

Brasil: vinte e cinco anos de estagnação econômica e as opções do desenvolvimento*

Ricardo Dathein**

Resumen:

El artículo analiza el funcionamiento de la economía brasileña después del año 1980, período que Angus Maddison llamó "Edad del Ajuste", en comparación con etapas históricas anteriores y con los E.E.U.U. y el mundo, en términos macroeconómicos, del sector externo y de los indicadores sociales y del mercado del trabajo. Se distingue como el abandono de los instrumentos del planeamiento redujo las necesarias políticas de largo plazo, qué, aliado a la fuerte reducción de las inversiones estatales, prácticamente eliminó el Estado como promotor del desarrollo. En este sentido, el objetivo básico del trabajo, en base del concepto teórico de Ha-Joon Chang sobre el Estado Desarrollista, es evidenciar que esta actuación del Estado es la variable explicativa crucial del funcionamiento de la economía en el período 1981-2004, y que, por lo tanto, pasa por la solución de este problema la construcción de un nuevo ciclo de desarrollo sostenible en la economía brasileña.

Palabras clave:

Economía brasileña; Desarrollo antes y después del año 1980; Estado e inversiones

1. Introdução

Por várias décadas, até 1980, o Brasil viveu sob um padrão de desenvolvimento que promoveu a industrialização e proporcionou elevadas taxas de crescimento do produto. Nesse modelo, o Estado cumpriu um papel estruturante fundamental, comandando o tripé formado conjuntamente com as empresas privadas nacionais e internacionais. O crescimento foi centrado no mercado interno, com baixo índice de abertura econômica e grande proteção às empresas contra a concorrência internacional. Ao mesmo tempo, esse padrão era socialmente excludente, promovendo alta concentração de renda e baixos

* Versões anteriores desse trabalho foram apresentadas no Fourth International Marx Congress, Paris, 2004, e na VII Reunión de Economía Mundial, Madrid, 2005. Agradeço pelas sugestões de comentaristas.

** Professor Adjunto de Graduação e Pós-Graduação em Economia e Chefe do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/Porto Alegre/Brasil. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

salários. O modelo, comandado por um Estado Desenvolvimentista, pode ser visto também como resultante de um pacto de poder conservador. Esse Estado promovia o desenvolvimento, mas com uma fragilidade financeira dada pelo fato de que, em geral, era impedido pelas elites de promover uma reforma fiscal que as tributasse fortemente. Desse modo, o financiamento funcionava como um processo de “fuga para frente”, com o uso de dívidas externa e interna e de inflação. O Estado protegia os capitais nacionais fracos, socializando custos e perdas, ao mesmo tempo em que era politicamente autoritário para com “os de baixo”. Dessa forma, soldava-se o pacto de poder.

Nos anos 1980 esse padrão de desenvolvimento entrou em colapso. A crise impediu o funcionamento das bases do pacto de poder. O Estado perdeu capacidade financeira de sustentar via subsídios os capitais nacionais mais frágeis, e os instrumentos de “fuga para frente” perderam funcionalidade. Ao mesmo tempo, as elites continuaram impedindo a recomposição financeira do Estado. Ao contrário, fizeram esse arcar com o ônus mais pesado do ajustamento. Desse modo, gerou-se um impasse, que pode ser interpretado como uma crise de hegemonia, não se gestando durante toda a década um novo padrão para substituir o esgotado.

A crise financeira do Estado levou à redução de seus investimentos. O setor privado não compensou essa redução, o que fez a capacidade produtiva aumentar muito pouco. Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais também assumiram uma postura passiva no Brasil, com seus investimentos produtivos concentrando-se no próprio Primeiro Mundo ou em países do leste asiático. Por isso, o tripé característico do padrão anterior não mais funcionou, e ocorreu uma queda nas taxas de investimento. Portanto, no momento em que o Estado perdeu sua capacidade de articulação, o modelo ruiu.

Houve uma acomodação da política econômica às exigências colocadas pela restrição externa. As políticas econômicas ficaram concentradas no curto prazo, buscando a geração de superávits comerciais, o que provocou um ainda maior fechamento da economia às importações. Desse modo, políticas industriais ou de longo prazo foram abandonadas. Nesse processo, o Estado teve minada sua capacidade de planejamento, tendo a crise fiscal levado à perda de sua autonomia e de sua capacidade regulatória. Por outro lado, houve também

uma grande aceleração da inflação causada pelas crises externa e do financiamento público.

Ocorreu, concomitantemente, a perda do papel dinâmico das empresas estatais, que foram conduzidas à crise pela sua manipulação para fins macroeconômicos de curto prazo desde a década de 1970. Tendo em vista a importância dos investimentos das estatais e dos investimentos públicos em infraestrutura, a repercussão desses cortes foi decisiva para a estagnação econômica.

Em nível internacional, ocorria o desgaste das políticas keynesianas ativas e intervencionistas, ao mesmo tempo em que a globalização financeira diminuía a capacidade regulatória tradicional dos estados nacionais. Dessa forma, uma recuperação dessa capacidade regulatória e dos investimentos do Estado não encontrava mais respaldo externo.

O padrão de desenvolvimento anterior não tinha resolvido dois aspectos básicos para a superação do subdesenvolvimento: a capacidade de financiamento de longo prazo e o potencial de inovação tecnológica. A queda dos investimentos das décadas de 1980 e 1990 ocorreu justamente quando se desenvolvia nos países centrais um novo paradigma científico e tecnológico. Assim, o modelo de desenvolvimento brasileiro também entrava em crise por esse fator. A estrutura industrial que estava basicamente completada era a da segunda revolução industrial, ao mesmo tempo em que existia baixa capacidade interna de geração de tecnologias de ponta.

O impasse dos anos 1980 e 1990 indica a crise do padrão anterior e a falta de hegemonia para um novo, que precisaria redefinir as formas de financiamento, de intervenção do Estado, de inserção internacional, de incorporação de progresso técnico e a relação salarial. Houve um consenso de que uma volta ao padrão anterior não poderia e não deveria ocorrer, mas ao mesmo tempo as propostas alternativas não geraram um consenso ou não tiveram peso político suficiente para se impor. As propostas de recuperação da capacidade financeira e regulatória do Estado sofreram um veto. Ao contrário, o ajuste deveria ser jogado sobre o Estado. Esse impasse e a estagnação acabaram por favorecer as propostas liberais, com uma perda de poder de resistência e de convencimento de propostas alternativas. Por isso, impulsionados pela onda liberalizante internacional, a solução apresentada como novo padrão passaria por abertura comercial e financeira da economia, diminuição do papel do

Estado, desregulamentação, privatizações e flexibilizações de mercados, o que gerou um modelo econômico muito mais passivo e dependente. Esse foi o modelo adotado pela América Latina, mas não foi, de forma alguma, o de vários outros países não desenvolvidos, que acabaram por apresentar um desempenho econômico muito superior.

Em termos teóricos, parte-se nesse artigo da visão kaleckiana (Kalecki, 1983) de que países não desenvolvidos necessitam de políticas de desenvolvimento para a superação de sua condição estrutural atrasada. Essas políticas, por sua vez, exigem a presença de um Estado Desenvolvimentista, que precisaria ser reconstruído em novos moldes. Chang (1999) apresenta quatro pontos como funções básicas desse Estado: a coordenação das mudanças estruturais típicas do desenvolvimento; a formulação de um projeto de longo prazo; a construção e adaptação de instituições que sejam veículos para a concretização do projeto de desenvolvimento; e a administração dos conflitos inerentes ao processo schumpeteriano de destruição criativa, fazendo com que os ganhadores compensem os perdedores, de forma a reduzir a resistência às mudanças.

Por outro lado, os defeitos do Estado Desenvolvimentista anterior, característicos do processo de substituição de importações, como a tendência à concentração de renda e ineficiências específicas, deveriam ser administrados com um maior controle social sobre esse Estado. Ou seja, ao invés de considerar-se o Estado como intrinsecamente ineficiente e, por isso, apresentar-se como desejável a redução de sua atuação econômica, alternativamente defende-se um choque democrático sobre esse Estado, com o objetivo de fazer com que ele cumpra suas funções eficientemente e sem desvios.

