

A ESTRATÉGIA DA COMPETITIVIDADE E DO INTERESSE NACIONAL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho apresentado ao Cedec, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, em 27 de abril de 1990, como parte do ciclo de conferências “Brasil anos 90: diagnóstico e alternativas estratégicas”. Publicado originalmente em Bresser-Pereira, L.C. (1992) *A Crise do Estado*. São Paulo, Nobel: 147-161.

Nunca o Brasil enfrentou uma crise econômica tão profunda quanto a atual. Nunca foi submetido a uma cirurgia tão radical e ambiciosa quanto àquela do Plano Collor I. Entretanto, embora esteja muito claro para mim que a estabilização da economia brasileira é condição para a retomada do desenvolvimento, não me preocuparei, neste artigo, com os problemas da inflação e da dívida pública. Não farei também a análise da crise econômica brasileira, desencadeada a partir de uma dívida externa contraída nos anos 70 e do correspondente desequilíbrio das contas públicas.

Minha tentativa neste trabalho será a de fazer uma análise mais geral da economia e da sociedade brasileira. Será a de discutir uma estratégia para o Brasil – uma estratégia econômica e política – a partir de uma discussão dos grandes diagnósticos que se fizeram e ainda se fazem sobre nosso país. Diagnósticos econômicos, diagnósticos políticos, diagnósticos com um forte componente ideológico, diagnósticos que acabaram invariavelmente sendo superados pelos fatos, mas diagnósticos que foram ou ainda são essenciais para a formulação de uma estratégia para o Brasil.

A estratégia de que falarei aqui será necessariamente uma estratégia de desenvolvimento no sentido mais amplo da palavra, e será também uma estratégia de inserção do Brasil no quadro internacional. Será uma estratégia baseada em dois conceitos-chave: o do interesse nacional, em oposição tanto ao nacionalismo quanto ao internacionalismo, e da competitividade, em oposição tanto ao protecionismo quanto à crença de que podemos contar com a boa vontade e a ajuda dos países desenvolvidos. Será baseada em um diagnóstico básico: o Brasil já não tem uma indústria infante mas

uma indústria madura, não está mais em transição para o capitalismo mas já é capitalista, não depende mais precipuamente da acumulação primitiva, via concentração de renda e investimento direto do Estado para se desenvolver, porque já estabeleceu uma base de acumulação privada e agora necessita desenvolver o consumo de massa, além de lograr crescente competitividade internacional.

OS DIAGNÓSTICOS

Discutirei inicialmente os diagnósticos alternativos sobre o Brasil e só depois proporei uma estratégia de desenvolvimento interno e de inserção internacional. No apêndice a estratégia aparecerá de uma forma ordenada, por itens. No texto a estratégia e o diagnóstico muitas vezes aparecerão entremeados.

Os diagnósticos sobre o Brasil podem ser apresentados a partir de um critério histórico e ideológico. Talvez fosse possível enumerar esses diagnósticos, seguindo esses dois critérios, da seguinte forma:

1. diagnóstico liberal-oligárquico;
2. diagnóstico nacional-populista protecionista;
3. diagnóstico conservador protecionista internacionalista;
4. diagnóstico neoliberal;
5. diagnóstico progressista moderno.

Esses diagnósticos, aos quais correspondem estratégias de desenvolvimento, em parte se sucedem, em parte se digladiam entre si. O diagnóstico liberal-oligárquico entrou em crise nos anos 30. O diagnóstico nacional-populista (ou nacional-desenvolvimentista) protecionista, cuja origem está na esquerda, teve seu grande momento nos anos 50 e ressurgiu como uma sombra do passado para embasar economicamente a luta pela redemocratização entre 1977 e 1984. Sua inadequação aos tempos atuais se revela quando volta ao governo em 1985 e 1986. O diagnóstico conservador-protecionista marca o regime tecnoburocrático-capitalista de 1964 a 1984. O diagnóstico neoliberal, de direita, começa a ganhar força nos anos 70, quando em nível mundial o neoliberalismo volta a se afirmar como ideologia dominante, e se torna dominante com o fracasso do diagnóstico e da estratégia conservadores-protecionistas. O diagnóstico progressista moderno, que começa a se afirmar entre a esquerda a partir do fracasso, em 1986, da sobrevivência do nacional-populismo protecionista, representa hoje a alternativa social-democrática ao neoliberalismo. Ambos os diagnósticos e respectivas estratégias têm caráter internacionalista, mas o

primeiro está baseado no pressuposto de interesses internacionais comuns enquanto que o segundo se apóia no princípio do interesse nacional.

