
**REFORMAS DAS POLÍTICAS
ECONÔMICAS: EXPERIÊNCIAS
E ALTERNATIVAS**



Cadernos Adenauer

ANO IV

2003

Nº 02

DIETER W. BENECKE

RENATA NASCIMENTO

ROBERTO HORACIO CACHANOSKY

LUIZ FERNANDO RODRIGUES DE PAULA

PAUL SWEENEY

CHAN-HYUN SOHN

VINOD THOMAS

REFORMAS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS: EXPERIÊNCIAS E ALTERNATIVAS



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizontini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo	

Coordenação editorial

Renata Nascimento

Revisão

Fernanda Picardi

Tradução

Pedro Maia Soares (p. 33-57 e p. 127-147)

Capa

Isabel Carballo

Diagramação

Matiz Designers

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer IV (2003), nº 2

Reformas das Políticas Econômicas: Experiências e Alternativas

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2003.

ISBN: 85-7504-041-3

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
CONSENSO DE WASHINGTON REVISADO	13
<i>Dieter W. Benecke, Renata Nascimento</i>	
A ARGENTINA E O CONSENSO DE WASHINGTON	33
<i>Roberto Horacio Cachanosky</i>	
UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA O BRASIL ...	59
<i>Luiz Fernando Rodrigues de Paula</i>	
ALEMANHA E A ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO	93
<i>Dieter W. Benecke</i>	
O PROCESSO DE REFORMA ECONÓMICA DA IRLANDA – OBSTÁCULOS E REALIZAÇÕES	127
<i>Paul Sweeney</i>	
A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO SUL COREANA	149
<i>Chan-Hyun Sohn</i>	
O EMERGENTE CONSENSO DE BRASÍLIA	171
<i>Vinod Thomas</i>	

Os autores

Dieter W. Benecke dirige no Brasil um programa de diálogo econômico e social da Fundação Konrad Adenauer. Foi professor de Economia e Relações Internacionais em várias Universidades da Alemanha e América Latina e dirigiu a Central de Comunicação Política, Econômica e Cultural de Alemanha, Inter Naciones. Doutor em economia da Universidade de Muenster, Alemanha.

Renata Nascimento é professora de Economia da Universidade Cândido Mendes e coopera no programa de diálogo sobre política econômica e social da Fundação Konrad Adenauer no Brasil. Doutoranda em ciências sociais pelo CPDA/UFRF.

Roberto Horacio Cachanosky é professor titular de Escuela Superior de Economía e Administración de Empresas, ESEADE, Buenos Aires.

Luiz Fernando Rodrigues de Paula é professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisador do CNPq. Doutor em economia pelo IE/UFRJ.

Paul Sweeney é o autor do livro *The Celtic Tiger, Ireland's Economic Miracle Explained*. É economista e assessor do maior sindicato da Irlanda, SIPTU. Mestre em economia pela Universidade Trinity College.

Chan-Hyun Sohn é professor e diretor do Departamento de Sistemas Econômicos Internacionais e Políticas Comerciais, do Instituto Coreano para a Política Econômica Internacional, KIEP, Coréia. Doutor em economia pela University of Cleveland.

Vinod Thomas é Diretor do Banco Mundial em Brasília. Desde 1976 ocupou várias funções no Banco Mundial. Doutor em economia pela University of Chicago.

Apresentação

A política econômica requer continuidade e flexibilidade. Nota-se pelo processo de crescimento e a distribuição das rendas e riquezas, pelo movimento dos preços e do financiamento fiscal, pelos investimentos, poupanças e consumo, se a política econômica está bem orientada no sentido de criar bem estar e justiça social. Se estes indicadores mostram mudanças negativas de forma continuada, os políticos e atores econômicos não podem escapar dos processos de reformas. Precisa-se de uma consciência pública que existe uma crise, para que o país aceite reformas profundas e estruturais. Este difícil processo de reformas foi exitoso em vários países como Chile, Nova Zelândia, Irlanda, vários países da Europa do Este, escandinavos e asiáticos e está na discussão em outros países como Brasil, Argentina e Alemanha.

Podemos observar que nos últimos vinte anos a globalização tem obrigado aos países a rápidas e profundas transformações econômicas. Neste período, especialmente nos anos 80, a maioria dos países da América Latina apresentaram um panorama de baixos índices de crescimento, processo de hiperinflação e crise fiscal dos Estados. Com o intuito de traçar soluções para a região, existia nos círculos internacionais um amplo debate acerca dos problemas latino-americanos. O resultado deste amplo debate, concretizou-se na proposta de orientação do chamado Consenso de Washington que consistia em diretrizes para uma nova atuação dos Estados, no sentido de ajustes fiscais e de reformas orientadas para mercados mais abertos.

Nesta edição dos *Cadernos Adenauer* analisamos as repercussões da adoção das orientações do Consenso de Washington e também apresentamos algumas experiências de políticas econômicas alternativas que se apresentaram como vitoriosas em seus países, cujo objetivo era o de alcançar o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentável.

No artigo de Dieter W. Benecke e Renata Nascimento são analisados os impactos oriundos da adoção das diretrizes do Consenso de Washington e a necessidade de uma reforma de “segunda geração”.

Em seguida Roberto Cachanosky analisa os impactos do Consenso de Washington na Argentina. Considera que ao utilizar os instrumentos deste Consenso com eficiência na condução da política os resultados para o país poderia ter sido mais positivo.

Luiz Fernando de Paula em seu artigo discute uma alternativa de política econômica para o Brasil, visando superar a tendência à estagnação econômica que tem sido inerente à política econômica adotada no país ao longo dos anos 90.

Dieter W. Benecke faz mais uma contribuição nesta publicação, apresentando as características do modelo da Economia Social de Mercado, e como esse modelo assegurou um crescimento acelerado e com justiça social na Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial. Indica também como o instrumentário da Economia Social de Mercado pode ser utilizada para superar a crise atual de Alemanha.

O economista irlandês Paul Sweeney relata como a economia da Irlanda se transformou, em um período de catorze anos, de uma das mais pobres da União Européia em uma com maior índice de crescimento econômico sustentável, aumentando o bem estar da população de tal forma que em 2003 a Irlanda alcançou a segunda posição Européia atrás de Luxemburgo.

O artigo de Chan-Hyun Sohn faz uma análise de como a Coreia do Sul obteve um crescimento econômico notadamente rápido, mediante a adoção de políticas de ativa promoção do

comércio exterior e da industrialização. Mostra que os governos reconheceram seus erros reformando várias vezes as diretrizes da política econômica.

