reforma salvacionista. Será preciso projetar alguma intervenção abrangente no longo prazo, algo que mexa com as instituições e com as ideias, com os interesses e com os valores. A reposição mais plena da política somente poderá vir de um reformismo progressivo que reponha a dimensão substantiva das escolhas; que dê mais clareza





e coerência às instituições políticas (partidos, sistemas eleitorais, parlamentos); que politize o ativismo cívico e o faça interagir com o Estado; que articule participação e representação e auxilie a política-sistema a voltar-se para a produção de resultados socialmente significativos, rompendo com a redoma especializada em que foi trancafiada.

No fundo, a política deixará de nos incomodar – e, portanto, passará a nos dar algum retorno positivo – quando pudermos submeter a vida (os mercados, a economia, os interesses, os poderes) à regulação democrática. Quando, em suma, o poder se reencontrar com a política, escapando dos circuitos globais capitalistas, dos bancos, das Bolsas de Valores e das grandes corporações.

O cenário que se abre a partir daí não é necessariamente apocalíptico. Estamos forçados a ser mais materialistas do que nunca: a estrutura da sociedade moderna – em sentido amplo: econômico, político e sociocultural – está mudando rapidamente e produzindo, no curso dessa mudança, alterações no plano dos projetos, das ideias e instituições. O nosso não é um mundo plasmado pelo neoliberalismo ou pelo consenso de Washington, por mais fortes que eles sejam. Ao contrário, o projeto neoliberal é que hoje se apresenta como produto de um novo mundo que surge e ao qual tenta controlar, disputando com outros projetos o monitoramento de um processo objetivo que avança de modo inexorável.

Nas sociedades atuais, movidas a velocidade, a informações, a imagens, a fluxos pouco controláveis, as instituições flutuam, sofrem para balizar as condutas individuais, os relacionamentos, a dinâmica econômico-financeira, as relações com a natureza. Os indivíduos estão obrigados a ser “soberanos”, ainda que não estejam propriamente emancipados. Recebem poucas orientações de sentido provenientes do social, que para eles aparece como palco de um drama sem roteiro. As pessoas precisam e querem se mexer, circular, fazer coisas, dizer o que pensam e batalhar pelo que acham ser certo. Frequentam sempre mais o ciberespaço, interagem a distância, precisam se expor e decidir. Mesmo que esse “estilo” de vida inclua proporcionalmente pouca gente, a dinâmica por ele gerada influencia tudo. Sobra menos tempo, menos energia e menos condições materiais para que se criem instituições e se cuide delas. As pessoas “escapam” das instituições.





Não é por outro motivo que as instituições representativas têm menos prestígio que a ideia e as experiências de participação. No mundo social fragmentado, individualizado e meio fora de controle em que se vive, é muito mais lógico participar e defender interesses do que se fazer representar. A vontade de participar – de “agir”, de se “movimentar” – tem a cara da modernidade turbinada dos dias atuais.

É na estrada da participação que estão as maiores esperanças de recomposição social e recuperação da política. Se a vontade de participar for devidamente politizada – isto é, se a luta em defesa de direitos e a disposição participativa das pessoas forem vinculadas a um desenho de vida coletiva –, isso não somente dará corpo e consistência à democracia, como também “regenerará” a representação.

Não se trata de pôr em curso novas experiências de “gestão participativa” ou de “orçamento participativo”, fórmulas que hoje, ao menos no Brasil, não conseguem mais se sustentar nem produzir frutos. Será preciso experimentar sucessivas reformas políticas que ajustem e remodelem as instituições políticas, tornando-as mais coerentes, mais eficazes e mais dialógicas com a vida real do século XXI. Mas será igualmente decisivo descobrir como abrir mais espaços para a projeção das pessoas na política.

A situação é ambivalente: repleta de crises, perigos e oportunidades, de novas armadilhas cerceadoras e de muito mais autonomia. Por vias tortuosas, em meio a dor, caos, injustiça e confusão, a democratização continua a avançar.