OS DIAGNÓSTICOS DA DIREITA

O diagnóstico liberal-oligárquico foi dominante no Brasil até os anos 30. Depois perdeu espaço, primeiro para o desenvolvimentismo populista protecionista e depois para o desenvolvimentismo protecionista conservador. A partir de meados dos anos 70 começou a ser substituído, entre os setores de direita, pelo neoliberalismo. É possível distinguir o diagnóstico oligárquico-liberal do diagnóstico neoliberal, (1) na medida em que seu liberalismo e seu individualismo eram muito mais retóricos que reais, (2) porque sua crítica à intervenção do Estado era baseada apenas nas vantagens do mercado e não na negação filosófica pessimista da possibilidade de ação coletiva, (3) na medida em que seu conservadorismo era baseado antes no autoritarismo e na tradição que na afirmação positiva da modernidade identificada com o mercado, (4) porque propunha uma estratégia de desenvolvimento do país baseada na agricultura exportadora em vez de em uma indústria moderna e em um mercado financeiro sofisticado e cada vez mais internacionalizado.

O diagnóstico liberal-oligárquico reconhecia o caráter subdesenvolvido do Brasil e sua dependência econômica e cultural em relação aos países industrializados. Via o Brasil em um processo de modernização, transitando de uma sociedade tradicional para uma moderna e capitalista. Essa transição deveria basear-se nas vantagens comparativas do Brasil, que residiriam basicamente na agricultura. Os países centrais eram vistos como entidades superiores cujos interesses coincidiam basicamente com os do Brasil. Qualquer tipo de nacionalismo era rejeitado em nome de um internacionalismo que acreditava ser sempre possível contar com boa vontade do mundo desenvolvido.

O diagnóstico liberal-oligárquico desmoralizou-se na medida em que uma industrialização bem-sucedida, a partir dos anos 30, desmentiu a estratégia agrário-exportadora. O diagnóstico nacional-populista protecionista, que também pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista, torna-se dominante. Os setores conservadores que adotavam o diagnóstico liberal-oligárquico foram aos poucos aderindo à estratégia industrializante e ao desenvolvimentismo protecionista para se constituir na sua vertente de direita: o protecionismo desenvolvimentista conservador. A partir do golpe de Estado de 1964, esse tipo de desenvolvimentismo de direita,

internacionalista e modernizante mas contraditoriamente protecionista, torna-se dominante no Brasil, em conflito com o velho nacional-desenvolvimentismo populista e sempre protecionista de esquerda.

O NACIONAL-POPULISMO PROTECIONISTA

O nacional-populismo protecionista torna-se dominante no Brasil a partir dos anos 50, embora a realidade que lhe dava lastro – o modelo de industrialização substitutiva de importações – prevalecesse desde os anos 30. O desenvolvimentismo populista foi uma estratégia em grande parte formulada pela esquerda na América Latina, mas jamais foi uma estratégia plena e autenticamente de esquerda. Não podia sê-lo porque partia do reconhecimento realista da fraqueza das forças de esquerda, da inviabilidade de uma revolução de caráter socialista, e propunha a aliança dos trabalhadores e da esquerda tecnoburocrática com os empresários industriais em torno de um projeto nacional de industrialização.

O diagnóstico nacional-populista protecionista e desenvolvimentista era essencialmente nacionalista e moderadamente favorável à intervenção do Estado, na medida em que via na proteção à indústria nacional a estratégia básica de crescimento. Via também o Brasil como um país subdesenvolvido, em transição do capitalismo mercantil para o industrial, no qual uma indústria infante estava permanentemente ameaçada pela concorrência imperialista dos países industrializados, que desejavam manter o Brasil permanentemente primário-exportador. Diante dessas ameaças não restava ao país outra alternativa senão se proteger, senão proteger o mercado interno surgido no período primário-exportador, reservando-o para a indústria nacional. O modelo de industrialização substitutiva de importações impunha-se, assim, naturalmente. Resignar-se a uma vocação agrária seria suicida, dada a troca desigual entre produtores de produtos primários e os produtos industriais ou a tendência à deterioração dos termos de troca para os produtores de produtos primários.