O diretor do Banco Mundial Vinod Thomas aborda as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 50 anos, fazendo uma análise da correlação de esforços das áreas econômicas e sociais. Mostrando que as necessidades sociais não podem ser subordinadas às necessidades macroeconômicas. Mas, o avanço social depende da estabilidade e do crescimento econômico.

DR. DIETER W. BENECKE
RENATA NASCIMENTO

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2003

O Consenso de Washington revisado

DIETER W. BENECKE
RENATA NASCIMENTO

Realizar reformas sempre é uma tarefa difícil para um governo. Realizar reformas *a tempo* é uma tarefa muito difícil para um governo que não tem a maioria absoluta. Se esta reforma depois tiver resultados positivos, este governo obtém um reconhecimento histórico. Realizar reformas sem dispor de maioria absoluta no parlamento só é politicamente viável se a grande maioria da população puder se convencer de que a crise é tão profunda que não existem alternativas. Tal profunda crise sofreu a América Latina nos fins dos anos 80 o que levou ao Consenso de Washington. (Dieter Benecke)

Os países da América Latina estão passando por rápidas e profundas transformações tanto políticas quanto econômicas. Esse processo pode ser observado desde os anos 50 do século passado, quando vários países estiveram em uma posição econômica bastante cômoda, com o aumento de sua riqueza depois da Segunda Guerra Mundial. Existia uma classe média consolidada, a pobreza não era tão grande (ou menos conhecida) e o modelo de desenvolvimento foi idêntico ao modelo de crescimento e industrialização, imitando o processo na Europa e no Japão.

Isso motivou muitos cientistas, especialmente americanos, a desenhar modelos de um processo equilibrado ou desequilibrado (Arthur Lewis), do *trickle down effect* (Albert O. Hirschman) ou de *back wash effect* (Gunnar Myrdal) utilizando o termo “desenvolvimento” no sentido positivo para um processo com tendência para crescimento. Um típico representante desse pensamento é Walt W. Rostow com sua análise das etapas de desenvolvimento (*stages of economic growth*). Este último só indicou as condições para um processo de modernização e crescimento, mas não explicava quando, como e por quê países podem sofrer uma queda.

Notando, nos anos 60, que investimentos e industrialização levam a um crescimento do PIB, mas não a um desenvolvimento equitativo e que o crescimento demográfico fez aumentar a pobreza, alguns políticos (como Eduardo Frei M. no Chile) começaram processos de reformas e “revoluções suaves”, que abriram rios de esperanças, desembocando em movimentos revolucionários (como MIR, Tupamaros, Montoneros, ELN, Sendero Luminoso), que por sua vez provocaram golpes de Estado dos militares. Esses processos foram bem acompanhados e cientificamente analisados por brilhantes intelectuais, desenhando uma teoria de dependência que insinuou que só se chega a um desenvolvimento equitativo defendendo-se contra o capitalismo internacional, basicamente norte-americano, fechando os mercados externos e integrando as economias da região.

1. Panorama da economia da América Latina nos anos 70 e 80

Durante os anos 70 e 80, os países da América Latina viviam sob regimes militares e suas economias eram fechadas. O mercado interno era em grande parte reservado aos produtores locais, que estavam protegidos da concorrência externa. A produção industrial baseava-se em tecnologia importada já obsoleta nos países desenvol-

vidos. Uma certa exceção foi o Chile, onde economistas liberais abriram os mercados e modernizaram a economia já na segunda metade dos anos 70.

O crescimento econômico, iniciado no final da década de 60, prosseguiu durante os três primeiros anos da década de 70. O desenvolvimento ocorrido foi liderado, principalmente, pelas atividades dos setores públicos, pelas indústrias de bens de consumo duráveis, representadas em grande parte pelas multinacionais e pela produção de bens primários (agropecuários e minerais).

Após 1973, os sintomas de esgotamento das possibilidades de crescimento acelerado da economia já eram visíveis. Os países latino-americanos entram em uma nova fase da sua economia, marcada pelo endividamento e pela falta de recursos do Estado para manter o ritmo de crescimento. Além disso, um acontecimento mundial aprofundou os desequilíbrios do balanço de pagamentos: a crise do petróleo, em outubro de 1973. O choque do petróleo significava transferência de recursos reais ao exterior, com a existência de um “hiato potencial de divisas”. A opção que se colocava naquele momento era o ajustamento, que seria baseado na contenção da demanda interna, para evitar que o choque externo se transformasse em inflação permanente, além de viabilizar o equilíbrio externo.

A alternativa era buscar financiamento externo para o crescimento, visando ganhar tempo para ajustar a oferta interna, mantendo o crescimento elevado e fazendo um ajuste gradual dos preços relativos (alterados pela crise do petróleo). Essa alternativa dependia de um ambiente internacional marcado por liquidez abundante e por “créditos fáceis” e baratos. A opção adotada nestes países foi a de manter a trajetória de crescimento com financiamento externo, possível pela liquidez internacional gerada pelos, assim chamados, petrodólares. Mesmo com a abundante liquidez dos anos 70 essa trajetória de crescimento foi contida pela mudança da conjuntura internacional em 1979 com o segundo choque do petróleo:

- a) este “choque” deteriorou a situação da região por provocar aumentos na taxa de inflação, na dívida externa e por acentuar o desequilíbrio no balanço de pagamentos;
- b) a recessão econômica nos países capitalistas do Primeiro Mundo, em decorrência do “choque” do petróleo, provocou queda nas exportações dos países em desenvolvimento e deterioração nos termos de troca;
- c) a elevação das taxas de juros no mercado internacional aumentou os gastos com pagamento do serviço da dívida externa dos países latino-americanos e
- d) com a moratória do México em 1982, o sistema financeiro internacional suspendeu novos empréstimos para a região como um todo.

Os elevados índices de inflação dos anos 80 têm duas principais causas. A primeira relacionada às restrições externas, pois os países necessitavam de superávits comerciais para saldar sua dívida e irão consegui-los através da hiperdesvalorização para ganhar mercados externos. Apesar da desvalorização da moeda facilitar as exportações, ela por si só gera inflação e, conjuntamente a esse problema externo, os países tinham o problema fiscal do Estado para resolver. Nos anos 80 na América Latina, período de redemocratização, existia todo um clamor social por maiores gastos do governo, principalmente nas áreas sociais. Dessa forma, era difícil conter os gastos, porém, também neste período, houve um processo de elevado nível de inflação que acabou por impedir o crescimento econômico e criou um clima de instabilidade constante e crescente.