O desafio atual é encontrar os meios de colocar em curso uma prática cotidiana que invada as instituições e não seja indiferente a elas; que promova a reunião do social – seus movimentos, suas expectativas, seus valores – e do institucional, dando outra qualidade à política como poder, administração e decisão. Isso certamente significa facilitar as ações de desmascaramento, dedicadas a desnudar o cinismo, as mentiras, as injustiças, a arrogância dos poderosos, a frieza dos tecnocratas. Mas significa mais ainda impregnar a política de cultura, fundando uma outra ideia de Estado, de progresso, de sociedade.

Trata-se, pois, de retomar a política em outra chave: reformar suas instituições e reinventá-la como prática e como cultura, “deixar” as pessoas fazerem política, repolitizando a vida, as atividades, o modo





de pensar. Não para assumir a “profissão” de político ou interessar-se pelo que fazem os políticos, mas para responder às questões essenciais e aos valores socialmente instituídos, contribuindo para criar parâmetros comuns.

A política continua revestida da capacidade de criar a dose de sentido comum necessária para que se costurem os interesses e valores particulares uns nos outros, superando-os a partir de alguma “equivilência” superior. Sem política, não temos como ultrapassar a explicitação segmentada das demandas sociais e individuais e aproveitar o que existe, nessa explicitação e nas próprias demandas, de energia produtora de vida comunitária.

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, U. *I rischi della liberta: l'individuo nell'epoca della globalizzazione*. Bolonha: Il Mulino, 2000.

_____. *La società del rischio: verso una seconda modernità*. Roma: Carocci, 2001.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp, 1996.

NEGRI, A. *Movimenti nell'Impero: passaggi e paesaggi*. Milão: R. Cortina, 2006.

NOGUEIRA, Marco A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PALERMO, V. Quitame de allá esas papeleras!. *Gramsci e o Brasil*, 2006. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=27>>

TOURAINE, A. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. 2. ed.. Petrópolis: Vozes, 2006.





Breves Anotações para Cercar o Tema de um Prisma Bifocal

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro (UFRJ).

As considerações que se seguem carecem ainda de aprofundamento e, nesse sentido, são inteiramente preliminares. Expressam muito mais dúvidas e inquietações do que qualquer pretensão explicativa da realidade. Mas compartilhar dúvidas e inquietações é uma forma de acalmá-las e, quem sabe, saná-las ou, pelo menos, substituí-las por outras. E o ciclo de seminários promovido pela Fundap constitui terreno propício para tal.

Tomando como inspiração — ou reinterpretando livremente, até com o risco de praticar certo *tour de force* — a famosa diáde de Weber, a política como vocação e a ciência como vocação, pretendo me acercar do tema proposto por duas vias simultâneas: a via da análise contextual (análise tentativa, por suposto) e a via dos instrumentos conceituais disponíveis para a análise política.

A primeira via corresponde, grosso modo, ao que se poderia designar como o plano da realidade, histórico por excelência, no qual se situam, também, descrições mais ou menos interpretativas de processos e contextos políticos. Tem que ver indiretamente com a distinção weberiana da política como vocação, ou seja, como prática, como ação cujos condicionantes e limites podem ser observados na dimensão do real. A segunda via é representada mais propriamente pelo que Weber chamou de a ciência como vocação. No caso, a ciência política e, já numa chave não mais tão weberiana, seu estatuto, suas ferramentas de análise, sua capacidade explicativa da realidade. Vale dizer, a política como campo da reflexão teórica¹.

1 “A Política como Vocação” e “A Ciência como Vocação” foram discursos pronunciados por Max Weber na Universidade de Munique em 1918 e publicados em 1919. Ver, em português, Weber (1970).