Tendo em vista essa história e essa concepção teórica, o objetivo desse trabalho é apresentar uma análise sobre a economia brasileira no período pós-1980, o qual Maddison (2001) chamou de Era do Ajustamento. Nesse sentido, destaca-se o comportamento dos investimentos, a inserção externa e indicadores sociais e do mercado de trabalho, tendo como hipótese fundamental a de que a atuação estatal, em termos de investimentos públicos e de planejamento estratégico, é a variável explicativa crucial do desempenho desse período. Por isso, passaria pela solução desse problema a construção de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável na economia brasileira.

2. A economia entre duas Eras

A reversão do padrão anterior de desenvolvimento já possui um quarto de século. Não se trata, portanto, de uma simples crise ou sucessão de crises, ou de uma década perdida seguida de outra. Trata-se, mais profundamente, de uma mudança de regime de acumulação, sem perspectivas de saída no curto prazo.

A análise dos dados dos períodos nos quais existe predominância do liberalismo na economia nos mostra um desempenho inferior ao da Era Desenvolvimentista. A Tabela 1 demonstra, em termos da evolução do PIB e do PIB per cápita, comparativamente ao desempenho dos EUA, que somente no período 1930-1980 o Brasil cresceu mais que este país. Tanto nos períodos liberais do Império e da República Oligárquica, quanto no atual período da Era do Ajustamento, o Brasil apresentou desempenho relativamente inferior. Em termos do PIB per cápita, é notável a piora de desempenho na Era do Ajustamento comparativamente à Era Desenvolvimentista (mais de dez vezes menor), e esse é muito inferior ao dos EUA, voltando-se ao padrão do Império. Portanto, os dados demonstram que os períodos liberais apresentam resultados muito inferiores ao período não liberal.

Tabela 1 – Variação percentual do PIB e do PIB per cápita do Brasil e dos EUA por períodos históricos brasileiros – 1500-2004

Períodos históricos brasileiros	PIB		PIB per cápita	
	Brasil	EUA	Brasil	EUA
1500 a 1820 – Colônia	0,62	0,86	0,15	0,36
1820 a 1890 – Império	1,95	4,14	0,30	1,43
1890 a 1929 - República Oligárquica	3,13	3,57	0,92	1,83
1930 a 1980 - Era Desenvolvimentista	6,31	3,57	3,75	2,32
1981 a 2004 - Era do Ajustamento	2,12	3,14	0,32	2,17

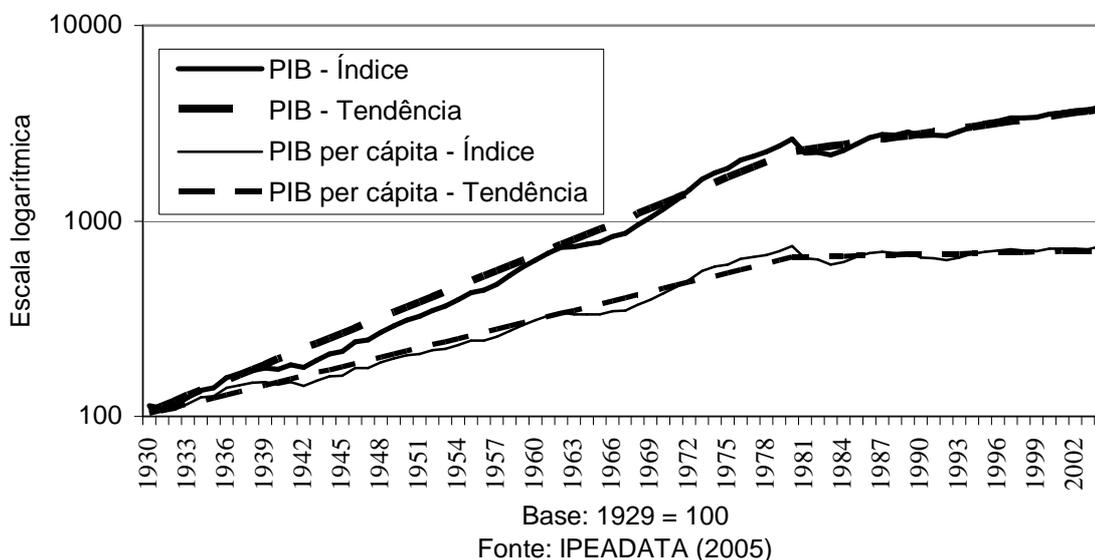
Casas hachuradas indicam desempenhos superiores.

Fontes: adaptado e atualizado a partir de Maddison (2001), tabela 2-14; IPEADATA (2005).

O Gráfico 1 ilustra uma clara reversão de tendência na economia brasileira a partir de 1980. Em termos de PIB per cápita, depois de um extraordinário crescimento médio por meio século, no último quarto de século ocorreu uma virtual estagnação econômica, com apenas 0,32% de crescimento ao ano, em média. Um sério problema dessa nova tendência (que já é de longo

prazo) é que ela tornou-se a base empírica para os modelos econométricos que determinam a taxa de crescimento do produto potencial da economia. Desse modo, com reformas econômicas e institucionais liberalizantes, supondo um Estado mínimo, não ativo enquanto agente de desenvolvimento, e com a conquista de um equilíbrio macroeconômico como condição prévia para esse desenvolvimento, os modelos têm chegado a taxas de crescimento do produto potencial em geral de no máximo 4% ao ano. Portanto, qualquer taxa de crescimento superior a essa tenderia a rapidamente fechar o hiato do produto.

Gráfico 1- PIB e PIB per cápita - Índice e tendência
Períodos: 1930-1980 e 1981-2004

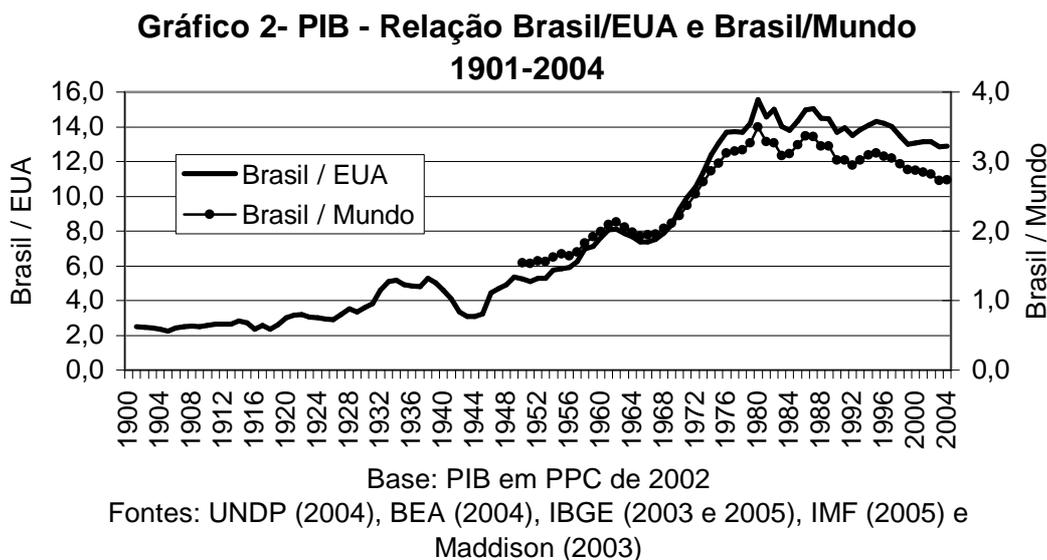


Construiu-se nas últimas décadas um consenso liberal de que baixas taxas de inflação são determinantes para o crescimento econômico. Dessa maneira, a busca do equilíbrio macroeconômico tornou-se prioridade absoluta. Como os investimentos têm crescido muito pouco no Brasil, a oferta potencial é facilmente atingida quando a demanda reage. Assim, para que a demanda efetiva se alinhe com a oferta potencial, a economia precisa crescer pouco. Caso contrário, nesse modelo geram-se desequilíbrios macroeconômico que devem ser prontamente combatidos com políticas monetárias e fiscais contracionistas. É isso o que aconteceu em 2004, por exemplo, quando uma taxa de crescimento de 4,9% gerou como reação uma elevação de taxas de juros por parte do Banco Central. A redução da taxa de crescimento econômico em 2005 é, coerentemente,