Em virtude desse panorama a década de 80 foi denominada de “década perdida” para os países latino-americanos, pois, além de apresentarem baixos índices de crescimento, os países passaram por um processo de hiperinflação e pela crise fiscal dos Estados.

Com o intuito de traçar solução para a região, existia em círculos internacionais um amplo debate acerca dos problemas do en-

dividimento externo e da crise fiscal dos países latino-americanos, considerando que a imensa riqueza potencial desses países permitiria uma melhor performance política no sentido de crescimento, modernização e desenvolvimento humano.

2. Consenso de Washington

A expressão “Consenso de Washington” foi cunhada pelo economista inglês John Williamson, em uma conferência do *Institute for International Economics*, em Washington, em 1989.¹ Nesse mesmo período ele escreve um *paper* em que faz uma série de propostas orientadoras para uma nova atuação dos Estados latino-americanos, no sentido de ajustes fiscais e de reformas orientadas para o mercado.² As reformas fiscais tinham como objetivo equalizar a crise fiscal dos Estados e ao mesmo tempo corroborar para a estabilização da economia, uma vez que o modelo de substituição de importações, adotado ao longo desses anos, já se mostrara inadequado. A superproteção do mercado interno fez com que a indústria nacional ficasse cada vez mais atrasada e ineficiente.

De forma sintética pode-se resumir o artigo de WILLIAMSON (1990) ressaltando os dez pontos que foram adotados como orientação para os países latino-americanos:

- a) restrições ao consumo e incentivo à poupança, para diminuir a dependência de recursos externos;
- b) rígido controle dos gastos públicos, de forma a evitar a formação de déficits que provoquem inflação;
- c) maior direcionamento dos recursos públicos para setores sociais, com ênfase no ensino básico e profissionalizante;

1. Veja BURKI, S. J.; PERRY, G. E., 1998.

2. WILLIAMSON, J., 1990.

- d) criação de mecanismos que propiciem um controle mais efetivo da economia, para evitar distorções;
- e) aumento da supervisão dos sistemas bancários, visando evitar excessiva especulação financeira;
- f) abertura comercial, para propiciar o estímulo à competitividade pelas empresas locais;
- g) liberdade cambial, de forma a se evitar artificialismos na cotação da moeda;
- h) aumento da competitividade, através da modernização das indústrias, para inserção na economia globalizada;
- i) respeito à propriedade intelectual, para atrair investimentos externos e
- j) confiabilidade das instituições, visando garantir a manutenção de regras estáveis no mercado.

Pautados nas propostas reunidas no *paper* de WILLIAMSON (1990), reúnem-se em Washington, em 1989, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e representantes dos países da América Latina, com o objetivo de tentar traçar um diagnóstico e lançar diretrizes de reformas econômicas para a América Latina. Posteriormente, os países irão adotar em menor ou maior grau o que foi denominado de Cartilha do Consenso de Washington. Contudo, na proposta original de WILLIAMSON (1990) existiam dois processos de reformas, o primeiro com as reformas básicas expostas anteriormente e uma segunda etapa denominada de reformas de segunda geração, que consistia em:

- a) mudança na estrutura das instituições públicas;
- b) foco específico em medidas para distribuir melhor a renda;
- c) ajustes na política fiscal;
- d) criação de reservas internacionais;
- e) ajuste na política cambial para evitar a supervalorização de moedas estrangeiras;

- f) manutenção do foco da política monetária para conter a inflação;
- g) criação de mecanismos para o controle do fluxo de capitais;
- h) flexibilização do mercado de trabalho formal;
- i) taxaçoão progressiva (quem ganha mais paga mais imposto);
- j) investimentos em saúde e educação;
- k) taxaçoão sobre a propriedade;
- l) reforma agrária e
- m) desenvolvimento de dispositivos de microcrédito.

O autor analisa que o fato das chamadas reformas da segunda geração³ não terem sido feitas, impossibilitou uma maior participação dos trabalhadores no lucro das empresas, melhor distribuição de renda e redução das desigualdades sociais. Assim, podemos observar que ao longo dos anos 90 na América Latina houve pouca redução da pobreza, pouco desenvolvimento humano e pouca distribuição de renda, ao contrário do que era esperado quando o projeto foi idealizado.

3. Panorama dos países da América Latina nos anos 90

A primeira metade dos anos 90 foi caracterizada na maioria dos países latino-americanos por um crescimento considerável (Tabela 1), superando as taxas da década de 80. Até 1996 – com exceção de Cuba, que por razões ideológicas não aplicou os mesmos instrumentos – existia a esperança que o “despegue” (ROSTOW,) poderia ocorrer. As crises da Ásia, Rússia e Turquia reduziram os recursos para investimentos e as possibilidades de exportação. A taxa de crescimento na maioria dos países voltou a baixar.

3. WILLIAMSON, J.; 2000. BENECKE, D.W.; CASTRO, J.; MURILLO, G.; VIANA, M. de.; CACHANOSKY, R. H.; FREDIANI, R.; LANUSSE, J. A. analisam diferentes aspectos das Reformas da Segunda Geração na revista *Contribuciones*, Buenos Aires, n. 4, 2000 e n. 1, 2001.

Tabela 1. *Crescimento do Produto Interno Bruto em alguns países latino-americanos 1980 – 1999 (%)*

País	1980 – 1990 ¹	1990 – 1998 ¹	1993 ²	1996 ²	1999 ²
Argentina ³	-0,4	5,3	5,7	5,5	-3,4
Bolívia	-0,2	4,2	4,3	4,4	0,4
Brasil	2,7	3,3	4,9	2,7	0,8
Chile	4,2	7,9	7,0	7,4	-1,0
Colômbia	3,6	4,2	5,2	2,1	-4,2
Costa Rica ⁴	3,0	3,7	7,4	0,9	8,2
Cuba	–	–	-14,9	7,8	6,2
Equador	2,0	2,9	2,0	2,0	-7,3
Guatemala	0,8	4,2	3,9	3,0	3,8
México	0,7	2,5	2,0	5,1	3,7
Peru ⁵	-0,3	5,9	4,8	2,5	0,9
Uruguai	0,4	3,9	2,7	5,6	-2,8
Venezuela	1,1	2,0	0,3	-0,2	-6,1

1 BANCO MUNDIAL, 2000, p. 250-1.

2 CEPAL, 2002, p. 101-274.

3 Os anos de 1995 com -2.8% e 1997 com 8.1% foram exceções.

4 1996 foi o ano de crescimento mais baixo da década.