A Política como Realidade

A realidade política atual, seja a específica brasileira – no momento deste Seminário realçada pela proximidade das eleições municipais –, seja a que em geral se apresenta mundo afora, tem sido bastante explorada. E o tom recorrente na literatura que a descreve, em termos ora mais ora menos interpretativos, é o desencanto: o esquecimento da política, a irrelevância da política, a naturalização da política. Em artigo publicado no *Estado de S. Paulo*, Marco Aurélio Nogueira observa que as eleições que ora se avizinham “transcorrem como se fossem um fardo que os cidadãos precisam carregar” (NOGUEIRA, 2008, p. A2).

Pós-modernos de diversos matizes – Boaventura de Souza Santos, por exemplo, se autoneomeia um “pós-modernista de oposição”, com o que procura apaziguar as angústias daqueles que não se sentem confortáveis com o majoritário silêncio do que ele chama o “pós-modernismo de celebração” (SANTOS, 1996) –, ainda modernos ou modernistas exacerbados, assim como inúmeros outros cuja inclusão em qualquer desses rótulos soaria como demérito, vêm dedicando-se ao tema do novo desencanto. Não mais o desencanto weberiano com a racionalidade extrema da burocracia, não mais o desencanto de Schumpeter com o sucesso do capitalismo que acaba por vitimizá-lo. Não mais o mal-estar da civilização que Freud denunciava no início do século XX e que Rousseau, em meados do século XVIII, claramente antevia².

O novo desencanto se associa ao que Francisco de Oliveira identifica como a exasperação do capitalismo: o incrível “progresso técnico”, a banalização desqualificadora do trabalho, a concentração de capitais, a individualização avassaladora, a colonização da política pela economia (OLIVEIRA, 2007).

Desnecessário, e até petulante, seria, aqui, reinventar a roda e tentar incluir aspectos numa descrição que tem sido, à exaustão, realizada com brilhantismo por tantos. Ainda que de maneira levemente arredia e desconfiada – pela temática, não pelos autores –, há que se reconhecer o atrativo exercido pelas narrativas de Zygmunt Bauman, Richard

2 No *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, afirma que “a maioria de nossos males é obra nossa e [...] os teríamos evitado quase todos conservando a maneira de viver simples, uniforme e solitária que nos era prescrita pela natureza”.





Sennett, David Harvey e muitos outros³. O admirável mundo novo do século XXI parece, sem dúvida, um *Fahrenheit 451* em que os livros proibidos falam de política⁴. Mas, mesmo tendo tudo sido dito a respeito, a tentação de retomar alguns pontos é irresistível.

Em um processo que está longe de ser natural e que vem sendo abordado, em seus múltiplos aspectos, por essa literatura, constituiu-se uma ideia de que a política é vilã. Atrapalha a implementação de medidas saudáveis para a manutenção da ordem social, para a consecução da justiça social, etc. A despolitização da vida social – ou, o que no fundo vem a dar no mesmo, a naturalização de processos antes tidos como políticos – ganha força com uma espécie de ataque à política, ataque que vem de vários lados, que se dá em variadas frentes e que adquire visibilidade através da atuação diuturnamente insidiosa da mídia nas mentes e corações. Paralelamente à privatização do espaço público, à degradação da esfera pública de convivência, às redefinições do próprio conceito de público, opera-se um movimento de moralização da política que, na verdade, a desmoraliza.

A política – no sentido que a palavra inglesa *politics* expressa – torna-se um universo moral e não político. Essa moralização, arma sofisticada do ataque, apoia-se no mágico poder persuasivo que tem o apelo à ética como regente de qualquer ação. Mais uma vez parafraseando livremente Weber, ignora-se (por ignorância mesmo, provavelmente) a distinção entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade e, numa total mitificação do termo, omite-se que é a ética da responsabilidade e não a ética da convicção que corresponde ao critério de avaliação da ação política, como aliás já afirmara Maquiavel há quinhentos anos⁵.