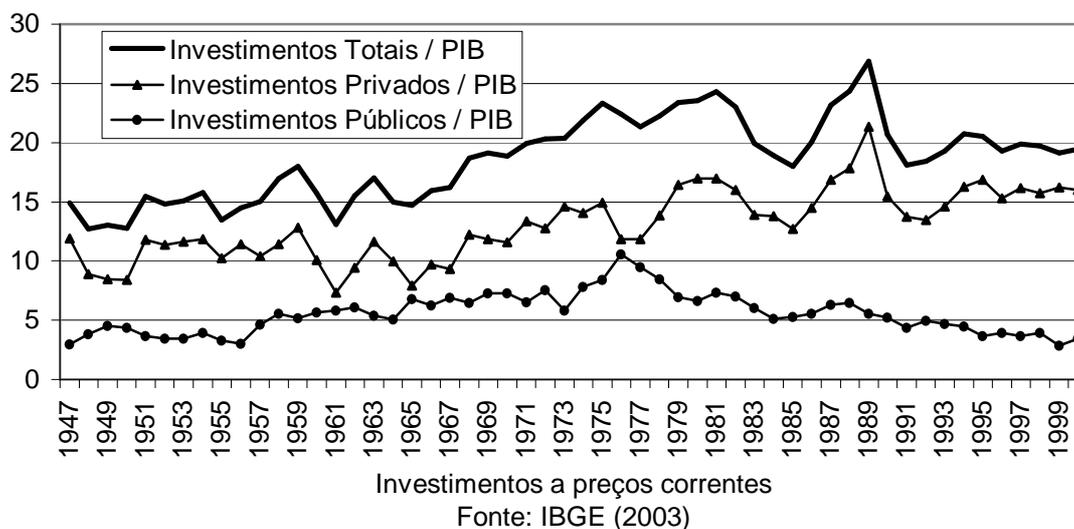
apresentada pela equipe econômica do atual Governo como demonstração do sucesso de sua política monetária.

Portanto, com um modelo matemático, a economia poderia ser posta em um “piloto automático” (Castro, 2005), calibrando-se as políticas de curto prazo de forma a que a demanda efetiva se alinhe a um produto potencial que vem de 25 anos de baixo crescimento médio e com a esperança de que reformas liberais possam aumentar essa taxa média. No entanto, mesmo com essas reformas e com a redução prevista da relação dívida pública/PIB para os próximos anos, e com as conseqüentes reduções de taxas de juros somente no médio ou longo prazo, as previsões sobre o crescimento dos investimentos privados não são muito elevadas. Por isso, como conseqüência, as taxas de crescimento econômico potenciais são de no máximo 4% ao ano.

O Gráfico 2 mostra ainda mais claramente a reversão de tendência a partir de 1980, tanto em relação aos EUA quanto ao total do mundo. No ano de 1980, o PIB (em paridade de poder de compra) brasileiro correspondeu a 15,6% do PIB dos EUA e a 3,5% do PIB mundial. Antes de 1980, o PIB do Brasil somente recuou relativamente, de forma significativa, em curtos períodos, durante a 2ª Guerra Mundial (os EUA cresceram 105% entre 1939 e 1944), enquanto a economia brasileira enfrentou uma recessão de 1939 a 1942, e entre 1963 e 1965, também fase de recessão e instabilidade política durante um período de alto crescimento nos EUA e no mundo. A partir de 1980, no entanto, parece ter-se consolidado uma nova tendência, que já dura um quarto de século. A queda da relação entre o Brasil e os EUA é explicada pela significativa redução do crescimento brasileiro e não por aumento das taxas dos EUA, pois entre os decênios de 1970 e de 1980 e 1990 essa última taxa média não diferiu muito de 3% ao ano. Por outro lado, a justificativa muito utilizada nos anos 1990, de que a baixa taxa de crescimento brasileira seria resultante inevitável da globalização ou de sucessivas recessões provocadas por choques exógenos, também não parece convincente, considerando-se que a participação do PIB brasileiro no PIB mundial também se reduziu tendencialmente a partir de 1980, e que um número considerável de países não desenvolvidos cresceu a taxas elevadas nos anos 1990 (UNCTAD, 2003, p. 9-10).



O objetivo principal desse trabalho é evidenciar a importância da atuação e do investimento estatal para explicar a mudança de desempenho da economia brasileira antes e após 1980 e, portanto, indicar que uma recuperação da capacidade de investimento e de planejamento do Estado é crucial para gerar uma nova etapa de crescimento sustentável. Como mostra o Gráfico 3, a taxa de investimentos da economia brasileira cresceu substancialmente até o início dos anos 1980, e depois apresentou tendência de queda. Os investimentos públicos também cresceram fortemente, até 1976, e depois decresceram muito. O problema da redução da participação do Estado nos investimentos é que não houve um aumento concomitante, depois de 1980, dos investimentos privados, que permaneceram, em média, em torno de 15% do PIB (com fortes oscilações), e isso mesmo com o grande processo de privatizações dos anos 1990. Na primeira fase, até 1976, tanto os investimentos públicos quanto os privados cresceram. Posteriormente, a redução dos investimentos públicos não foi acompanhada por aumento dos investimentos privados, a não ser em um pequeno período no final dos anos 1970. Portanto, a evidência é de que não ocorre um processo de *crowding-out* entre investimentos públicos e privados. Ao contrário, a evidência mais forte é de *crowding-in*, ou seja, os investimentos privados são impulsionados pelos públicos. Mesmo o aumento dos investimentos privados do final da década de 1970 pode ter sido consequência dos fortes investimentos públicos em infra-estrutura e insumos básicos ocorridos nos anos imediatamente anteriores.

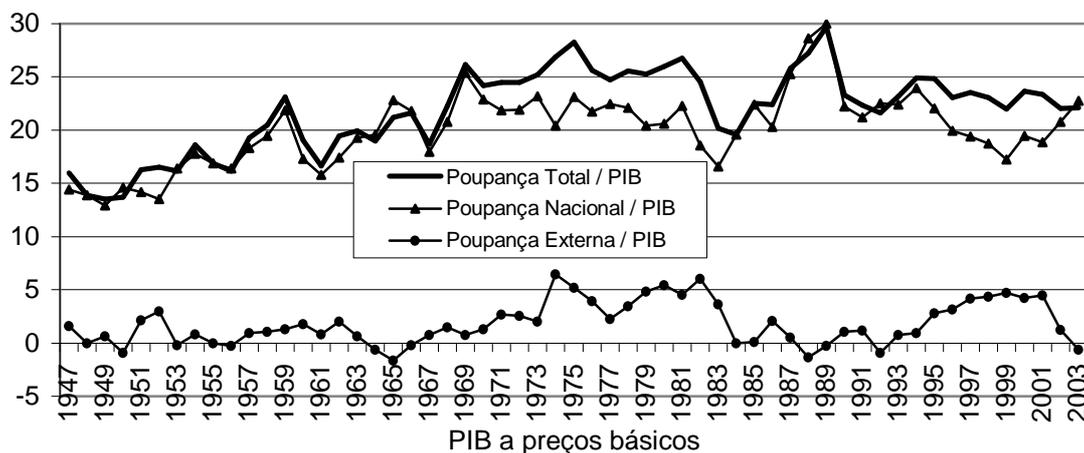
Gráfico 3- Taxas de Investimentos - 1947-2000

Em relação ao crescimento econômico, o problema parece não ter sido do volume dos investimentos, que foi, de 1980 a 2000, inclusive superior (20,8% do PIB) ao das três décadas anteriores (17,6% do PIB). O fato de que entre esses períodos a taxa média de crescimento do PIB reduziu-se a um terço (de 7,4% a 2,5%) indica uma forte redução da produtividade dos investimentos. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, cada ponto percentual de investimentos produzia 0,42% de crescimento do PIB, enquanto de 1980 a 2000 gerou apenas 0,12%.