5 O crescimento em 1994 chegou excepcionalmente a 12.4%.

O crescimento do PIB foi possível, porque os países latino-americanos abriram os mercados, incentivando a concorrência interna e externa. As exportações dos países latino-americanos – na média – duplicaram; só no Brasil, Equador e Colômbia as exportações apresentaram redução em comparação com a década anterior. Nas importações e investimentos diretos estrangeiros nota-se uma

Tabela 2. *Crescimento da população e da renda per capita*

País	Crescimento da população (%) ¹		Renda per capita crescimento (%)				
	1980 – 1990	1990 – 1999	US\$ 1998 ²	1990 ³	1993 ⁴	1996 ⁴	1999 ³
Argentina	2,5	1,5	8.970	-3,3	4,3	4,2	-4,6
Bolívia	3,9	2,7	1.000	2,1	1,8	1,9	-2,0
Brasil	3,1	1,6	4.570	-6,2	3,4	1,2	-0,3
Chile	2,8	1,8	4.810	1,6	5,2	5,9	-2,0 ⁵
Colômbia	3,6	2,2	2.600	1,2	3,2	0,1	-5,6
Costa Rica	4,3	2,1	2.780	0,9	4,0	-1,8	5,4
Cuba	–	–	–	-3,8	-15,4	7,3	6,4
Equador	4,2	2,4	1.530	-0,9	-0,2	0,1	-9,7
Guatemala	4,6	3,0	1.640	0,5	1,2	0,3	1,1
México	3,5	2,0	3.970	3,1	0,1	3,4	2,1
Peru	3,6	2,0	2.460	-7,3	2,9	0,7	-0,8
Uruguai	1,2	0,8	6.180	-0,3	1,9	4,6	-4,1
Venezuela	4,3	2,5	3.500	2,9	-2,0	-2,3	-7,7

1 BANCO MUNDIAL, 2000, p. 234.

2 Ibid. p.230.

3 CEPAL, 2002, p. 69.

4 Ibid. p. 101- 274.

5 Este ano foi uma exceção, a renda voltou a crescer no ano seguinte em 3,1%.

tendência semelhante.⁴ Seguramente foi importante, mas difícil de quantificar, a confiança que a volta da democracia trouxe aos investidores estrangeiros e aos produtores nacionais. O Estado privatizou

4. Veja BANCO MUNDIAL, 2000, p. 250-8.

muitas empresas que antes haviam absorvido recursos estatais por causar perdas. Isso também atraiu investidores e liberou recursos para equilibrar os orçamentos estatais.

Mesmo assim o desenvolvimento demográfico nos anos 90 é positivo em comparação ao dos anos 80 (Tabela 2). Não se pode negar que houve uma certa pressão para reduzir a fertilidade, porque o Estado despediu muito pessoal e aumentou os preços de produtos básicos subvencionados para diminuir os custos do Estado. Esses foram outros requisitos acordados no Consenso de Washington para equilibrar os orçamentos públicos. O crescimento do PIB e a redução do número de nascimentos resultaram em um crescimento da renda per capita na maioria dos países latino-americanos. Porém, as cifras mostram claramente que o dinamismo do princípio da década esgotou-se no final da década, deixando vários países com um crescimento negativo da renda per capita, que se expressa em distúrbios populares (Equador, Bolívia, Peru) ou em eleições de presidentes de origem de esquerda (Chile, Peru, Venezuela, Brasil) que prometiam maiores investimentos nas áreas sociais.

Nos anos 70 e 80 observou-se uma alta inflação (Tabela 3) que chegou em alguns países durante curto tempo a uma hiperinflação de mais de 1000% (Chile, Argentina, Bolívia, Brasil). Nos anos 90, os governos tomaram medidas drásticas para reduzir a inflação considerando-a como um grande impedimento ao crescimento e à justiça social. Mais flexibilidade se mostrou também em termos da taxa de câmbio. Uma exceção foi a Argentina onde o governo manteve uma taxa de câmbio fixa com o dólar, necessária para combater a inflação no começo dos anos 90, mas obsoleta no mais tardar em 1997.

Junto com o aumento do PIB e a redução da inflação, o resultado mais positivo da década de 90 é a crescente convicção de que os orçamentos devem equilibrar-se e de que a dívida interna e externa fazem com que o desenvolvimento seja muito frágil.

Para equilibrar um orçamento deficitário, o Estado pode aumentar os impostos ou, pelo menos, melhorar a arrecadação ou, ainda, reduzir

Tabela 3. *Variações dos índices de preço ao consumidor em alguns países latino-americanos 1980-2001*

Países	1980 – 1990 ¹	1991 ²	1992 ²	1993 ³	1994 ³	1995 ³	1996 ³	1997 ³	1998 ³	1999 ³	2000 ³	2001 ³
Argentina	437,6	84,0	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,80	-0,70	-1,50
Bolívia	222,7	14,5	10,5	9,3	8,5	10,6	9,9	6,7	4,4	3,1	3,4	0,9
Brasil	330,2	475,1	1.149,1	2.477,2	916,5	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7
Chile	20,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6
Colômbia	23,7	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,1	8,8	7,6
Costa Rica	25,6	25,3	17,0	9,0	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4	10,1	10,2	11,0
Cuba	-	-	-	-	-	-11,5	-4,9	1,9	2,9	-2,9	-3,0	-0,5
Equador	36,4	49,0	60,2	31,0	25,3	22,8	25,6	30,6	43,4	60,7	91,0	22,4
Guatemala	13,9	10,2	14,2	11,6	11,6	8,6	10,9	7,1	7,5	4,9	5,1	8,1
México	65,1	18,8	11,9	8,0	7,1	52,1	27,7	15,7	18,6	12,3	9,0	4,4
Peru	332,1	139,2	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0	3,7	3,7	-0,1
Uruguai	60,6	81,3	59,0	53,0	44,0	35,0	24,0	15,0	9,0	4,0	5,0	4,0
Venezuela	23,3	31,0	31,9	46,0	71,0	57,0	103,0	38,0	30,0	20,0	13,0	12,0

1 CEPAL, 1998. (Nível geral a taxas anuais médias).

2 CEPAL, 1999. (Variações de dezembro a dezembro).

3 CEPAL, 2002.

os custos administrativos e as subvenções. A maioria dos governos latino-americanos optou pela segunda alternativa. Uma exceção do orçamento notoriamente deficitário na América Latina foi o Chile nos últimos anos da década 80 e no começo dos anos 90 com uma política muito prudente e clara do Ministério de Fazenda e do Banco Central. Também o Uruguai – considerado durante muitos anos como um país de política financeira sólida – tinha superado bem o choque dos tempos revolucionários e militares e começou a década com um orçamento equilibrado (Tabela 4). Diante das boas datas de crescimento, alguns países baixaram o déficit, outros, confiando em uma conjuntura boa no longo prazo, voltaram a perder rapidamente a disciplina orçamentária.