Banalizada, (des)moralizada, naturalizada, a política transforma-se em circo – talvez como contraparte da “sociedade do espetáculo” con-

3 Ver, por exemplo: Bauman (1998, 2000, 2001, 2007); Sennett (1988, 2006); Harvey (1993, 2004).

4 *Fahrenheit 451* é um romance de ficção científica, escrito por Ray Bradbury, publicado em 1953 e transformado em filme por François Truffaut em 1966. A história se passa num futuro hipotético em que os livros e toda forma de escrita são proibidos por um regime totalitário.

5 A distinção de Weber encontra-se no texto, já citado, *A Política como Vocação. O Príncipe*, de Maquiavel, é, sabidamente, a obra clássica na formulação da ideia de especificidade da política como esfera regida por uma lógica diversa da que orienta os critérios morais da vida privada.





signada por Debord (1997) –, circo que a mídia transmite aos espectadores/consumidores em tempo real, glamorizando (e, obviamente, despolitizando) os fatos. Que importam os projetos do conservador Sarkozy? Importa, sim, que a primeira dama Carla Bruni apareça ora *in natura* na Côte d'Azur, ora posando de *lady* em visita à rainha da Inglaterra. A valorização da negritude performática de Barack Obama mal escondeu a deliberada inviabilização da talvez única candidatura democrata capaz de barrar a vitória dos republicanos na eleição presidencial americana.

Há mais um ponto, porém, que julgo relevante destacar nessa realidade política desencantada. No Brasil (e claro que não apenas no Brasil), males terríveis – como abissais desigualdades, saúde pública ao léu, violência crescente, etc. – são atribuídos à falta de políticas públicas. Políticas públicas: eis o epíteto sedutor que reveste a outra arma letal do ataque à política. Políticas públicas converteram-se em soluções para um mundo despolitizado. Entendidas como ações de natureza técnica, formuladas por especialistas – em saúde, educação, pobreza, tributação – e, pois, supostamente consensuais, dispensam a política. Eletrificação rural, urbanização de favelas, computadores nas escolas, programas de transferência de renda, eis as soluções que governos devem implementar, de preferência em parceria com entes privados, para alcançar as metas que definem o sucesso dos gestores. *Policies* e não *politics*, essa a gramática naturalizada da política atual: o acento recai no setorial, na lógica empresarial, substituindo no léxico político a noção mais ampla – e mais propriamente política – de planejamento.

O fetiche dessa realidade na qual a política se torna, mais que irrelevante, um estorvo, um fardo, como assinala Marco Aurélio Nogueira, reside na sua condição de aparência. Por trás da aparente naturalização estão, de fato, decisões. Muitas decisões, muita política. Por trás das 100 medalhas chinesas na Olimpíada de Pequim estão investimentos pesados em esporte. No Brasil, o presidente Lula, cuja emergência no cenário nacional se deu como uma liderança sindical apolítica, faz política 24 horas por dia. Por cima dos partidos – e de seu próprio partido –, usando e abusando de metáforas da vida privada, exibindo um carisma de fazer inveja a qualquer Messias, Lula faz política nos estádios de futebol, em viagens internacionais, em jantares de confraternização e,





se tivesse o dom da ubiquidade, marcaria presença nos seis mil palanques montados para as eleições municipais de outubro.

As eleições municipais, em cartaz nos palcos televisivos, aparentemente evidenciam a irrelevância da política (todos os candidatos são igualmente nêscios) ou o esquecimento da política (os candidatos enfatizam suas virtudes pessoais para ganhar votos), ou a ignorância da política (candidatos a vereador prometem a privatização da ANP, a reforma agrária, etc.).⁶ Contudo, essas eleições revelam também que a disputa pelo poder político, mesmo na instância municipal, mobiliza *lobbies* poderosos de interesses econômicos, mobiliza o tráfico e as milícias que competem ou compartilham com o tráfico o domínio das favelas, mobiliza cidadãos dos mais diversos estratos sociais, mobiliza igrejas dos mais variados credos. E mobiliza porque ainda é no âmbito da política que os atores sociais demarcam suas conquistas. Quantos são os candidatos a entrar na política? Milhares, certamente.