Após a implantação do Plano Real (de 1995 a 2001), com o aumento da entrada de poupança externa derivada do saldo negativo em Transações Correntes (TC), o governo esperava um aumento concomitante dos investimentos. Como isso não ocorreu, a equação se fecha com a redução da poupança interna. De fato foi isso que ocorreu (ver Gráfico 4). Contabilmente, o saldo negativo em TC é poupança, mas se isso vai gerar um aumento da poupança agregada, depende de como esse saldo negativo é gerado: se for com aumento de importações de bens de capital que deixam de ser comprados internamente ou se for por aumento de importações de bens de consumo, por exemplo, a poupança interna diminuirá, compensando o aumento da externa. Na segunda metade dos anos 1970 e início dos anos 1980 o saldo em TC também foi negativo e a poupança interna também diminuiu. Entre 1984 e 1994, por outro lado, o saldo em TC foi praticamente zero, e a poupança interna aumentou. De 1947 até o início dos anos 1970 o saldo em TC também foi próximo a zero,

enquanto a poupança nacional aumentou fortemente. Por fim, em 2002 e 2003, à forte queda da poupança externa novamente correspondeu um aumento da poupança interna. Portanto, observa-se que, no Brasil, a poupança externa, em geral, não tem se acrescentado à poupança interna, apresentando normalmente comportamento oposto. A explicação para isso é uma excelente demonstração de que é o investimento que determina a poupança total, e não o inverso. Portanto, caso os estímulos aos investimentos sejam baixos, uma maior poupança externa implicará em menor poupança interna. Ao contrário, se os investimentos estiverem em crescimento e a economia se aproximando do pleno emprego, nesse caso sim a poupança externa poderá aumentar a poupança total.

Gráfico 4- Taxas de Poupança - 1947-2003



Fonte dos dados brutos: IPEADATA (2005)

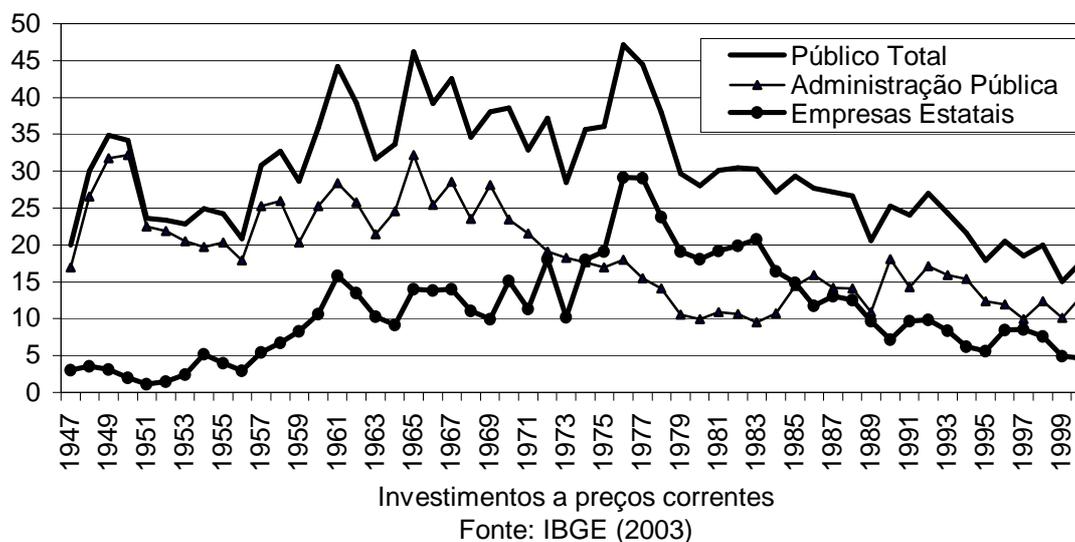
A participação dos investimentos públicos nos investimentos totais flutuou em torno de 35% a 45% nas décadas de 1960 e 1970 (Gráfico 5). Nos anos 1950 a participação dos investimentos de empresas estatais ainda não era muito importante, mas elevou-se nos anos 1960, e na segunda metade dos anos 1970 cresceu muito. Ao mesmo tempo, os investimentos da administração pública apresentaram substancial decréscimo, desde o início dos anos 1970, até estabilizar-se novamente a partir de 1980 (de um patamar de 20% a 30% para 10% a 15% do total). Nos anos 1970, esse decréscimo dos investimentos da administração pública foi contrabalançado por um aumento dos investimentos das empresas estatais. No entanto, a partir do final dos anos 1970, ocorreu uma forte redução da participação das estatais, enquanto a administração direta estabilizou sua parcela. Desse modo, o investimento público total apresentou redução

tendencial contínua, da mesma forma que o das empresas estatais, em todo o período dos anos 1980 e 1990. Na década de 1980, o combate à inflação e as restrições externas explicaram a inibição dos investimentos de estatais, enquanto nos anos 1990 ocorreu um forte processo de privatizações. Com isso, no final dos anos 1990, a participação dos investimentos de estatais voltou ao patamar dos anos 1950 (em torno de 5% do total). Como já ressaltado, essa redução não foi compensada nem por crescimento dos investimentos privados, nem por aumento de investimentos da administração direta. Esse comportamento deve possuir alta correlação com o fraco desempenho do crescimento econômico e da produtividade do investimento total. Isso ocorre porque o investimento público, em infra-estrutura, principalmente, possui forte efeito de *crowding-in*^{1,2}.

¹ O investimento total em infra-estrutura no Brasil, depois de elevar-se desde o início dos anos 1970, de cerca de 5% do PIB, para mais de 10% entre 1978 e 1982, reduziu-se continuamente nos anos 1980, até atingir 3% em 1990. Na década de 1990 a queda continuou, chegando a apenas 1,1% em 1998. Especificamente em energia, essa redução foi de 2,4% para 0,6% do PIB, entre 1990 e 1998 (Pêgo Filho et al., 1999, p. 13-15; Carneiro, 2002, p. 350). As empresas estatais do governo federal, por outro lado, reduziram seus investimentos no setor de energia, de uma média de cerca de 1,0% do PIB nos anos 1970 e 1980, para cerca de 0,4% nos anos 1990 (IBGE, 2003). Isso provocou o racionamento e a recessão do início dos anos 2000.

² Durante décadas, entre os anos 1930 e 1960, o crescimento industrial esteve constantemente ameaçado pela possível falta de energia, e os planos econômicos sempre expressaram o problema colocando a prioridade dos investimentos nesse setor. Desde o final dos anos 1960, durante todos os anos 1970 e mesmo nos anos 1980, apesar de em decréscimo, os investimentos públicos em energia foram relativamente elevados. Isso permitiu altas taxas de crescimento do PIB até 1980. Nos anos 1990, com as privatizações e a grande redução dos investimentos do Estado, voltou-se ao padrão anterior, com baixos investimentos de empresas estatais, mas agora sem os planos econômicos e sem os investimentos via administração pública. Não por acaso, o crescimento econômico voltou a ser restringido por esse fator no presente e para o futuro.

Gráfico 5- Participação dos Investimentos Públicos nos Investimentos Totais - 1947-2000

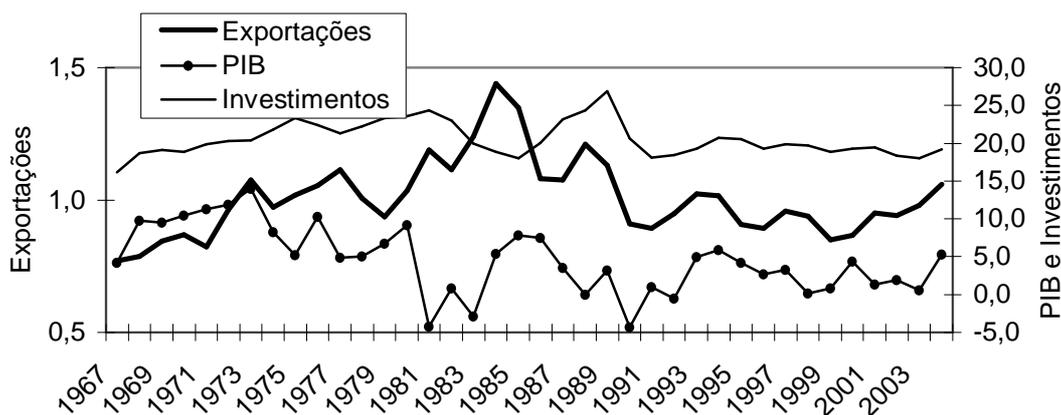


Em relação ao comércio externo, é significativa a incapacidade do Brasil se inserir de forma mais dinâmica. Nos dezoito anos anteriores a 1984, com a aplicação de políticas de desenvolvimento e a forte ampliação da ação de empresas estatais, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais passou de 0,77% a 1,44% (ver Gráfico 6). Após esse período, com a inação do Estado e a opção pelas políticas liberais, essa participação caiu tendencialmente. Por um lado, o aumento das exportações pode gerar mais crescimento e maiores níveis de investimentos, mas, de outra parte, o próprio crescimento e os investimentos geram maiores exportações, ao criarem capacidade produtiva adicional e vantagens comparativas. Autores como Kravis e Vernon (apud Gonçalves et. al., 1998, p. 71-2) e inclusive Krugman e Obstfeld (1999, p. 274), a propósito da experiência do leste asiático, destacam essa segunda ordem causal.

