

Mais!
2a. versão -Agosto 1994

INSERÇÃO INTERNACIONAL E APARTHEID SOCIAL

Luiz Carlos Bresser Pereira

O desenvolvimento e a distribuição da renda só serão alcançáveis se o Brasil for capaz de se transformar em uma economia moderna, competitiva internacionalmente.

A concentração de renda foi fruto do protecionismo e do corporativismo: não será voltando a eles que se conseguirá vencer o *apartheid* social.

Uma vez alcançada a estabilização através do Plano Real, o grande desafio que o Brasil enfrentará será o de retomar o desenvolvimento com distribuição de renda. Para isto, a decisão fundamental é a da inserção internacional do país. Adotará o Brasil uma estratégia agressiva de conquista dos mercados internacionais, a partir de uma perspectiva baseada nos interesses nacionais, ou procurará voltar a se fechar, a se “voltar para o mercado interno”, nos termos de um nacionalismo protecionista que caracterizou o desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980? A candidatura Fernando Henrique opta pela primeira alternativa, afirmando que não apenas o desenvolvimento mas também a distribuição da renda só serão alcançáveis se o Brasil for capaz de se transformar em uma economia moderna, competitiva internacionalmente; a candidatura Lula opta pela segunda alternativa, a partir do

pressuposto de que dessa forma seria possível enfrentar o *apartheid* social existente no país.

Há nesta segunda alternativa um óbvio equívoco: o protecionismo nacionalista e o corporativismo estatista não são nem a forma mais adequada de desenvolver o mercado interno, nem de combater o *apartheid* social. O mercado interno só se desenvolverá se o Brasil voltar a crescer. Entre 1930 e 1960 modelo de substituição de importações foi uma estratégia adequada de desenvolvimento. Há muito tempo, entretanto, deixou de sê-lo, transformando-se em mera forma através da qual grupos de empresários ineficientes e de burocratas aproveitadores privatizam o Estado, engajados em uma permanente busca de rendas extra-mercado competitivo (*rent seeking*). Por outro lado, a concentração de renda foi fruto desse modelo de desenvolvimento, de forma que não será voltando a ele que se conseguirá vencer o *apartheid* social.

Os sinais de que o Brasil começa afinal a superar a grande crise econômica dos anos 80 são cada vez mais claros. Esta crise, definida por altas taxas de inflação e estagnação da renda por habitante, teve como origem uma profunda crise do Estado, que, por sua vez, caracterizava-se por dois elementos básicos: (1) a crise fiscal, resultado de anos de desenvolvimentismo, de populismo e de endividamento externo fácil, e (2) o esgotamento do modelo de industrialização substitutiva de importações. A superação da crise, entretanto, revelou-se particularmente difícil, não apenas porque o ajuste fiscal e a mudança na estratégia de desenvolvimento implicavam em confrontar interesses estabelecidos de toda ordem, mas também porque o próprio diagnóstico da crise só foi feito de maneira abrangente em torno de 1987, depois do fracasso do Plano Cruzado. Antes disso o país, ainda intoxicado com os êxitos econômicos do passado, recusava-se a admitir que estava imerso em uma grave crise.

Uma vez feito o diagnóstico, ficou claro que uma ampla reforma do Estado se impunha como condição não apenas da superação da sua crise fiscal, mas também da reformulação do seu modo de intervenção: o ajuste fiscal, a privatização e a liberalização comercial. Entre 1987 e 1993 estas três tarefas foram iniciadas e realizadas com relativo êxito. Devido, entretanto, a uma básica incapacidade técnica por parte das equipes econômicas de enfrentar a inércia inflacionária, a estabilização, embora insistentemente perseguida, não foi alcançada nesse período. Só em 1994, com o Plano Real, foi dado o passo decisivo nesse sentido.

Alcançada a estabilização ou a quase-estabilização e parcialmente reformado o Estado, coloca-se agora o problema de retomar o desenvolvimento com distribuição de renda. Para isto, é necessário definir uma

nova estratégia de inserção do Brasil na economia internacional, através da tomada de decisões estratégicas por parte do Brasil. Definir sua forma de inserção na economia mundial será optar uma estratégia de desenvolvimento. E para isto, embora tenha sido fundamental a decisão de abrir a economia para a concorrência internacional, está claro que isto não basta. Bastaria se vivêssemos em um mundo ideal de países competindo livremente no comércio internacional. Mas a economia globalizada dos nossos dias está longe de pautar-se por esse padrão.