A Política como Reflexão

Renato Lessa, em um ensaio publicado no livro de Adauto Novaes, *O Esquecimento da Política*, cita uma distinção elaborada pelo sofista Antifonte, a distinção entre o domínio da *physys* (regido por leis próprias e infensas ao desígnio humano) e o universo das normas sociais, *nomos*, aberto à ação e à criatividade humanas. E transcreve o seguinte trecho da obra do ilustre grego: “Todos os assuntos que dizem respeito ao que é comum entre os homens devem estar sob a jurisdição de sua capacidade de juízo e deliberação” (Lessa, 2007).

A leitura inofismável (impossível afastar a tentação do jogo de palavras) da citação é imediata: a política é um campo desnaturalizado pela sua própria natureza. Os fenômenos econômicos podem se apresentar como “naturais”, ainda que não o sejam, pois, como na concepção de Antifonte, consistem em processos que dizem respeito ao que é comum entre os seres humanos. Mas até podem se apresentar como tal. Os fenômenos políticos não.

6 O jornal *O Globo* passou a publicar, no período pré-eleitoral, uma coluna diária em que são feitos comentários ao programa eleitoral gratuito no município do Rio de Janeiro. Os exemplos acima mencionados expressam o tom de tais comentários e devem ser lidos com a devida ironia. Os candidatos não são, evidentemente, todos nêscios, personalistas ou ignorantes.





Essa a premissa básica formulada pelos clássicos, desde Maquiavel e Hobbes, e que fez deles efetivamente clássicos da reflexão sobre a política (vale lembrar que todas as tentativas de Bobbio de elaborar uma teoria geral da política fundamentaram-se no recurso às “lições dos clássicos”⁷). A política como objeto de reflexão e a percepção do Estado moderno como ente especializado na regulação (hoje se diria na gestão) da convivência entre seres humanos substantivamente desiguais (ou como detentor do monopólio da violência legítima) associam-se à noção de esfera pública como criação dos homens, como artifício.

Os fenômenos políticos são estritamente intencionais. Manifestam-se mediante escolhas, deliberações. Essa é uma lição dos clássicos. Essa é, de certo, uma formulação exagerada e abusivamente presente na ciência política contemporânea (e americana, por suposto). Mas essa é também uma premissa presente em Marx. Encontra-se na formulação panfletária do *Manifesto* – “o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (cabe grifar o gerir). Encontra-se, ainda no *Manifesto*, na enumeração de medidas a serem tomadas por um Estado proletário na fase inicial da Revolução – expropriação da propriedade fundiária, imposto fortemente progressivo, etc. E encontra-se, sobretudo, nos chamados escritos políticos (o *Dezoito Brumário*, os escritos sobre a Comuna de Paris), nos quais a natureza deliberativa, intencional, da ação política aparece com clareza.

Enveredei, sem avisar, pela segunda via anunciada no início da exposição como forma de cercar o tema proposto, a via da reflexão sobre a política, ou seja, o campo da teoria política. Pois é nesse campo, no plano da reflexão, que o ataque à política, desfechado no plano da realidade, se consuma. Um crime perfeito.

A ciência política contemporânea – e permaneço nas fronteiras nacionais para evitar omissões ou injustas acusações, referindo-me,

7 Michelangelo Bovero organizou uma coletânea de textos de Norberto Bobbio, em 1999, editada no Brasil sob o título *Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Na introdução, Bovero observa que, para Bobbio, o objetivo de elaborar uma teoria geral da política “pode ser perseguido somente se se empreende a leitura dos clássicos com os instrumentos do método analítico”. “A lição dos clássicos”, segundo Bovero, seria o título preferido por Bobbio para sua própria obra, porque, como advertia, “[os clássicos] não devem ser considerados escritos de história do pensamento, porque seu objetivo último é a definição e sistematização de conceitos que deveriam servir para a elaboração de uma teoria geral da política” (BOVERO, 2000).





portanto, à ciência política predominantemente praticada hoje no Brasil – é uma colaboradora inestimável do aviltamento/esquecimento da política. Contribui para torná-la irrelevante, naturalizando-a tanto quanto os agentes que operam no plano da realidade.