A comparação entre o desempenho dos indicadores crescimento do PIB e taxa de investimentos com as exportações parece mostrar uma relação mais significativa nessa ordem causal na economia brasileira. Ou seja, enquanto no período 1967-1984 a taxa média de crescimento do PIB foi de 6,7% ao ano e a taxa de investimentos cresceu, a participação das exportações brasileiras quase dobrou. No entanto, no período seguinte (1985 a 2004), quando a taxa média de variação do PIB reduziu-se a 2,7% ao ano e a taxa de investimentos baixou

tendencialmente, o comércio brasileiro teve sua participação reduzida de 1,44% a menos de 1,00% no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Aparentemente, não importa tanto o nível médio dos investimentos, que não se modificou substancialmente (21,0% no primeiro período e 20,1% no segundo), mas sua tendência ascendente antes e descendente depois. Como fator explicativo do desempenho das exportações é fundamental, também, o comportamento da taxa de câmbio real, que se desvalorizou no primeiro período e valorizou-se no segundo. Recentemente, após 1999, ocorreu uma reação positiva da participação das exportações brasileiras, derivada fundamentalmente da forte desvalorização cambial e da elevação internacional da demanda e dos preços de *commodities*.

Gráfico 6- Participação das Exportações do Brasil no Mundo, Taxa de Crescimento do PIB e Taxa de Investimentos - 1967-2004

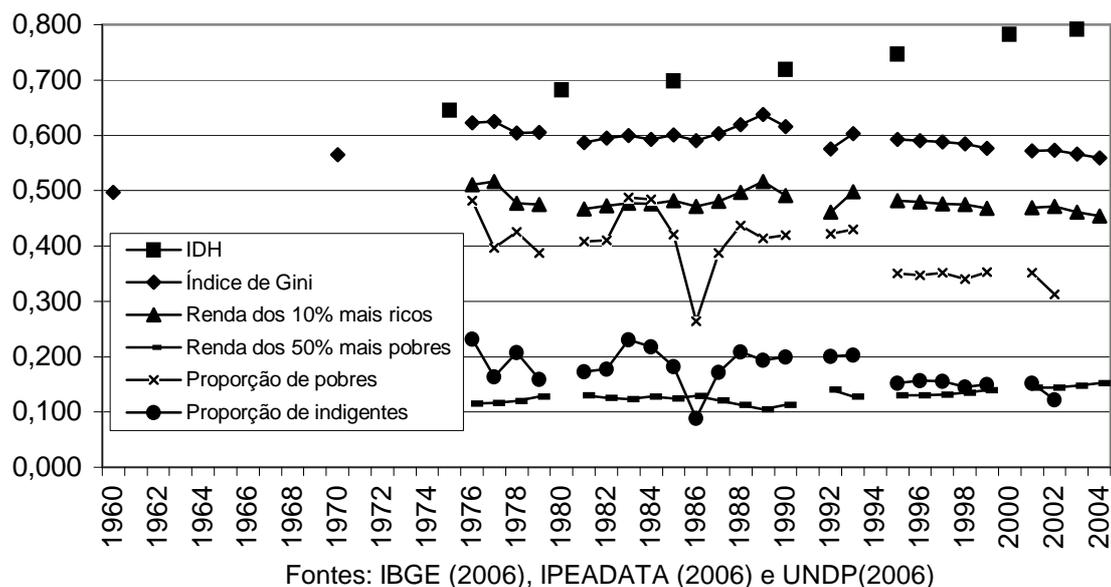
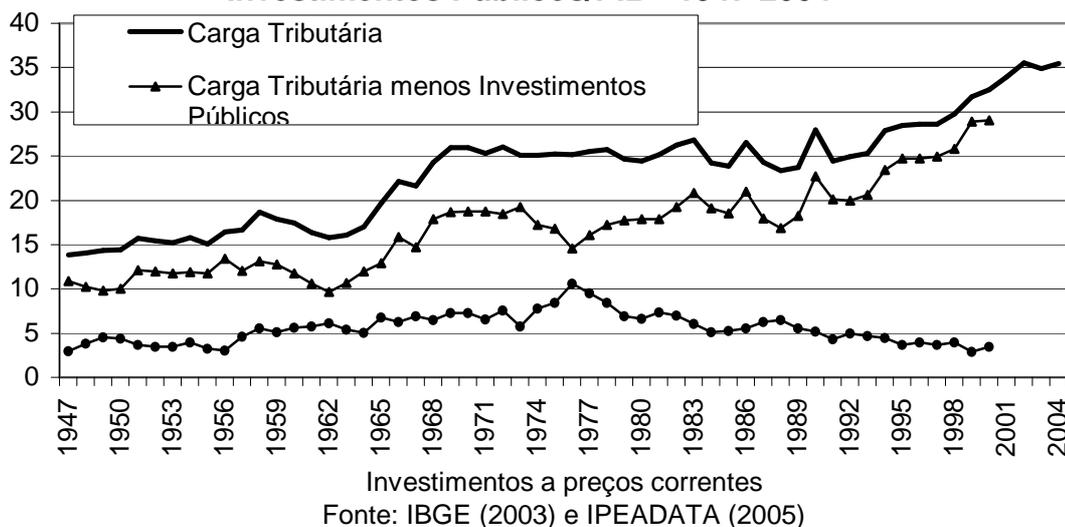


Fontes: IBGE (2005) e IPEADATA (2005)

Nesse sentido, pode-se analisar que uma das razões da diferença de desempenho entre os países da América Latina e os do leste asiático é o distinto modelo de inserção internacional. Enquanto os últimos optaram pela inserção via comércio e via atração de Investimentos Externos Diretos dirigidos aos setores voltados ao comércio internacional, os primeiros fizeram sua inserção via abertura da conta de capitais. Isso explicaria o sucesso do grupo asiático e o insucesso dos países latino-americanos (Belluzzo, 2004). O IED que ingressou no Brasil nos anos 1990 foi utilizado na compra de empresas estatais e privadas nacionais, não aumentando substancialmente, em média, a capacidade produtiva, e gerando pouco aumento de exportações por ter sido, de forma importante, aplicada no

setor de serviços, não exportador, mas gerador de remessas de lucros para o exterior. Além disso, esse IED não contou com o atrativo da elevação da demanda interna, que foi fraca.

Uma das mais fortes críticas ao período desenvolvimentista no Brasil foi a de que, apesar das altas taxas de crescimento econômico, em termos sociais o avanço foi muito menor. De fato, o Brasil é um país de altíssima concentração de renda, por exemplo. Por isso, os críticos e a esquerda sempre defenderam mudanças que gerassem maior desenvolvimento social. O Ex-presidente F. H. Cardoso (1995-2002) sempre se orgulhou de, apesar das relativamente baixas taxas de crescimento econômico, ter produzido melhorias sociais. A análise do Gráfico 7 permite visualizar avanços na década de 1990. O IDH tem melhorado, apesar de ainda ser muito baixo, relativamente ao potencial econômico do país. O Índice de Gini tem se reduzido e a apropriação da renda por ricos e pobres revela alta concentração, mas em queda. As proporções de pobres e de indigentes é que apresentam melhores resultados. Com efeito, a partir da redemocratização e da promulgação da nova Constituição brasileira, em 1988, e durante os anos 1990, houve uma inversão de prioridades, com uma grande ampliação, por parte do Estado, de gastos sociais, com paralela redução de investimentos (ver Gráfico 8). Por outro lado, aumentou muito a disponibilidade de recursos nas mãos do Estado. Com uma carga tributária atual de cerca de 35% do PIB, mesmo descontando-se quase 5% de superávit primário destinados ao pagamento de juros, ainda restam 30% do PIB em mãos dos governos. Com isso, era de se esperar, realmente, uma melhoria dos indicadores sociais.