Este diagnóstico revela-se basicamente correto e a correspondente estratégia de desenvolvimento efetiva em promover a industrialização do Brasil até os anos 50. Básico mas não inteiramente correto porque a hipótese de que os países centrais se oporiam à industrialização brasileira foi desmentido pelos fatos: a partir dessa década as empresas multinacionais passam a ter um papel importante na industrialização do país, o que levará a uma primeira cisão entre os formuladores do pacto populista, entre aqueles que passam a admitir a colaboração das empresas multinacionais e aqueles que aprofundam seu nacionalismo.

O PROTECIONISMO CONSERVADOR E INTERNACIONALISTA

O modelo de substituição de importações é, entretanto, uma estratégia de industrialização essencialmente transitória. É eficiente para proteger uma indústria infante. Na medida, entretanto, em que essa indústria, além dos produtos domésticos ou residentes, produz bens exportáveis mas não alcança padrões de competitividade internacional, o limite desse modelo está na dimensão do mercado interno. Uma vez atingido esse limite, o modelo se esgota, a industrialização passa a depender exclusivamente do próprio crescimento do mercado interno, que tende a crescer pouco devido à baixa produtividade ou à falta de competitividade da indústria excessivamente protegida.

Quando, no início dos anos 60, a economia brasileira entra em crise, o esgotamento do modelo de substituição de importações foi percebido por economistas que haviam ajudado a formular e justificar o modelo substitutivo de importações, mas que compreendiam seu caráter transitório. Conforme observava Celso Furtado, “cabe reconhecer que as possibilidades dinâmicas de substituição de importações já se esgotaram” (1964: 119). O golpe de Estado de 1964, que se tornou possível em grande parte devido à essa crise, foi interpretado por um grande número de autores, inclusive por mim mesmo, como marcando o fim do pacto populista e do modelo de industrialização que lhe fora peculiar. De fato o regime militar-autoritário representou o fim do populismo getulista, na medida em que excluiu os trabalhadores e a esquerda do pacto político, que ficou restrito aos tecnoburocratas civis e militares e ao capitalismo local e internacional. Mas no plano da estratégia de desenvolvimento, representou a retomada da mesma estratégia do nacional-populismo protecionista baseada na substituição de importações, agora, entretanto, sob o comando exclusivo da direita e com uma perspectiva internacionalista em vez de nacionalista. O protecionismo deixava de ser “nacional” e passava a assumir um caráter “internacional”, na medida em que retornava à crença na boa vontade de nossos parceiros internacionais, na medida em que pressupunha que os interesses comuns superavam claramente os conflitos de interesses entre o Brasil e os demais países.

Sem dúvida houve uma modificação importante na estratégia, na medida em que se reconheceu a possibilidade de o Brasil passar a exportar bens industriais e se passou a incentivar fortemente essas exportações. A ênfase da estratégia de industrialização, entretanto, continuou baseada na proteção à indústria nacional e na substituição de importações. A lei impedindo as importações de bens similares aos nacionais e o complexo sistema de controles quantitativos de importação foram

inteiramente mantidos. E a partir de 1974, com o II PND, iniciou-se um ambicioso programa de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, a partir de uma perspectiva tipicamente autarcizante da economia nacional, segundo a qual era preciso “completar” a substituição de importações. Através da FINEP, o desenvolvimento tecnológico passou a receber a necessária atenção. A Financiadora de Estudos e Projetos será o instrumento através do qual o Estado subsidiará o progresso técnico. A orientação da política tecnológica, entretanto, será a mesma da política industrial: substituir importações, visando à proficiência técnica em todos os setores, em vez de procurar competitividade internacional em alguns setores selecionados.¹

Além de protecionista, essa estratégia era fortemente intervencionista, na medida em que subsidiava fortemente a indústria local de bens de capital (e de exportação) ao mesmo tempo em que reservava um papel crescente para as empresas estatais na área dos insumos básicos e da energia. O Estado continuava assim a estratégia iniciada nos anos 30, que sempre se baseara na proteção e no subsídio à indústria local e no investimento direto, sempre que o capital nacional ou multinacional não tivesse capacidade ou interesse em investir.

Esta curiosa sobrevida da estratégia desenvolvimentista protecionista, quando não havia mais justificativas para ela no plano econômico, quando ela apenas representava a defesa dos interesses de amplos setores industriais incapazes de competir internacionalmente, foi possível nos anos 70 graças ao endividamento externo. A sobrevida era, no entanto, claramente artificial. Seu custo foi elevado. A partir desse mesmo endividamento externo o Brasil imergirá, nos anos 80, em uma profunda crise fiscal, que desorganizará e paralisará o Estado, levando a economia à estagnação e à hiperinflação.