Tabela 4. *Equilíbrio do orçamento do governo central (% do PIB)¹*

País	Anos				
	1990	1993	1997	1999	2001
Argentina	-2,6	0,4	-1,4	-3,0	-3,9
Bolívia	–	-4,5	-2,8	-3,7	-7,2
Brasil	-2,4	-4,7	-3,0	-7,2	-3,9
Chile	5,4	2,0	2,0	-1,5	-0,3
Colômbia	-1,8	-0,7	-3,7	-5,8	-5,8
Costa Rica	-7,4	-1,5	-3,0	-2,3	-3,0
Equador	-1,4	0,4	-1,4	-3,5	0,9
Guatemala	-3,4	-1,5	-0,8	-2,8	-1,9
México	-3,0	0,7	-1,4	-1,7	-1,0
Peru	-2,4	-3,7	-0,9	-3,2	-2,8
Uruguai	0,0	-1,0	-1,6	-3,8	-4,4
Venezuela	0,0	-2,9	1,9	-2,6	-4,3

1 BANCO MUNDIAL, 2000, p. 256-7.

Segundo o critério de Maastricht que considera perigoso uma taxa de endividamento de 60% em relação ao PIB, os países latino-americanos, a partir de 1993 poderiam ficar “tranqüilos” (com exceção do Equador) até o ano de 1996. O crescimento do PIB e das exportações na primeira metade da década de 90 permitiu reduzir, em parte drasticamente, a dívida externa em relação ao PIB (Tabela 5). Esta situação não considera o financiamento público no nível re-

Tabela 5. *Dívida externa 1990 – 2001*

País	Endividamento externo em bilhões de US\$		Endividamento externo em % do PIB				
	1990 ¹	1997 ¹	1989 ²	1993 ³	1997 ³	1999 ³	2001 ³
Argentina	62,2	123,2	122,0	30,5	42,7	51,3	52,0
Bolívia	4,3	5,2	96,4	66,0	55,1	52,9	53,2
Brasil	119,9	193,7	34,9	33,1	24,8	45,6	43,4
Chile	19,2	31,4	72,2	44,2	35,7	47,6	57,7
Colômbia	17,2	31,8	42,8	37,2	32,3	42,3	47,8
Costa Rica	3,8	3,6	85,6	41,6	24,1	23,3	23,5
Equador	12,1	14,9	108,9	95,3	76,4	118,9	80,1
Guatemala	3,1	4,1	31,9	20,6	18,0	20,9	20,0
México	104,4	149,7	47,6	32,4	37,1	34,6	23,4
Peru	20,1	30,5	69,5	78,8	48,6	55,2	52,1
Uruguai	4,4	6,6	52,3	23,8	21,9	24,8	30,1
Venezuela	33,2	35,5	75,6	68,0	35,3	32,2	25,8

1 BANCO MUNDIAL, 2000, p. 270.

2 BANCO MUNDIAL. 1991, p. 250-1 e 286-7.

3 CEPAL, 2002, p. 104-271.

gional e municipal. Especialmente os Estados federativos, como o Brasil e a Argentina, incorreram em uma dívida pública mais complicada (conforme demonstram as cifras disponíveis), em consequência de processos de endividamento dos governos regionais e locais. Especialmente depois da crise de Ásia, as dívidas externas e internas voltaram a crescer, porque os governos queriam manter a ilusão da tranquilidade.

Também positivas para os países latino-americanos pareciam ser as intenções de integrar os seus mercados da melhor forma, criando um mercado maior e um pouco mais protegido que o mercado mundial. O Mercosul, criado em 1991, proporcionou um aumento de atividades comerciais entre os parceiros Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, mas a reticência do Chile e da Bolívia em integrarem-se plenamente a esse processo, a ausente disposição do Brasil e da Argentina de delegar funções de soberania e de iniciativa a uma Comissão executiva, e a composição não constante das Subcomissões fizeram com que o Mercosul, depois de esgotar as vantagens comparativas, começasse a perder atratividade. Semelhante sorte teve a Comunidade Andina das Nações até fins dos anos 90, mas neste caso mais por dificuldades políticas internas da Colômbia (com a guerrilha), do Peru (com um presidente autocrático) do Equador (com um *appeasement* do presidente) e da Venezuela (com um presidente populista nacionalista e com sonhos bolivarianos). Os países centro-americanos não conseguiram reativar o Mercado Comum, em parte pelas diferenças políticas, em parte pela política benevolente do México de promover relações fronteiriças mais intensivas. O México beneficiou-se muito da cooperação com os Estados Unidos e com o Canadá no NAFTA, além de relacionar-se diretamente com a União Européia, processo imitado pelo Chile com bastante êxito. A associação ALADI, criada para aprofundar a integração como sucessora da ALALC, não obteve o poder para realizar uma verdadeira integração. Finalmente, o intento de criar uma Zona de Livre Comércio de todas as Américas (ALCA), “chupou a gasolina do de-

pósito do carro” da integração. Contudo, as estruturas de integração existem e podem vir a funcionar se houver vontade política de promover a integração da América do Sul.

Na maioria dos países latino-americanos, a relação entre o Estado e o setor privado mudou consideravelmente nos anos 90. A teoria da dependência tinha perdido aceitação. A globalização e a privatização exigiram uma relação mais aberta com os “capitalistas”. Esse processo foi especialmente marcado no México (na presidência de Salinas), na Argentina (na presidência de Menem), no Peru (na presidência de Fujimori), no Chile (nas presidências de Aylwin e Frei) e no Brasil (na presidência de Cardoso). Mais surpreendentes foram os casos dos presidentes Aylwin e Cardoso, ambos personalidades conhecidas anteriormente por sua visão humanista e, *cum grano salis*, uma atitude anticapitalista.

No Chile, a situação foi mais difícil por razões psicológicas, porque a maioria das reformas foram encaminhadas – com sucesso – pelos economistas liberais do governo de Pinochet. Foi uma obra mestra do presidente Patricio Aylwin a de seguir a boa política econômica financeira, complementando-a com uma mais ativa política social e reforçando as estruturas democráticas.