Gráfico 7- Indicadores Sociais - 1960-2004**Gráfico 8- Carga Tributária menos Investimentos Públicos/PIB - 1947-2004**

O Partido dos Trabalhadores fazia uma crítica tanto às políticas desenvolvimentistas, pela não solução dos problemas sociais, quanto às políticas liberais, geradoras de baixo crescimento e também de baixa eficiência para melhorias sociais, para dizer o mínimo. Nesse sentido, sua proposta significaria uma alternativa, com políticas de desenvolvimento com controle social baseadas na ampliação do mercado interno, de forma a, desse modo, promover a inclusão social. No entanto, o que passou a vigorar no Governo Lula foi o liberalismo na

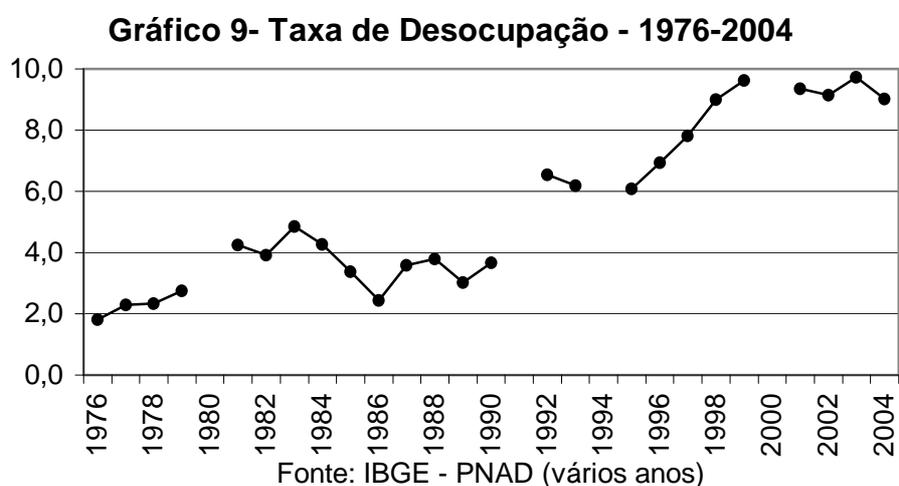
política econômica e uma prioridade social posta em prática de forma assistencialista. Na realidade, essas duas políticas são de continuidade: o mercado geraria desenvolvimento a partir do equilíbrio macroeconômico produzido por políticas de estabilização e por reformas microeconômicas pró-mercado, e as políticas sociais priorizariam uma visão liberal, de focalização, enquanto a democracia participativa, no sentido também de gerar mais eficiência no gasto público, não foi contemplada. As políticas sociais compensatórias podem inclusive levar a um novo populismo, pois não são direitos, mas benesses que tendem a gerar dependência, colocando o governo em relação direta com a população pobre, ao mesmo tempo em que sua base sindical entra em decadência, inclusive pelo fato de estar controlada. Com isso, substitui-se o direito ao trabalho pelo direito à assistência social.

A explicação liberal para que o resultado em termos de melhorias sociais dos anos 1990 não tenha sido maior, apesar da prioridade do Estado em seus gastos, é a de que a classe média se apropriaria da maior parte desses recursos. Por isso as propostas de focalização. Sem negar essa possibilidade, uma outra razão para esse resultado é devida ao baixo crescimento econômico, o que impede o mercado de trabalho de gerar mais empregos e mais renda, e também tolhe maior geração de receitas e gastos sociais por parte do Estado³. Como o desempenho do mercado de trabalho foi muito ruim nos anos 1990, conclui-se que as melhorias sociais foram alcançadas principalmente via políticas sociais ou da atuação do Estado, não tendo sido basicamente resultantes do desempenho econômico ou da dinâmica do mercado. No entanto, se é certo que o crescimento não é suficiente para produzir melhor distribuição de renda, por outro lado, é muito difícil conseguir melhorias sociais substantivas com baixos níveis de crescimento per capita.

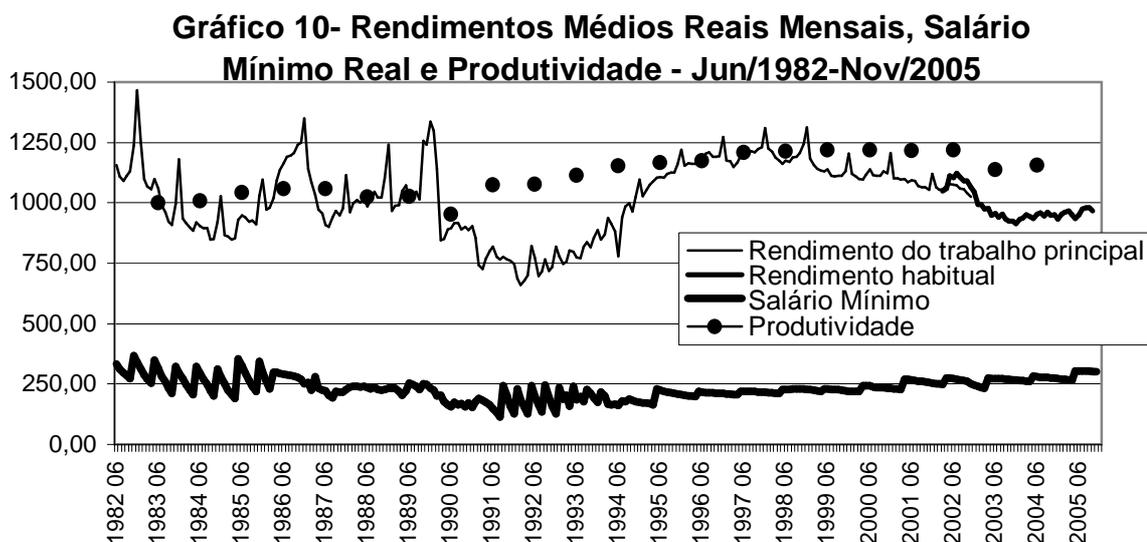
No mercado de trabalho, a taxa de desocupação (Gráfico 9) mostra uma forte tendência ascendente desde 1990, enquanto na década de 1980 houve variações correspondentes aos ciclos econômicos. Entre 1990 e 2004 a economia gerou, em média, 1,5 milhão de novas ocupações por ano (crescimento médio de 2,1%). No entanto, a População Economicamente Ativa elevou-se em 1,9 milhão por ano (aumento médio de 2,5%). Desse modo, a desocupação ampliou-se em mais de 400 mil pessoas ao ano, em média (o que corresponde a mais de um

³ Os quais poderiam inclusive ser menores proporcionalmente ao PIB.

quinto dos entrantes), ou em 5,861 milhões no total (o número de desocupados passou de 2,357 milhões para 8,218 milhões). Aparentemente o problema não é tecnológico, pois a geração de ocupações para cada ponto percentual de elevação do PIB foi de 0,80% de 1990 a 2004 (essa média, de 1940 a 1980, foi de 0,38%). Desse modo, a causa maior parece ser a baixa taxa média de crescimento econômico. Por outro lado, já se observou o problema da baixa da produtividade dos investimentos, de forma que a pequena geração de empregos seria causada, não pela alta produtividade do capital, mas pela redução de sua eficiência em gerar crescimento (que gera empregos).