POPULISMO ECONÔMICO

A crise econômica dos anos 80 levará a esquerda e a direita, os setores progressistas ou social-democratas e os conservadores a reformular seu diagnóstico. A direita não teve maiores dificuldades. Aproveitando a onda conservadora e neoliberal que ganhou impulso nos anos 70 em todo o mundo, a partir da forte redução das taxas de crescimento dos países centrais, da crise do Estado do bem-estar e do colapso do consenso keynesiano, a direita abandonou rápida e retoricamente a estratégia intervencionista, que se consolidara a partir de sua aliança com a tecnoburocracia militar em 1964, e passou a adotar um discurso neoliberal de defesa do Estado mínimo, da desregulação e abertura da economia brasileira. Na prática, porém, uma

parte significativa da direita continuará a apoiar o protecionismo e a se beneficiar da intervenção estatal, restabelecendo-se, assim, embora em um contexto histórico completamente diferente, a clássica contradição entre o discurso e a prática, que, durante todo o século XIX e a primeira metade do século XX, caracterizou o discurso liberal brasileiro, quando ele era adotado como bandeira pelas antigas oligarquias proprietárias de terras.

Para os setores progressistas o abandono do nacional-populismo desenvolvimentista será mais penoso. A crise geral da esquerda em todo o mundo soma-se a crise do nacional-desenvolvimentismo latino-americano, que a esquerda imaginava fazer parte da sua própria e essencial forma de ser. Ao chegar ao poder, em 1985, após o processo vitorioso de redemocratização, os setores progressistas, ou pretensamente progressistas pelo simples fato de que haviam se oposto ou sido excluídos do regime militar, procuram reencetar a política desenvolvimentista e populista que fora bem sucedida muitos anos atrás.

A política econômica de 1985 e 1986, que termina com o grande fracasso do Plano Cruzado, é um exemplo de política econômica populista desenvolvimentista. No caso do Plano Cruzado, o populismo não estava na concepção do plano, que se baseou na inovadora teoria da inflação inercial – talvez a mais importante contribuição que os economistas brasileiros deram à teoria econômica – mas na administração desastrosa desse plano.

As idéias do populismo econômico, que amplos setores da esquerda pretendiam fazer parte da própria definição de uma política econômica progressista, quando na verdade faziam parte de uma estratégia superada de desenvolvimento, podiam resumir-se em alguns pontos: o mercado interno deve ser prioritário, a proteção à indústria nacional continua sendo a estratégia industrial básica, o desenvolvimento tecnológico é um complemento da política mais geral de substituição de importações, o desenvolvimento deve orientar-se para o mercado interno, uma política orientada para as exportações é política de concentração de renda, déficit público justifica-se enquanto existir desemprego e capacidade ociosa, ajustamento fiscal é sempre política ortodoxa, taxa de juros alta é manobra do capital financeiro e dos especuladores, a recessão deve ser sempre evitada, aumento de salários não causa inflação no Brasil dado o alto grau de concentração de renda, as empresas estatais são basicamente eficientes só não sendo mais lucrativas devido ao rebaixamento de seus preços, a regulação da economia através do Estado tende a ser superior àquela realizada pelo mercado.

É essa ideologia econômica que preside a crítica da oposição democrática ao regime militar autoritário. E com ela que o PMDB e o PFL assumem o governo, em 1985. O populismo econômico que caracterizará os primeiros dois anos da Nova

República será em parte consequência dessa visão da economia e em outra parte resultado das grandes expectativas de melhoria das condições de vida que se formaram no país com a redemocratização.

Idéias desse tipo serão encontradas no Brasil nos partidos de esquerda, como o PT, de centro-esquerda, como o PDT, o PMDB e o PSDB, e também em partidos de centro-direita e direita, como o PFL e o PDS. Não são, portanto, exclusividade da esquerda. No caso da direita, entretanto, elas eram ou são adotadas por motivos meramente fisiológicos ou clientelísticos, enquanto que na esquerda muitos acreditavam e ainda acreditam que elas fazem parte constitutiva dos programas dos respectivos partidos, que uma política de esquerda inclui necessariamente essas idéias.