No Brasil, o bom Ministro da Fazenda, criador do Plano Real e posterior presidente, Fernando Henrique Cardoso, teve que romper não só com suas brilhantes análises intelectuais sobre a dependência de América Latina, mas também com a tradição desenvolvimentista, adotada desde o governo do presidente Vargas, acelerada na gestão do presidente Kubitschek e continuada pelos governos da ditadura militar. Em razão da interrupção da trajetória de crescimento e da profunda crise fiscal dos anos 80, a atuação direta do Estado na economia passou a ser considerada um obstáculo à superação dos impasses existentes e à implementação de uma política bem-sucedida de modernização econômica. Já com o início do governo de Collor, em 1990, começou-se, então, um processo de reestruturação do Estado marcado por três pontos básicos:

- a) o controle das taxas de inflação tornou-se um pré-requisito para a retomada do crescimento da economia;
- b) a reestruturação do setor público foi além do ajuste fiscal; ocorreu uma ampla redefinição do papel do Estado na economia e a privatização tornou-se uma peça importante nesse processo e
- c) a abertura da economia foi a forma de forçar a modernização da indústria nacional e inseri-la no mercado mundial.

Nesse sentido pode dizer-se que os anos 90 foram marcados por bom e relativamente sustentável sucesso no México, Brasil e Chile, enquanto se perderam os êxitos iniciais na Argentina (basicamente pela obsoleta estrutura política, pela “ideologia” do câmbio fixo e pela corrupção) e no Peru (principalmente pelo sistema autocrático de Fujimori e a corrupção dirigida por Montesinos). No Equador, a exorbitante dívida externa e o intento fracassado do Presidente Mahuad de “dolarizar” o país quitaram os frutos dos primeiros esforços. A Colômbia foi – e de certa forma ainda é – prejudicada na sua estratégia de desenvolvimento pela luta contra o narcotráfico e a guerrilha, mas se mantém numa situação tolerável, em termos macroeconômicos. O Uruguai, considerado pelos argentinos durante muitos anos como refúgio seguro de suas rendas não declaradas, foi mais afetado que os outros países pela catástrofe econômica da Argentina, quando os argentinos retiraram seus fundos devido ao “corralito”. A Venezuela não teve uma política econômica clara e a Costa Rica exagerou nas verbas públicas.

Sendo assim, apesar dos êxitos inegáveis dos anos 90 como conseqüência das medidas resumidas no Consenso de Washington, é igualmente inegável a necessidade de “Reformas de Segunda Geração”, com manutenção dos enfoques positivos na tentativa de reduzir os efeitos negativos. As datas mostradas na tabela 5 falam uma linguagem clara e demonstram que a efetividade de alguns instrumentos do Consenso de Washington se esgotou.

4. Enfoque futuro, orientando-se até uma economia social de mercado

Os anos 90 foram, em termos simplificados, a década dos economistas liberais. A convicção de ou a esperança que “o mercado” compensasse os possíveis e esperados efeitos negativos da privatização, da abertura dos mercados, da redução dos gastos em empregados públicos, mostrou-se equivocada, porque o Estado não reagiu a tempo contra a concentração da riqueza e da renda nas mãos de todos que participaram ativamente do processo de abertura e globalização.⁵

O Estado tem um papel mais importante que lhe foi atribuído nos anos 90. Exceto na produção de bens públicos, não deveria participar na concorrência como competidor ou monopolista no mercado, mas deve intervir no caso de uma exagerada concentração do poder no mercado.⁶ Deve respeitar a autonomia das instituições públicas como o Banco Central e outras organizações semi-estatais, culturais e educacionais, o que não impede que o Estado lhes dê certas pautas.

O Estado deve procurar um sistema tributário mais equilibrado no sentido de aumentar os impostos diretos e reduzir os impostos indiretos, mas – sobretudo – estabelecer um sistema justo de arrecadação. Isso, tal como a reforma do sistema de seguro social e a flexibilização do mercado de trabalho são tarefas difíceis

5. O Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn e o então Presidente do Fundo Monetário Internacional, Michel Camdessus, expressaram já em 1999 sua preocupação com a desigualdade da distribuição. O 20% dos pobres na América Latina dispõem somente de 4.5% da renda nacional e esta desigualdade está aumentando. Cf. CEPAL, 1999, p. 57.

6. O Estado precisa observar metodicamente os mercados para detectar o mau uso do poder ou a falta da concorrência funcional. Também pode e, em certos setores estratégicos para o desenvolvimento, deveria participar como parceiro, influenciando o comportamento da empresa como acionista. Cf. BENECKE, D. W., 2002, p. 7-22. (Especialmente p.16)

para aqueles governos que não contam com uma maioria absoluta no Congresso.

A concentração dos recursos públicos para gastos sociais, especialmente no setor da saúde e educação⁷, continua sendo de alta prioridade assim como a disciplina fiscal e uma diferenciada política de juros. No marco de reformas de segunda geração, porém, necessita-se adicionalmente de uma reforma institucional na administração pública, no setor semi-autônomo e no sistema político, de forma a aumentar a efetividade do serviço e fazer com que os gastos guardem relação com os serviços.

O desenho de uma estratégia econômica, social e cultural de um desenvolvimento sustentável é primordialmente uma tarefa política. Devem ser consideradas as análises científicas sobre as possíveis conseqüências⁸, mas a responsabilidade final é dos políticos eleitos democraticamente e não de algum “sábio” experto ou de uma instituição financeira internacional.

Na economia não existem receitas universais e válidas para sempre. O que hoje pode ser perfeito – como, por exemplo, a paridade 1:1 entre o peso argentino e o dólar no ano de 1991 –, não necessariamente o será amanhã. Tampouco devem-se mudar as regras demasiadamente rápido, porque se corre o risco de perder a confiabilidade. O Consenso de Washington foi muito adequado em 1991 e alguns dos princípios, como a disciplina fiscal, a abertura do mercado, o respeito aos direitos intelectuais, o equilíbrio da balança de pagamentos seguem mantendo sua validade. Contudo, esses instrumentos devem aplicar-se no triângulo da responsabilidade de ca-

7. WILLIAMSON, J., 1990, p. 3-4.

8. Um caso típico é a reforma tributária. O desenho da tabela linear ou progressiva, seguramente não em cascatas, a taxa máxima de renda a partir da qual deve-se pagar impostos, as possibilidades de reduções (p. ex. para a formação profissional), todos esses elementos de um sistema tributário têm conseqüências econômicas importantes, mas finalmente são os políticos que devem decidir-se por uma ou outra forma de desenho

da indivíduo, da solidariedade da sociedade e da subsidiariedade do Estado para chegar a um desenvolvimento mais dinâmico e justo.