Com respaldo numa propalada crise dos paradigmas e, ora buscando demonstrar sua cientificidade, ora procurando destacar o específico de seu próprio campo – as instituições –, a ciência política passou a trilhar um caminho que já vinha sendo percorrido pela economia: o caminho do empirismo descritivo, despido de categorias analíticas, isento de controvérsias.

Em uma versão desvirtuada da concepção clássica da política como instância da intencionalidade por excelência, a ciência política contemporânea percebe o fenômeno decisório como cálculo individual. A política, assim, naturaliza-se no plano da reflexão. É pensada como esfera na qual comportamentos maximizadores, reagindo a incentivos, operam no intuito de obter ou garantir poder. Assim, descreve-se o funcionamento do Legislativo (qualquer que ele seja, brasileiro, indiano ou americano), descreve-se o relacionamento entre poderes constitucionalmente estatuídos (em quaisquer circunstâncias, seja na Argentina, em Pernambuco ou em São José do Rio Preto), descreve-se a implementação de políticas públicas (*outputs* que decorrem de determinados *inputs*, sejam eles a construção de um viaduto, uma campanha de vacinação ou a permissão para cultivar cana no Pantanal). E por aí vai.

Alguns críticos – as honrosas exceções desse pensamento acrítico nas ciências sociais em geral – o acusam de economicista. Advertem para a armadilha na qual teria caído a ciência política aderindo aos métodos da economia. Denunciam o imperialismo da ciência econômica ao subordinar a análise social e política a seus modelos. Embora concorde em parte com tais críticos, dentre os quais modestamente me incluiria, considero demasiado ácida sua fundamentação, uma vez que dá como pacífico o suposto de que o empirismo descritivo e o modelo vazio constituem o cerne monolítico da ciência econômica.

O padrão ciência – fotografia de alta resolução – é uma praga que assola as ciências sociais em geral. Apoiado por um refinado arsenal de modelos, evidências quantitativas, fórmulas matemáticas e correlações





estatísticas, descreve com precisão e minúcias a realidade. Mas pouco ou nada a explica⁸.

Com relação às ciências sociais em geral, esse padrão de análise que se tornou dominante desde logo abolе controvérsias teóricas mais profundas. A própria ideia de teorias rivais, de correntes de pensamento divergentes, é abandonada. Ele se apresenta sob a forma de programas de pesquisa. E, nessa altura, não dá mais para escamotear os nomes dos bois: o programa de pesquisa da nova economia institucional, o programa de pesquisa do neoinstitucionalismo na ciência política, etc.

Mas há, também, no pedaço, bois que sequer acham necessário ter nome. No tema da pobreza, por exemplo, é abundante a quantidade de estudos que, por retratarem fielmente a realidade empírica, arvoram-se o *status* de intérpretes consensuais dessa realidade.

Ora, assumir como irrelevante ou superada a ideia de que teorias rivais possam explicar de modo divergente os fenômenos sociais implica assumir também que certas categorias-chave de tais teorias tornaram-se inúteis. Classes sociais, estruturas de dominação, antagonismos de interesses, função e disfunção social, sistemas de estratificação social são alguns dos conceitos relegados à condição de peças arcaicas nas prateleiras do museu teórico.