INTERESSE NACIONAL E COMPETITIVIDADE

A partir de meados dos anos 80, entretanto, começam a surgir na esquerda brasileira setores mais modernos, críticos do populismo desenvolvimentista e distributivista. Segundo essa visão, com a qual me identifico, a prioridade para a democracia e para a distribuição da renda e a convicção de que o mercado precisa ser complementado pela intervenção moderada do Estado no processo de coordenação da economia são os únicos elementos definidores de uma posição progressista. Não há nenhuma razão para considerar a proteção da indústria local, a recusa à adoção de políticas de estabilização e a distribuição de renda via aumento de salários como estratégias progressistas. Essas são, na verdade, estratégias que ou foram superadas historicamente, como é o caso do protecionismo, ou sempre foram equivocadas, como é o distributivismo salarial e o desenvolvimentismo.

Segundo esse diagnóstico, que é compartilhado pelos setores modernos de centro-esquerda e de centro-direita, o Brasil não é mais o país fraco, com uma indústria infante, como pressupunham tanto os diagnósticos populistas de esquerda quanto os de direita. Não está, também, rodeado por países imperialistas, como pretendia o nacional-desenvolvimentismo, nem por países cheios de boa vontade, como pretendiam e pretendem os internacionalistas. Ao invés, o Brasil é um país capitalista medianamente desenvolvido, dono de uma indústria madura e relativamente competitiva, cujo desenvolvimento depende agora do aprofundamento dessa competitividade em nível internacional. O Brasil não está mais em transição para o capitalismo, mas já é uma economia capitalista, que não tem outra alternativa senão se comportar como tal. O Brasil é ainda um país subdesenvolvido, mas não devido ao

estágio de sua indústria e de sua tecnologia, e sim porque continuam a prevalecer no país desigualdades de renda extraordinariamente profundas. As diferenças entre o Brasil moderno e relativamente rico e o Brasil arcaico e muito pobre — embora também capitalista — são enormes.

Nessas condições, a política industrial no Brasil não pode mais limitar-se a estimular o aumento da produção; agora é essencial produzir com mais eficiência. A prioridade não é mais simplesmente aumentar a poupança, geralmente com o apoio do Estado, e acumular capital; é essencial agora aproveitar a capacidade de acumulação já adquirida e garantir uma alocação de recursos a mais racional e seletiva possível e uma distribuição de renda mais equilibrada.

Sem dúvida existe um enorme campo para o desenvolvimento do mercado interno, que, por definição, deve ter prioridade. O objetivo é integrar setores cada vez mais amplos da população ao mercado de consumo de massa. Mas é inútil imaginar que se possa lograr esse objetivo dando-se diretamente estímulo a empreendimentos orientados para o mercado interno. Fernando Fajnzylber está correto quando afirma, referindo-se à América Latina, que “a ampliação inicial do mercado interno, por via da massificação do consumo de bens simples que se sofisticam à medida que aumenta a produtividade, constitui a base insubstituível da aprendizagem industrial-tecnológica, condição essencial para a crescente inserção internacional” (1989: 90). Acontece que essa etapa já foi cumprida pelo Brasil. Os únicos estímulos que se podem dar ao consumo de massa são a própria retomada do desenvolvimento e uma melhor distribuição da renda, principalmente através da elevação em termos reais do salário mínimo. Para esse tipo de indústria já existe competência técnica e capacidade de acumulação. A única coisa que falta é demanda, reprimida pela estagnação da economia e pela concentração da renda.

Segundo essa perspectiva, a marginalização que o Brasil e toda a América Latina sofreram durante os anos 80, a partir da crise da dívida externa e da estagnação da economia, não se resolverá nem com o retorno a posições nacionalistas e protecionistas, nem com a esperança na boa vontade dos nossos parceiros. O protecionismo está superado. O modelo de substituição de importações esgotou-se, seja devido à limitação do mercado interno, seja porque, excluindo a competição internacional, não garante uma utilização ótima de recursos. A crença na boa vontade foi amplamente desmentida nos anos 80 pela atitude dos governos dos países desenvolvidos em relação à dívida externa: deram total prioridade à proteção dos seus bancos, forçando os países devedores a políticas de ajustamento que se revelavam

derrotadas de antemão dado o tamanho da dívida externa. Só quase oito anos depois do desencadeamento da crise reconheceram, através do Plano Brady, a necessidade de redução da dívida externa, mas limitaram o montante da redução ao insistirem em formas voluntárias de mercado.