As Mudanças Internacionais

Antes de mais nada o Brasil precisa rever com urgência seu auto-diagnóstico - o de que seria um “small global trader” com vocação para negociar indistintamente com todos os países do mundo -, a partir das mudanças que ocorreram no cenário econômico mundial nas duas últimas décadas. O Itamaraty tem resistido a essa revisão. Em um certo momento, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a direção do Ministério das Relações Exteriores, pareceu que a política externa brasileira finalmente mudaria, tornando-se coerente com a abertura comercial. Mas afinal essa mudança não se concretizou, prevalecendo a visão essencialmente nacionalista do Brasil, que recusa a filiação do país a um grande bloco comercial, na medida em que esta decisão implicaria em uma abertura ainda maior, embora direcionada. Segundo essa perspectiva, o Brasil teria uma vocação intrínseca para o comércio multilateral, não consultando seus interesses a participação em um Bloco das Américas.

O Brasil precisa rever sua estratégia de inserção internacional não apenas porque o modelo de substituição de importações esgotou-se, e porque a abertura comercial demonstrou que o Brasil possui uma indústria internacionalmente competitiva, mas também porque a economia mundial sofreu nos últimos 20 anos um extraordinário processo de transformação.

Primeiro, a economia globalizou-se definitivamente devido ao grande aumento do comércio internacional, dos investimentos multinacionais e das transações financeiras internacionais. Segundo, a Terceira Revolução Industrial, baseada na microeletrônica e na organização flexível e cooperativa do trabalho, aumentou dramaticamente a produtividade das empresas, obrigadas a sobreviver em um mercado internacional cada vez mais competitivo não apenas porque os custos dos transportes e das comunicações baixou, mas também porque a crise fiscal do Estado do Bem-estar, no países desenvolvidos, levou os governos a ajustes fiscais necessários mas recessivos.

Terceiro, houve um forte aumento da concorrência internacional, em decorrência da desaceleração das taxas de crescimento nos países centrais. Estes países centrais enfrentam desde os anos 70 uma problema fundamental mas nem sempre nítido - a crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado - que, na América Latina e no Leste Europeu, apareceu com toda clareza nos anos 80. Em consequência desta crise, que imobilizou o Estado, e não obstante o aumento da eficiência das empresas, ocorreu uma forte desaceleração das taxas de crescimento dos países centrais, quando comparadas com as verificadas entre 1945 e 1973, e um significativo aumento do desemprego. A resposta à crise foi tornar a competição entre os países muito mais acirrada.

Finalmente, uma quarta transformação da economia internacional foi o desaparecimento da hegemonia econômica norte-americana e a formação de três grandes bloco regionais: o Bloco Europeu, o Bloco da América do Norte, e o Bloco Asiático. Enquanto os Estados Unidos eram o país hegemônico, sua estratégia era necessariamente multilateral. Sua expectativa, como a da Inglaterra no século XIX, era a de ser dominante em todos os mercados. No momento, entretanto, que a Europa organizou-se em bloco formal e cresceu, e que o Japão liderava um bloco de produção informal mas extremamente dinâmico na Ásia, não sobrou outra alternativa para os Estados Unidos senão organizar seu próprio bloco.

Em síntese, o comércio internacional tornou-se mais aberto na medida em que os países subdesenvolvidos abriram suas economias unilateralmente e os países desenvolvidos o fizeram em função da Rodada do Uruguai. Mas, ao mesmo tempo, mais administrado, na medida não apenas que os blocos regionais estabeleciam preferências comerciais, mas também que os acordos formais e informais entre governos e o aumento das transações comerciais intra-empresas e intra-setores tornavam o comércio internacional crescentemente administrado. A abertura comercial e a redução dos custos dos transportes e das comunicações apontaram na direção de uma competitividade cada vez mais agressiva, levando os governos e as empresas, para se protegerem, a várias formas de comércio administrado, as quais, entretanto, não evitaram a concorrência, apenas a regularam. O que se formou foi um *network* de acordos formais e informais e de relações comerciais competitivas, que efetivamente coordena o comércio internacional.

Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (*Folha de S.Paulo*, caderno *Mais!*, 10.7.94), esse processo de globalização não tem nenhum caráter conspiratório. Não é, ao contrário do que afirma José Luís Fiori, “o resultado de decisões políticas e econômicas tomadas de forma cada vez mais

concentrada por alguns oligopólios e bancos globais e alguns poucos governos nacionais” (*Folha de S.Paulo*, caderno *Mais!*, 14.8.94). É claro que as grandes potências pressionaram as economias subdesenvolvidas a ajustarem seu balanço de pagamentos e a estabilizar seus preços - esta era uma forma de resolver a crise da dívida externa com menos custos para elas. Não há dúvida, também, que influenciaram os países periféricos a abrir suas economias. Mas isto não significa que o ajustamento e a abertura não fossem reformas absolutamente necessárias para esses países, inclusive o Brasil. A grande crise dos anos 80 originou-se não apenas do endividamento externo, mas também das profundas distorções econômicas provocadas pelo crescimento do Estado e por sua privatização por burocratas e empresários. O ajustamento estrutural veio exatamente sanar esse problema. Muito menos significa que a globalização seja fruto de uma decisão dos países centrais, já que estes encontram dificuldades tão grandes quanto as encontradas pelos países em desenvolvimento para afirmar suas políticas nacionais no quadro de uma economia mundial cada vez mais integrada e mais competitiva.

Proteção Positiva

É dentro desse quadro que o Brasil precisa tomar suas decisões. Abriu unilateralmente sua economia porque precisava também beneficiar-se da concorrência internacional, que obriga as empresas a aumentar sua produtividade e garante uma alocação mais racional de recursos. Mas agora precisa proteger sua economia de uma concorrência que, através do comércio administrado, acaba se tornando ainda perigosa para aqueles que dele estejam excluídos. De que forma proteger-se? Voltando ao protecionismo substituidor de importações? Paralisando sua abertura? Obviamente, não.

Fiori tem razão quando afirma que em uma economia globalizada e desregulada torna-se mais difícil implementar políticas industriais de longo prazo. Mas é exatamente aí que se encontra o desafio. Não tem razão, porém, quando que nesse mundo marcado pela competição entre as nações, “fica difícil o fortalecimento fiscal dos Estados, emparedados pela total mobilidade e desregulação dos capitais”. Não há relação nem positiva nem negativa entre globalização e saúde financeiro do Estado. O que há é a dramática necessidade de o Estado ser fiscalmente forte, contar com uma poupança pública positiva e alta, para assim poder realizar suas ação econômica de proteção das economias nacionais.

O Estado continua, portanto, a ter um papel decisivo na promoções dos interesses econômicos nacionais. O que mudou foi a forma de intervenção ou

de proteção. Estas passaram a ser positivas, não negativas. Não se trata mais de levantar barreiras administrativas e alfandegárias contra a concorrência estrangeira, mas de desenvolver políticas que fortaleçam a competitividade do país e assegurem sua inserção na economia mundial.

Em primeiro lugar, o Brasil precisa negociar sua admissão no Bloco da América do Norte em conjunto com o Mercosul. A recente transformação do Mercosul em uma união aduaneira, com tarifa externa comum, foi um grande avanço. Mas não é suficiente. O mundo está se dividindo em três grandes blocos: a União Européia, o Bloco Asiático (que é um bloco informal de produção) e o Bloco dos Estados Unidos, iniciado através do NAFTA. Para o Brasil a alternativa é, ou inserir-se neste último bloco, ou fazer parte das nações excluídas dos grandes acordos preferenciais de comércio. Participar de um bloco não significa, obviamente, renunciar à vocação multilateral do Brasil. Significa apenas fazer uma opção preferencial por um dos três blocos - aquele que naturalmente temos maior afinidade, não apenas devido ao maior interesse dos Estados Unidos na América Latina, mas também porque esse país já é hoje mais aberto para as exportações brasileiras de manufaturados.

Em segundo lugar, precisa desenvolver políticas industrial e tecnológica coerentes, que garantam espaço para as exportações brasileiras. Inserir-se competitivamente no mercado internacional, manter a disciplina fiscal, reforçar pragmaticamente a abertura comercial, manter o programa de privatização, resguardar os direitos de propriedade de forma a garantir o investimento interno, e garantir condições adequadas para o investimento externo, privilegiar sistematicamente o funcionamento livre dos mercados - todas essas políticas não significam que o Estado deixe de ter um papel fundamental no processo de desenvolvimento. Esse papel não é apenas o de garantir a execução dos contratos e a ordem interna. Não é também só o de promover a educação e a saúde. Não basta, também, investir na infra-estrutura. Além disso, será necessária uma política ativa de apoio à agricultura e aos setores estratégicos, para que possam ser bem sucedidos na sua concorrência internacional.