Com a elevação do desemprego e as baixas taxas de crescimento econômico, os rendimentos médios (Gráfico 10) apresentaram comportamento oscilante, estando hoje inferiores aos níveis reais do início dos anos 1980. Depois da crise do princípio da década de 1990, e com a eliminação da alta inflação com o Plano Real, em 1994, os rendimentos apresentaram forte crescimento até 1996. Após, até 1998, houve uma estagnação e, posteriormente, uma retração persistente. Ou seja, depois dos ganhos derivados da redução da inflação terem exaurido seus efeitos, a realidade do baixo crescimento se impôs. Com a insuficiente geração de ocupações e as diminuições de rendas, a massa de rendimentos apresentou também fraco desempenho, provocando baixo crescimento da demanda agregada nesse período. O salário mínimo apresenta comportamento distinto, pois no período posterior ao Plano Real tem ocorrido seu crescimento real sistemático, apesar de estar atualmente também em patamares próximos aos do início dos anos 1980.



Fontes dos dados brutos: IBGE-PME (2006) e IPEADATA (2006)
 Valores em R\$ de novembro de 2005, deflacionados pelo IPCA ou INPC (Salário Mínimo)
 Produtividade: Índice de 1983 = 1000

Os dados sobre produtividade média do trabalho calculados por Bonelli (2002), baseados nos Censos (Tabela 2), mostram uma grande redução das taxas de crescimento da produtividade no período 1980-2000, comparativamente aos anos 1940-1980, apesar de haver uma recuperação nos anos 1990, ante a década de 1980. Isso se refletiu nas crescentes taxas de desemprego dos anos 1990, por conta do baixo dinamismo do PIB. A partir da PME-IBGE, para as Regiões Metropolitanas, os dados também mostram estagnação nos anos 1980, aumento de 1991 a 1997, depois estagnação e em 2003 uma forte redução (Gráfico 10)⁴. Os rendimentos não têm conseguido acompanhar o crescimento da produtividade (Tabela 2). Uma explicação para esse fraco desempenho dos rendimentos é a pequena elevação da produtividade média, acrescida da concentração de renda determinada pelas características estruturais desse mercado, com forte excedente de mão-de-obra.

⁴ Não levando em conta variações de jornada de trabalho, o que determina uma subestimação dos aumentos de produtividade horária, pois ocorreu redução de jornada por consequência da nova Constituição de 1988.

Tabela 2- Produtividade e Rendimentos – 1940-2004

Períodos	Produtividade		Rendimentos
	Variação total (%)	Variação média anual (%)	Variação total (%)
Censos:			
1940-1980	398,5	4,1	
1980-1991	-9,7	-0,9	
1991-2000	17,4	1,8	
1980-2000	6,1	0,3	
PME-IBGE:			
1983-1990	-4,8	-0,7	-9,9
1990-2004	21,5	1,4	0,1
1995-2004	-1,0	-0,1	-14,7
1983-2004	15,7	0,7	-9,8

Fontes: Bonelli (2002) e IBGE (2006)

Esses movimentos são parte de um processo mais amplo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Comparando os períodos de 1940-1980, de estruturação desse mercado, com o de 1980-2000, os dados mostram, paralelamente a uma maior taxa de crescimento da PEA, um menor crescimento da ocupação, do emprego assalariado e do emprego formal, e um maior crescimento do emprego informal, das atividades sem remuneração e das ocupações por conta própria (Pochmann, 2004). Dessa forma, os segmentos organizados reduziram fortemente suas taxas de crescimento (principalmente na indústria), enquanto nos segmentos não-organizados ocorreu o oposto. Como resultado, o mercado de trabalho, que não havia completado sua estruturação, tornou-se mais precário e heterogêneo.

3. Conclusões

A “Era do Ajustamento” é muito mais que um período de crise econômica. Um quarto de século está cristalizando a nova situação: o alto desemprego e o mercado de trabalho precário são tomados como normais ou determinados pela tecnologia; supõe-se que o Estado não pode mais atuar como planejador e investidor, e ninguém cogita na criação, por exemplo, de alguma empresa estatal que pudesse dinamizar o crescimento; até as políticas de curto

prazo, anticíclicas, são rejeitadas, com o juízo da responsabilidade fiscal; a visão de luta por interesses nacionais é entendida como ultrapassada, em um contexto de mundo globalizado; e a própria idéia de que o país pudesse crescer mais foi abandonada por muitos, pois se considera que é preciso antes alcançar e manter a estabilidade e implantar reformas liberais, priorizando políticas sociais focalizadas. A ideologia neoliberal funciona, assim, como que impondo um padrão-ouro virtual, reduzindo a autonomia fiscal do Estado, tendendo a eliminar investimentos, geradores de desenvolvimento, e gastos, que produzem demanda anticíclica. Nesse sentido, a necessidade, para países não desenvolvidos, de políticas de desenvolvimento, além de políticas de demanda efetiva, como ressaltado por Kalecki (1983), não é reconhecida.

Desde 1980 busca-se prioritariamente a estabilidade macroeconômica via sucessivos ajustamentos das finanças do Estado. Como conseqüência, a economia tornou-se mais vulnerável (e, com isso, instável) a movimentos conjunturais externos. Tendo isso em vista, culpar as crises externas pelas conseqüências das más políticas internas tornou-se regra. Explicações “ad hoc”, como o choque do petróleo, a crise da dívida externa e uma longa lista de choques exógenos, apesar de pontualmente importantes, são reveladoras de dificuldades teóricas ou de uma tentativa de defesa de sucessivas políticas econômicas liberais. No entanto, são insuficientes para elucidar uma mudança estrutural de um quarto de século. Nesse período, o Estado passou de promotor do desenvolvimento primeiramente a regulador dos ciclos, depois a agente passivo, e hoje freqüentemente a promotor de recessão. Por exemplo, a busca de elevados superávits primários para cobrir o pagamento de juros da dívida pública, independentemente do estágio do ciclo econômico, mesmo que não gerando a solução do problema, tornou-se um objetivo prioritário e de longo prazo.

Vinte e cinco anos de sucessivas políticas buscando o equilíbrio macroeconômico podem ser caracterizados como uma Era do Ajustamento. Assistiu-se, nesse período, à destruição do Estado Desenvolvimentista e à construção de um Estado mínimo, nesse sentido. No entanto, esse novo Estado também foi e é incapaz de garantir estabilidade macroeconômica, por dois motivos: porque a economia de mercado e globalizada é inerentemente instável e porque as vantagens de um maior crescimento para a própria estabilização deixaram de ser usufruídos. Para uma posição liberal, no entanto, esse Estado

permanentemente em crise tem uma funcionalidade, que é a de impedi-lo de atuar de forma mais intervencionista em prol do desenvolvimento, garantindo, desse modo, não mais lucros, mas mais liberdade para o mercado.

A priorização do gasto social pelo Estado tem a justificativa das urgentes necessidades sociais. No entanto, como isso foi feito em detrimento dos investimentos públicos, os resultados em termos de crescimento econômico são piores (o que determina um agravamento das condições sociais), pois o efeito multiplicador do consumo gerado pelos gastos sociais é menor que o dos investimentos públicos. Desse modo, criou-se um círculo vicioso, com cortes de investimentos que poderiam gerar melhorias sociais e o conseqüente aumento necessário de gastos sociais, que vai gerar mais cortes de investimentos públicos adiante. Existe, portanto, uma importante diferença entre a Era Desenvolvimentista, quando as políticas econômicas eram fortemente determinadas pelo Estado e os gastos sociais eram relativamente baixos (apesar da maioria das políticas sociais terem sido criadas nesse momento), e a Era do Ajustamento, quando as políticas econômicas são determinadas pelo mercado e o gasto social é alto. O Brasil, infelizmente, ainda não conseguiu chegar a uma combinação adequada entre atuação econômica pró-desenvolvimento e inclusão social, concomitantemente.