O mercado deve seguir funcionando, mas se a livre concorrência está sendo utilizada para fechar o mercado, o Estado deve intervir. Uma economia social de mercado pressupõe então um alto grau de liberdade de concorrência e de atividade econômica, social e cultural, mas também uma profunda consciência social, no sentido de benefício para a sociedade e de ajuda a aqueles que não podem ajudar-se a si mesmos. Isso se chega através de um intensivo diálogo social e uma participação de instituições públicas tão pouco quanto possível e tanto quanto necessário.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *En el umbral del siglo XXI: Informe sobre el desarrollo Mundial 1999-2000*. Washington D. C., 2000.
- BENECKE, D. W. *La Economía Social de Mercado que nunca se aplicó. Valores en la Sociedad Industrial*. Buenos Aires, año XIX, p. 7-22, mayo 2002.
- BENECKE, D. W.; CASTRO, J.; MURILLO, G.; VIANA, M. de.; CACHANOSKY, R. H.; FREDIANI, R.; LANUSSE, J. A. *Revista Contribuciones*, Buenos Aires, n. 4, 2000 e n. 1, 2001.
- BURKI, S. J.; PERRY, G. E. *Más allá del Consenso de Washington; La hora de la reforma institucional*. Washington D. C.: Banco Mundial, 1998.
- CEPAL. *Balance Preliminar 1997*, Santiago/Chile, 1998. Disponível em: www.eclad.cl. Acesso 03/05/2003.
- _____. *Balance Preliminar 1998*, Santiago/Chile, 1999. Disponível em: www.eclad.cl. Acesso 03/05/2003.
- _____. *Estudio Económico de América Latina y Caribe 2001 – 2002*. Disponível em: www.eclad.cl. Acesso em 03/05/2003.
- _____. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago/Chile, 2002.
- _____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago/Chile, 1999.

WILLIAMSON, J. *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus*. World Bank Research Observer. Washington D.C., v. 15, p. 251-64, Aug. 2000.

_____. *What Washington Means by Policy Reform, Speeches, Testimony, Papers*. Washington D.C.: Institute for International Economics, Apr. 1990.

Resumo

O objetivo do artigo é mostrar as rápidas e profundas transformações tanto políticas quanto econômicas por que estão passando os países da América Latina.

Analisando principalmente os impactos das mudanças propostas pelo Consenso de Washington no sentido de uma orientação para uma nova atuação dos Estados nacionais Latinos Americanos, adotando ajustes fiscais e reformas orientadas para o mercado. O artigo mostra as causas e conseqüências que originaram a implementação do consenso e os seus impactos nos anos 90.

A Argentina e o Consenso de Washington

ROBERTO HORACIO CACHANOSKY

As recomendações de política econômica do Consenso de Washington pouco têm a ver com a crise econômica argentina do final de 2001 e começo de 2002. A inconsistência técnica entre uma política de tipo de câmbio fixo e déficit fiscal era insustentável no longo prazo. Mas é preciso buscar a causa última da crise argentina no comportamento de dirigentes políticos que sistematicamente se negaram a aceitar a disciplina fiscal como uma das bases do crescimento econômico.

1. Buscando o culpado lá fora

Boa parte dos dirigentes políticos argentinos teve e tem uma marcada tendência a buscar as causas das recorrentes crises econômicas em responsáveis externos. Costumam imaginar inimigos estrangeiros cujo único objetivo de vida consistiria em destruir a economia argentina.

Na década de 1980, o então presidente Raúl Alfonsín costumava argumentar que a causa da estagnação econômica da Argentina estava na dívida externa. Não obstante, durante toda a sua gestão, nunca pagou o principal nem os juros da dívida pública. Mal podia argumentar-se, então, que a pesada carga dos juros da dí-

vida impedia o crescimento da economia ou que as altas taxas de inflação vigentes durante seu governo eram consequência do desequilíbrio fiscal gerado pelo pagamento de juros ao exterior. Sem dúvida, essa busca de um “inimigo” externo tinha como claro objetivo livrar-se da responsabilidade dos erros grosseiros de política econômica interna que foram implementados durante seu governo.

Depois de quase vinte anos, Adolfo Rodríguez Saa, em seu curto período como presidente provisional, declarou o *default* da dívida pública em moeda estrangeira, argumentando que constituía uma pesada carga para o fisco e que essa dívida era a causa da fome do povo. Seu discurso perante a Assembléia Legislativa que o nomeou presidente em substituição ao renunciante Fernando de la Rúa, foi recebido pela maioria dos legisladores com grande algazarra. Aplaudindo de pé a decisão de deixar de pagar a dívida pública, uma vez mais, boa parte dos dirigentes políticos pretendia transmitir à população que as causas de nossos males tinham sua origem na opressão externa e não na indisciplina fiscal dos anos 90 que levou a um crescente endividamento para financiar o déficit fiscal. O realmente dramático é que foi o mesmo Congresso nacional que durante a década de 1990 aprovou um projeto de lei orçamentária atrás de outro com déficit fiscal, autorizando o Executivo a financiar esse déficit com endividamento público crescente. E mais: a dívida pública assumida pelo governo argentino durante a década de 90 tinha como donos, por exemplo, os trabalhadores argentinos que contribuíam para as Administradoras de Fundos de Aposentadoria e Pensões para sua futura aposentadoria. Ao declarar o *default* e deixar de pagar a dívida, esses títulos caíram brutalmente de valor, o que significou a destruição do estoque de poupança de milhões de trabalhadores argentinos, que foram apancados pelo Estado nacional ao não pagar a dívida, criando-se um sério problema para o futuro, quando esses milhões de trabalhadores vierem a se aposentar. Os dirigentes políticos criaram um falso inimigo externo e, em realidade, terminaram prejudicando o patrimônio de milhões de argentinos.

Ao longo da história econômica argentina pode encontrar-se uma infinidade de exemplos em que o argumento dominante sobre a culpa de nossos males vem do exterior. Desde a famosa declaração de Juan Domingo Perón em 1945, propondo o dilema Braden ou Perón, dilema que pretendia indicar que o povo argentino deveria escolher entre o então embaixador norte-americano Braden ou o candidato a presidente Perón, passando pela frase liberação ou dependência e chegando ao festejo do *default* no final de 2001, os dirigentes políticos argentinos trataram sistematicamente de dissimular, atrás de um fantasma externo que permanentemente conspiraria contra a Argentina, sua incapacidade para construir um sistema econômico eficiente.

Nesse contexto de falso nacionalismo e busca de inimigos externos, pode inscrever-se a suposta responsabilidade do chamado Consenso de Washington na debacle econômica argentina dos últimos quatro anos.