Contra o Apartheid

Mas até que ponto a inserção vitoriosa do Brasil na economia internacional é compatível com um processo de distribuição de renda? Os defensores da candidatura Lula pretendem que a inserção competitiva do Brasil na economia internacional será uma forma de manter o país subdesenvolvido e com a renda concentrada. Esta posição é obviamente

insustentável. Outros analistas, entretanto, que se pretendem neutros ou independentes, sugerem que a alternativa oferecida pelas eleições presidenciais é entre o desenvolvimento moderno com concentração de renda, ou o não-desenvolvimento, o atraso, com distribuição. Ora, esta perspectiva também é insustentável.

Na verdade, só a retomada do desenvolvimento, para a qual a integração competitiva do Brasil na economia mundial é essencial, permitirá enfrentar de forma realista o problema fundamental do *apartheid* social. Há duas razões para o que estou afirmando.

Em primeiro lugar, porque, historicamente sabemos que nos seus melhores momentos a estratégia anterior de desenvolvimento - a substituição de importações - foi sempre concentradora de renda. Foi concentradora porque se baseava em grandes investimentos capital-intensivos, que privilegiavam o capital. Foi concentradora porque baseava-se no *rent seeking* - na busca de vantagens extra-mercado competitivo -, na medida em que implicava em subsídios de toda ordem aos empresários locais, em proteção à indústria local contra os consumidores, e em um excessivo poder para a tecnoburocracia estatal. Os críticos dos modelo de substituição de importações muitas vezes pretendiam que a concentração de renda nele presente derivava da política salarial. Tal crença superestima igenuamente o poder de tal política.

Em segundo lugar, porque, depois de uma certo nível de renda por habitante, o desenvolvimento tende a ser acompanhado de distribuição de renda, na medida em que esta se torna funcional ao próprio desenvolvimento. A tese de que primeiro é preciso concentrar, aproveitando-se da maior propensão marginal a poupar dos mais ricos, para em seguida distribuir, só é válida nos primeiros estágios de desenvolvimento, quando a economia não realizou ainda sua acumulação primitiva - ou seja, quando ainda não se tornou predominantemente capitalista, nem alcançou uma taxa de poupança sobre o PIB em torno de 20 por cento. A partir, entretanto, do momento em que uma economia completa sua acumulação original - o que geralmente coincide com uma renda por habitante de dois mil dólares - o desenvolvimento tende a ser acompanhado por distribuição de renda. Este fato foi inicialmente verificado pelo grande pesquisador do desenvolvimento que foi Simon Kuznetz e depois comprovado por inúmeros estudos.

As razões para esta relação mutuamente reforçadora de desenvolvimento e distribuição são muitas. Uma distribuição mais igual da renda (1) permite uma maior legitimidade dos gerentes e capatazes sobre os trabalhadores promovendo uma maior produtividade do trabalho; (2) garante adicionalmente

essa maior produtividade dos trabalhadores na medida em que estes estão melhor educados, melhor alimentados, e com a saúde mais protegida; (3) evita o populismo econômico, que provoca inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos; (4) garante maior estabilidade política; (5) decorre de níveis mais altos de educação que por sua vez promovem do desenvolvimento; (6) limita o consumo suntuário dos ricos.

Mas isto não significa que o mercado garanta automaticamente uma distribuição de renda mais igual. O mercado sozinho não garante nem o desenvolvimento nem a distribuição de renda. Ambos são garantidos por uma equilibrada coordenação da economia pelo mercado e pelo Estado. O *apartheid* social tem que ser combatido no Brasil não apenas por uma política de desenvolvimento, mas também por uma política deliberada de distribuição de renda. O Brasil não é um país moderno fundamentalmente porque a renda é distribuída de uma forma profundamente desigual. Se o caminho da modernidade passa pela integração internacional, passa também por uma efetiva política de distribuição de renda.

E, síntese, no processo de definição de uma nova estratégia de desenvolvimento e de distribuição de renda para o Brasil, do qual a sua inserção internacional é um componente básico, é fundamental a recusa qualquer tipo de abordagem dogmática, seja ela de caráter neoliberal, livre-cambista, seja de caráter nacionalista, protecionista. Ao invés, é preciso adotar uma perspectiva pragmática, na qual o desenvolvimento do mercado interno e a distribuição de renda são objetivos essenciais que só poderão ser alcançadas se o Brasil for capaz de, agressiva e firmemente, conquistar um espaço no cenário econômico mundial, e, ao mesmo tempo, lograr realizar uma política social e de distribuição de renda que lhe garantam o efetivo acesso à modernidade.