A diferença fundamental entre a Era Desenvolvimentista e a Era do Ajustamento está na forma de atuação do Estado. Nos anos 1980, por motivo de crises (externa e alta inflação), e nos anos 1990 também por motivos ideológicos, a atuação estatal pró-desenvolvimento foi tolhida. O Estado foi capturado pelos interesses liberais e a política econômica foi capturada pelo pensamento liberal. Essa captura foi tão forte que atualmente até boa parte da esquerda sucumbiu a essas idéias. Dessa forma, apesar do aumento da carga tributária, criou-se um Estado mínimo. O Estado brasileiro possui dois problemas: um de curto prazo (relacionado ao equilíbrio macroeconômico) e outro de longo prazo. Em termos de longo prazo, o Estado precisa elaborar, democraticamente, um planejamento estratégico para o país. Nesse sentido, a maior deficiência de política econômica é a falta de uma visão estratégica para o país. Concomitantemente, o Estado precisa estar com suas finanças relativamente saneadas, de forma que restrições de curto prazo não impeçam a adoção de políticas de longo alcance. No entanto, não é necessário que o ajuste macroeconômico seja “definitivo” e prévio ao

desenvolvimento, simplesmente porque isso não existe. Por outro lado, a globalização não pode servir de justificativa para a não adoção de políticas que outros países adotam e, por conta disso, obtêm maior sucesso que o Brasil. No leste asiático também existe globalização, e um modelo econômico mercantilista (caracterizado por forte atuação estatal, por geração e manutenção de grandes superávits na Balança Comercial e por alta acumulação de reservas cambiais). Na América Latina, ao contrário, tem-se a adoção de princípios liberais de forma muito mais intensa, e o insucesso dessa alternativa é evidenciado pelos dados econômicos e sociais.

Para que o país consiga recuperar altas e sustentáveis taxas de crescimento é necessário que a taxa de investimentos cresça substancialmente. Para isso, é necessária a recuperação da capacidade de investimento do Estado e, além disso, da capacidade de planejamento desse Estado (Chang, 1994). O Estado não pode atuar simplesmente como garantidor de lucros, mas deve atuar como elaborador, articulador e executor, em aliança com a sociedade, de um plano de desenvolvimento. O mercado não é capaz, ainda mais em um país não desenvolvido, de gerar rápido crescimento com distribuição de renda e riqueza. Em segundo lugar, as políticas de curto prazo devem cumprir o papel de viabilizar as de longo prazo, ao contrário do que ocorre hoje. É claro que é impossível implementar políticas de longo prazo se não houver o controle (mas não necessariamente a solução) das variáveis de curto prazo. No entanto, também é verdade que é inviável pensar na solução dos problemas de curto prazo para, só após, elaborar e implementar políticas de longo prazo ou, pior, esperar apenas pelo mercado. O encaminhamento das questões de longo prazo também cumpre um papel fundamental na resolução dos problemas de curto prazo (endividamento e déficit público, por exemplo), além de alterar a própria agenda de discussão, criando ou possibilitando um maior nível de consenso social. Em terceiro lugar, a vulnerabilidade externa da economia deve ser enfrentada, para se evitar o poder de veto que o capital financeiro possui sobre qualquer política que não priorize seus interesses. Nesse sentido, algum tipo de acordo internacional e formas de controle de fluxos de capitais de curto prazo precisam ser adotados, a exemplo dos países do leste asiático.

Apesar da baixa taxa de crescimento média, existem no último quarto de século vários períodos de fortes reações de demanda. Assim, pode-se

argumentar que a estagnação não exclui a possibilidade de crescimento (Castro, 2005), se as condições para isso forem construídas. O problema é que essas reações rapidamente são abortadas por políticas monetárias “consistentes com a trajetória de crescimento sustentável da economia”. Isso sempre vai ocorrer enquanto permanecer a atual acomodação expressa em um modelo matemático, adotado pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda, que parte dos dados do passado recente (que determina insuficiente crescimento do produto potencial) e que só admite um Estado liberal para o futuro. Existem duas maneiras de projetar o futuro: ou garantir a maior liberdade possível ao mercado e, a partir disso, as taxas de crescimento econômico (e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho, por exemplo) “serão as que forem”, e isso é o melhor possível; ou partir-se das necessidades para a superação do subdesenvolvimento (em síntese) e, tendo esse objetivo em vista, determinar-se o que fazer. Nessa segunda visão é necessária a elaboração e a negociação de um projeto para o futuro, de uma política econômica de longo prazo para a oferta agregada, o que permitiria a modificação e adaptação das políticas de curto prazo a essa estratégia. Essa tarefa cabe à sociedade, via o Estado.

As maiores restrições ao desenvolvimento, aparentemente, portanto, estão no Estado, com suas dificuldades econômicas e conseqüentes políticas, e não no setor privado. Essa constatação não leva a uma conclusão liberal, no entanto. O que temos hoje é um Estado mínimo em termos de capacidade e iniciativa de gerar desenvolvimento. O que precisamos é de mais Estado nesse sentido, com mais investimentos, com mais eficiência, com mais planejamento e, fundamentalmente, com mais democracia. Isso, infelizmente, está hoje fora de cogitação, tendo em vista que a elite brasileira não possui um projeto nacional e em um momento no qual grande parte da esquerda perdeu seu rumo.

Bibliografia:

BANCO CENTRAL (2005): Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: janeiro de 2005.

BEA (2004): Disponível em: www.bea.gov. Acesso em: agosto de 2004.

BELLUZZO, L. G. (2004): “Razões do sucesso do modelo asiático”, *Desafios do Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, p. 24, agosto, PNUD/IPEA, Brasília.

BONELLI, R. (2002): “*Labor productivity in Brazil during the 1990s*”, setembro, Texto para Discussão N. 906, IPEA, Rio de Janeiro.

BRASIL (2003): Ministério da Fazenda, *Política Econômica e Reformas Estruturais*, abril, Secretaria de Política Econômica, Brasília.

_____ (2004a): Presidência da República, *O Brasil na era do desenvolvimento sustentável*, (Brasil: um país de todos), ano 2, n. 4, dezembro, Brasília.

_____ (2004b): Ministério da Fazenda, *Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo*, dezembro, Secretaria de Política Econômica, Brasília.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2005): "Proposta de desenvolvimento para o Brasil", In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. (Orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, Manole e Fundação Konrad Adenauer, Barueri e Rio de Janeiro.

CARNEIRO, R. (2002): *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*, UNESP, IE-Unicamp, São Paulo.

CASTRO, A. B. (2005): "A hipótese do crescimento rápido e sustentável", In: VELLOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE, R. C. de (Coord.), *Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentado*, José Olympio, Rio de Janeiro.

CHANG, H.-J. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, New York.

_____ (1999): "The economic theory of the developmental state", In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca and London.

DATHEIN, R. (2004): "Governo Lula: uma alternativa de política econômica para evitar seu fracasso e atingir o desenvolvimento com estabilidade de preços". *Indicadores Econômicos FEE*, v. 31, n. 4, fevereiro.

GONÇALVES, R. et al. (1998): *A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*, Campus, Rio de Janeiro.

GUTTMANN, R. (1996): "A transformação do capital financeiro", *Economia e Sociedade*, n. 7, dezembro.

HUERTA GONZÁLEZ, A. (2004): *La Economía Política del Estancamiento*, Diana, México.

IBGE (2003): *Estatísticas do Século XX*, IBGE, Rio de Janeiro.

_____ (2006): Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: janeiro de 2006.

_____ (2006): *Pesquisa Mensal de Emprego*. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: janeiro de 2006.

_____ (Vários anos): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores*, IBGE, Rio de Janeiro.

IMF (2005): *World Economic Outlook*. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: janeiro de 2005.

IPEADATA (2006): Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: janeiro de 2006.

KALECKI, M. (1983): “A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas”. In: KALECKI, M. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*, HUCITEC, São Paulo.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. (1999): *Economia Internacional: teoria e política*, Makron, São Paulo.

MADDISON, A. (2001): *The World Economy: a millennial perspective*, OECD, Paris.

_____ (2003): *The World Economy: historical statistics*, OECD, Paris.

MARQUETTI, A. (2003): *A Economia Brasileira Retomará o Crescimento Sustentável no Governo Lula?*, mimeo, Departamento de Economia/PUCRS, Porto Alegre.

PÊGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. (1999): “Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990-2002”, *Texto para Discussão n. 680*, outubro, IPEA, Brasília.

POCHMANN, M. (2004): “Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites”, *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Ano 9, n. 24, agosto, IPEA e MTE, Brasília.

UNCTAD (2003): *Preparativos para la XI UNCTAD: Comunicación del Secretario General de la UNCTAD*, agosto, Genebra.

UNDP (2006): Disponível em: www.undp.org/hdro. Acesso em: janeiro de 2006.