Em substituição tanto ao nacionalismo quanto à crença na boa vontade internacional, o Brasil deve afirmar uma política pragmática baseada no interesse nacional. Segundo essa perspectiva o Brasil não está rodeado de potências imperialistas nem de amigos cheios de boa vontade, mas de países que também defendem seus interesses nacionais. Em certos momentos os interesses nacionais de dois países coincidem, em outros conflitam. Em cada caso o interesse nacional do Brasil deverá ser verificado.

No plano das relações econômicas do Brasil com o resto do mundo, a política do interesse nacional exclui tanto o protecionismo quanto a expectativa de que seremos ajudados. A única forma de o Brasil inserir-se na economia mundial é através da competitividade. Dizia-me em meados dos anos 80 um economista europeu que o Brasil estava condenado à marginalização porque o Primeiro Mundo não necessitava mais de nossas matérias-primas, substituídas por produtos químicos, nem de nosso mercado. Lembrei-lhe, entretanto, que a marginalização ou a não-marginalização do Brasil não dependia das necessidades desse Primeiro Mundo, mas da nossa capacidade de competir com ele em um número crescente de setores.

O Brasil não pode se fechar e se encolher, como querem os protecionistas, nem pode depender da boa vontade ou das necessidades dos países ricos, como querem os internacionalistas. O Brasil só será capaz de se inserir no Primeiro Mundo se lograr estabilizar sua economia e em seguida retomar o desenvolvimento. Tanto para um quanto para outro objetivo, a capacidade da economia brasileira de abrir-se e de se tornar internacionalmente competitiva é essencial.

Ao mesmo tempo, entretanto, que o Brasil busca a inserção na economia internacional através da abertura controlada do seu mercado e do estímulo seletivo aos setores com capacidade de competir, o país deverá preocupar-se ativamente com a distribuição de renda. A idéia de que é preciso primeiro acumular para depois distribuir está tão superada em termos de estágio de desenvolvimento quanto a estratégia substitutiva de importações. Quando não se havia formado ainda no Brasil uma economia capitalista poderosa era possível pensar que um certo grau de concentração de renda seria inevitável. Agora, entretanto, que essa capacidade de

poupar e acumular já está basicamente criada na economia brasileira, insistir em políticas concentradoras é não apenas socialmente inaceitável, mas também economicamente irracional. O desenvolvimento poderá ser acelerado na medida em que setores cada vez maiores da sociedade sejam incorporados ao consumo de massa, e isso só será possível com uma melhor distribuição de renda, não apenas entre rendimentos do capital e salários, mas também entre altos e baixos salários.

Essa estratégia de desenvolvimento industrial brasileiro deverá basear-se fundamentalmente no setor privado. No passado o investimento direto das empresas estatais teve um papel fundamental no desenvolvimento do país. Só o Estado tinha então a capacidade de realizar poupança forçada no montante necessário para a realização de investimentos na área do aço, da energia elétrica, do petróleo. Realizar essas inversões através do setor privado só teria sido possível através de um subsídio inaudito a empresários capitalistas, levando a uma concentração de renda ainda maior que a existente no Brasil. O papel do Estado, entretanto, que é sempre fundamental nas industrializações tardias, tende a decrescer em importância com o tempo. O Estado é efetivo em promover poupança forçada, em realizar investimentos pesados, mas não tende a ser eficiente na utilização dos recursos disponíveis. Seja por essa razão mais geral, seja porque o Estado brasileiro é hoje vítima de uma crise fiscal sem precedente, não há dúvida que o momento, hoje, é para a privatização das empresas estatais existentes e principalmente por responsabilizar o setor privado nacional e estrangeiro pela maioria dos investimentos a serem realizados.