O rótulo do institucionalismo é a moldura que legitima a pasteurização das ciências sociais. Na economia, tem a pretensão de politizar a análise. Na ciência política, o fito é demonstrar a capacidade que esse saber tem de usar, também com êxito, modelos tidos como bem-sucedidos na análise econômica. No exercício da tarefa de legitimação de um pensamento consensual, todavia, o rótulo do institucionalismo é um rótulo oco, fluido. Pois que, traduzido em vários institucionalismos — o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional, etc. — procura incorporar (e essa é a intenção) autores que (ou nunca) pretenderam ser rotulados como tal (Celso Furtado, por exemplo) ou precederam cronologicamente a invenção do rótulo (Sérgio Buarque, o próprio Weber).

⁸ Explorei um pouco mais a ideia desse padrão no artigo “Hiper-realidade ou hipoteoria? A reflexão dos cientistas sociais sobre política social no Brasil de hoje”, publicado em Bayma de Oliveira, F. (org), Política de Gestão Pública Integrada, Rio de Janeiro, FGV, 2008.





No campo da ciência política, o predomínio do padrão naturalizante de análise, seja na versão edulcorada do institucionalismo (que reduz a ação política a comportamentos, numa visão behaviorista), seja na versão mais crua do empirismo descritivo *tout court*, oblitera um ponto importante. Um ponto que também se aprende com as lições dos clássicos e que é reiterado tanto por Weber quanto por Marx: o papel das circunstâncias, a relevância de se considerar, na reflexão, o papel das circunstâncias.

Como esfera da ação intencional, como esfera de deliberações que visam a manter a ordem social e suas estruturas de poder real, a política opera sob a égide de circunstâncias singulares. Não à toa, os escritos propriamente políticos de Marx são análises de conjunturas. As estruturas de poder real – econômico, religioso, estatutário ou de classe – traduzem-se circunstanciadamente em regimes políticos, estruturas de representação, partidos, grupos de pressão, burocracias, instituições judiciais, esquemas militares, etc. Diferentes correlações de forças atuam de modo diferente em contextos também diferenciados, construindo institucionalidades e formatos de dominação distintos. Cada Estado será um arranjo específico de manutenção da ordem social e suas estruturas de poder real. A reflexão sobre a política tem assim, necessariamente, de considerar as especificidades da conjuntura. Mas só pode fazê-lo como ciência munida de categorias analíticas, de conceitos, de teoria.

Sinto terminar sem responder à indagação contida no tema proposto. Ou melhor, sugerindo que as respostas são muitas e, para serem respostas concretas que transcendam a imperiosa generalidade que supostos teóricos guardam, só podem ser dadas caso a caso.

Nesse contexto atual de vários capitalismos (emergentes, periféricos, e até comunista) e de variadas acepções de desenvolvimento (local, sustentável, estratégico), quantos caminhos próprios haverá? No Brasil, que papel cabe ainda à política e, cada vez mais, ao que tudo indica, à sociedade na reconformação do Estado para que a retomada do crescimento econômico e as melhorias que se têm verificado no mercado de trabalho e nas desigualdades sociais passem a integrar um efetivo projeto de desenvolvimento? Mas esse é, certamente, um “programa de pesquisa”. Um programa de pesquisa que não dispensa





divergências teóricas e muito menos se reduz à produção de retratos da realidade ou a meras estimativas empíricas.

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Z. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. *Vida para consumo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BOVERO, M. (Org.). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2000.

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

HARVEY, R. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

LESSA, R. Política: anamnese, amnésia, transfigurações. In: NOVAES, A. (Org.). *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

NOGUEIRA, M. A. Administradores e políticos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 23 ago. 2008. p. A2.

OLIVEIRA, F. Capitalismo e Política: um paradoxo letal. In: Novaes, A. (Org.). *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SENNETT, Richard. *O declínio do homem público*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. Hiper-realidade ou hipoteoria? A reflexão dos cientistas sociais sobre política social no Brasil de hoje.





In: OLIVEIRA, Fatima Bayma de (Org.). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1970.