Suzigan (1988), analisando o papel que o Estado deverá assumir, afirma que a política industrial deverá “liberalizar” a economia brasileira. Ele não usou essa expressão. Mas disse muito firmemente, muito insistentemente, duas coisas em relação à política industrial, com as quais eu concordo plenamente. Uma, que é preciso liberalizar a economia brasileira, liberalizar em parte, reduzir os incentivos e subsídios de todos os tipos e, fundamentalmente, na parte do comércio exterior, proteger a indústria nacional basicamente através de tarifas e não através de controles administrativos. Ao mesmo tempo, é preciso eliminar todas as isenções tarifárias que existem hoje e que tornam o sistema tarifário brasileiro um contra-senso. Isso significa liberalização da economia brasileira, na área de comércio exterior. Isso é fundamental para que haja maior integração da economia brasileira na economia mundial, para que haja mais competitividade. Com cuidado, mas com firmeza, é preciso caminharmos na direção de um esquema em que o mercado funcione mais. A regulação nesse campo foi excessiva, tornou-se não funcional, tem que ser firmemente diminuída. Em

segundo lugar, Suzigan perguntou: “Qual é agora a prioridade fundamental do Estado?” Sobre isso começa a se formar um consenso no Brasil. A prioridade não é mais proteção à indústria contra a competição externa, mas, fundamentalmente, política industrial de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Política que volte a garantir juros privilegiados para os investimentos considerados fundamentais. Investimentos voltados para competição externa e não para um mercado interno protegido, A preocupação com o mercado interno continua sendo fundamental, mas a forma de promovê-lo não é mais fechando-o à competição, mas auxiliando determinados setores a se tornarem internacionalmente competitivos. Quem exporta tem que importar. Quem exporta, paga salários e lucros. Quem exporta produtos manufaturados, que possuem alto valor agregado, aumenta o mercado interno.

Em outras palavras o que é necessário é um novo ciclo de investimentos, Estamos neste momento concentrados nos problemas de estabilização, mas é preciso que não percamos de vista o problema do desenvolvimento, cuja base é a retomada dos investimentos. Neste novo ciclo a participação do Estado na economia novamente aumentará. Teremos que sanear o Estado, teremos que reduzir seu tamanho, teremos que desregular a economia, para, em seguida, começar a intervir novamente, mas em outros campos, com novas estratégias.

É o que hoje está fazendo, por exemplo, a Coréia. A Coréia, que os neoliberais dão como exemplo do que eles queriam para o Brasil... Na Coréia o Estado intervém de forma firme. Não são ideológicos, são pragmáticos. A introdução de indústrias de alta tecnologia naquele país, ainda no início dos anos 80, foi novamente feita com o decisivo apoio do Estado.

É importante, entretanto, salientar que isso só foi possível na Coréia nos anos 80 porque os coreanos tiveram a coragem de fazer um ajustamento econômico austero em 1979 e 1980, enquanto nós, no Brasil, nos entregávamos ao populismo desenvolvimentista nesses mesmos anos. Crescemos 8% em 1979 e 8% em 1980, quando um ajustamento era absolutamente essencial.

A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Existe um velho preconceito na sociedade brasileira de que uma estratégia voltada para a competitividade internacional e para a exportação é concentradora de renda. Na época do período militar tecnoburocrático-capitalista, quando alguém queria

se referir criticamente ao modelo econômico concentrador de renda então dominante falava no “modelo exportador”.

Essa relação entre orientação para as exportações e concentração de renda só faz sentido no curto prazo. No médio e no longo prazo é o inverso que se verifica. No curto prazo o aumento das exportações geralmente se viabiliza graças a uma desvalorização cambial, ou seja, graças a um aumento da relação câmbio/preço e portanto a uma diminuição do salário médio real. Por outro lado, as exportações podem ser uma forma de exportar excedentes de bens de consumo e importar bens de capital, favorecendo os lucros e a acumulação em detrimento dos salários. A médio prazo, entretanto, a relação é inversa. Os países em desenvolvimento geralmente têm vantagem na exportação de bens trabalho-intensivos. Isso significa que, quando aumentam suas exportações, empregam grande quantidade de mão-de-obra. Enquanto os grandes projetos substituidores de importações da estratégia de desenvolvimento voltada para o mercado interno são geralmente muito capital-intensivos e concentradores de renda, os projetos orientados para a exportação são compatíveis com uma relação trabalho/capital e portanto com uma relação salário/lucro muito mais favorável. A experiência dos países do Leste da Ásia, Coréia e Formosa, é muito clara nesse sentido. São países fortemente orientados para a exportação onde a distribuição de renda é extraordinariamente mais equilibrada que no Brasil.

É claro que a estratégia visando a distribuição da renda não pode se basear apenas na orientação para as exportações. Ela deve basear-se, antes de mais nada, na própria maximização do desenvolvimento. Os países capitalistas só lograram ganhos consideráveis na distribuição da renda quando alcançaram um estágio elevado de acumulação e desenvolvimento, que permitiu a elevação da demanda por mão-de-obra e em consequência o aumento dos salários. Em todos esses países, depois que a mão-de-obra nacional foi absorvida, o recurso à mão-de-obra externa, imigrante, foi uma estratégia para evitar a redução da taxa de lucro média que necessariamente adviria do emprego exclusivo de trabalhadores nacionais, cujo nível de salários fora aumentado devido ao desenvolvimento. No Brasil a mão-de-obra “externa” está dentro do Brasil. Sem logarmos um nível razoável de desenvolvimento não será possível absorver essa mão-de-obra excedente e não será possível portanto distribuir mais equilibradamente a renda.

Isso não significa que primeiro seja preciso crescer para depois desenvolver. Isso pode ser verdade para o primeiro estágio do desenvolvimento, quando um processo de acumulação primitiva é inevitável. Essa acumulação original, que geralmente é realizada com o apoio e a participação do Estado, já foi feita no Brasil.

Agora, ainda que seja sempre necessário tentar estimular o aumento da poupança, esta pode ser realizada de forma socialmente ampliada. E de qualquer forma, o mais importante, no momento, é a utilização mais eficiente possível da poupança disponível. Ora, para isso, tudo indica que uma difusão cada vez maior dos frutos do desenvolvimento é altamente funcional. Essa difusão se realiza seja através da multiplicação de pequenas empresas, seja através da educação e da capacitação profissional, que torna os trabalhadores mais eficientes.

Com o objetivo de acelerar o processo de distribuição de renda o papel do Estado e de uma visão social-democrática da sociedade é essencial. Nas economias capitalistas o salário de equilíbrio dos trabalhadores não qualificados é muito baixo. O papel do Estado do bem-estar é o de taxar os capitalistas, a classe média tecnoburocrática e os trabalhadores qualificados e distribuir os recursos obtidos principalmente para os trabalhadores não qualificados. Por isso, para a distribuição de renda, é essencial um sistema tributário de caráter progressista e um padrão de despesa pública que seja realmente orientado para os mais pobres. Como sabemos, nem sempre isso é fácil alcançar, porque são os mais pobres, os trabalhadores não qualificados, aqueles que dispõem de menor influência política sobre o aparelho do Estado.

CONCLUSÃO

Em síntese, a partir de um novo diagnóstico do Brasil, é preciso definir com clareza uma nova estratégia de desenvolvimento. Esse novo diagnóstico nos diz que o Brasil é um país capitalista industrializado maduro. Seu subdesenvolvimento decorre menos da deficiência de acumulação e de desenvolvimento tecnológico, e mais do fato de que essa acumulação e esse desenvolvimento estão ainda limitados ao setor moderno e minoritário da economia brasileira.

Nesses termos, três estratégias que puderam ter sua explicação no passado – o protecionismo substituidor de importações, a concentração de renda para permitir a acumulação capitalista primitiva, e o investimento direto estatal – estão superadas. Em seu lugar deveremos ter uma política industrial voltada para as exportações e para a competitividade internacional, baseada no investimento privado, e apoiada em uma política de distribuição de renda voltada para a ampliação do consumo de massa e a absorção dos setores marginalizados da sociedade brasileira.

No plano internacional, o nacionalismo protecionista e o internacionalismo baseado na crença da boa vontade de nossos parceiros internacionais deverá ser

substituído por uma política baseada no interesse nacional. Interesse nacional que deverá ser examinado pontualmente, caso a caso. Interesse que parte do pressuposto de que o Brasil já é um país suficientemente grande e forte para defender seus próprios interesses, sem necessidade de recorrer aos expedientes da proteção ou do pedido de ajuda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FAJNZYLBER, F. “Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina”. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 16, jul.-dez./1989.

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1964.

SUZIGAN, W. “Estado e industrialização no Brasil”. *Revista de Economia Política*, v.9, n.4, dez./1988.

NOTA

1 Essa política continuava em prática no final dos anos 80, apesar de toda a crítica ao modelo de substituição de importações. Na segunda metade dos anos 80 a FINEP realizou uma pesquisa para determinar “os setores em que o desenvolvimento tecnológico brasileiro era deficiente”. Essa pesquisa destinava-se a orientar as aplicações da FINEP. Uma política tecnológica orientada para as exportações, como a japonesa ou a coreana, teria, ao invés, selecionado alguns setores onde o país tivesse uma possibilidade de competir pela liderança tecnológica internacional