2. Definindo o conceito

Como se sabe, a expressão Consenso de Washington foi cunhada por John Williamson em 1989 para descrever um conjunto de recomendações econômicas que a maioria dos organismos multilaterais e dos funcionários públicos da capital americana consideravam apropriadas para a América Latina. Como o Consenso de Washington teve muitas interpretações, antes de analisar sua influência na economia argentina, convém estabelecer uma definição para saber do que estamos falando quando nos referimos ao Consenso de Washington.

Esse consenso incluía dez recomendações básicas. A saber:

- a) *Disciplina Fiscal*: esta proposta se devia às constantes desordens fiscais que dominavam as economias latino-americanas naqueles anos, o que, por sua vez, se traduzia em altas taxas de infla-

ção. Cabe recordar que em 1989 a Argentina caiu na hiperinflação, a Bolívia também estava em hiperinflação e outros países, como o Brasil, aplicavam constantemente os chamados planos de estabilização para tentar deter a espiral inflacionária que costumava chegar aos três dígitos anuais.

- b) *Reordenamento do gasto público*: isso significava estabelecer prioridades nos gastos do Estado, reduzindo ou eliminando subsídios indiscriminados e priorizar os recursos para a saúde e a educação.
- c) *Reforma tributária*: o objetivo desta recomendação consistia em combinar uma ampla base de tributação com taxas marginais mais moderadas.
- d) *Liberalização das taxas de juros*: naqueles anos, era comum que o estado fixasse taxas de juros máximas. Na Argentina, o Estado regulava as taxas de juros que os bancos podiam cobrar de seus clientes, o que gerou um mercado financeiro informal e a ausência de crédito de longo prazo para as pessoas físicas e as empresas. No Brasil, se chegou a fixar na Constituição Nacional a taxa de juros máxima que podia existir no mercado financeiro.
- e) *Taxa de câmbio competitiva*: eram comuns os controles de câmbio e a fixação de uma taxa de câmbio baixa para “controlar” a inflação. Como a taxa de câmbio real era baixa, estimulavam-se as importações e desestimulavam as exportações. Por isso, estabeleciam-se restrições às importações. Quando se desvalorizava o peso porque se implementava algum plano de estabilização, que normalmente se limitava a mudar os preços relativos da economia, aplicavam-se impostos às exportações para reduzir o lucro dos setores exportadores.
- f) *Abertura da economia*: na década de 1980, a economia argentina estava quase fechada ao mundo mediante altas tarifas e, particularmente, regulamentações. Existiam as Declarações Juradas de Necessidade de Importação (DJNI) que o Ministé-

rio de Economia emitia. Estas DJNI eram documentos com os quais o burocrata autorizava as importações. Obviamente que além de seus efeitos macroeconômicos, constituíam uma fonte de corrupção de magnitude insuspeitada.

- g) *Liberalização do investimento externo direto*: as leis estabeleciam restrições para a instalação de empresas de capital estrangeiro.
- h) *Privatizações*: as empresas públicas que havia na América Latina e, particularmente, na Argentina, se caracterizavam por ter fortes perdas e baixos níveis de produtividade. As perdas das empresas estatais eram financiadas pelo tesouro com emissão monetária, constituindo um fator de impulso à inflação. A privatização passava a ser, no caso da Argentina, um instrumento de estabilização de preços.
- i) *Desregulamentação*: a quantidade de normas que regulavam a economia, desde preços máximos até permissões para instalar simples comércios de varejo afogavam a iniciativa privada e criavam um gigantesco mercado informal que não pagava impostos.
- j) *Direitos de propriedade*: a amplitude do mercado informal fazia com que os direitos de propriedade fossem fracos.

Ao longo do presente trabalho se entenderá, então, por Consenso de Washington este conjunto de medidas sugeridas para a América Latina. Nas seções seguintes analisaremos de que maneira se avançou em cada um desses pontos e como isso influenciou na economia argentina, para tratar de determinar se, efetivamente, o Consenso de Washington teve efeitos negativos e foi o desencadeante da atual crise.

A rigor, o que se observa das dez recomendações enumeradas anteriormente é que o objetivo consistia em passar de economias fechadas, com fortes regulamentações e indisciplina fiscal, para economias com estabilidade de preços e maior competitividade. Dito em termos mais simples, passar de economias dirigidas para economias de livre mercado.

3. A indisciplina fiscal da década de 1990

Quando se observa os números fiscais da década de 90 na Argentina, pode-se perceber que o transbordamento do gasto público e um financiamento temerário do mesmo foram um dado dominante, apesar da existência da conversibilidade.

Mas para compreender o descalabro fiscal daqueles anos junto com o forte crescimento da dívida, é necessário recordar alguns aspectos relevantes da espiral inflacionária do período anterior, porque se estabeleceu a conversibilidade no início de 1991 e porque se incrementou o endividamento público.

No início de 1989, perto do final do governo de Raúl Alfonsín, ocorreu uma corrida cambial e financeira que se traduziu em um estouro inflacionário. Durante os meses anteriores, o governo havia implementado um plano de estabilização que naquele momento ficou conhecido popularmente como Plano Primavera, uma vez que foi anunciado nessa estação do ano. O plano em si não tinha nada de novo em relação ao que se vinha fazendo normalmente. Isto é, limitava-se a mudar os preços relativos por meio de uma desvalorização, reajuste de tarifas dos serviços públicos, preços e salários e a aumentar a taxa de juros para induzir a entrada de capitais de curto prazo.

O objetivo de curto prazo do plano consistia em evitar um aumento da taxa cambial no mercado informal para chegar às eleições sem sobressaltos inflacionários. Para isso, recorreu-se a um aumento da taxa de juros, junto com a ativa participação do Banco Central da República Argentina para controlar o câmbio no segmento do mercado financeiro. Se a taxa de câmbio tendia a subir, o Banco Central vendia dólares no segmento financeiro, evitando que se ampliasse a brecha entre o câmbio comercial e o financeiro.

Mas a chave da estabilidade cambial estava em oferecer uma alta taxa de juros. Assim, a taxa de juros funcionava como a cenoura que atraía os investidores que vendiam dólares, compravam austrais

(a moeda da Argentina naquele momento) e os colocavam nos bancos a sete dias de prazo, especulando com a obtenção de um gigantesco rendimento em dólares.

Que faziam os bancos com os depósitos de seus clientes? Como a taxa estava desalinhada com o que podia pagar o setor real da economia, emprestavam esses fundos ao Banco Central. Este tomava fundos a uma taxa ainda maior do que aquela que os bancos pagavam aos seus investidores.

Como não existe investidor que adie indefinidamente os ganhos, uma vez que em algum momento decide realizá-los, era absolutamente previsível que, em algum momento, o mercado iria dar a volta e recomprar os dólares vendidos, mais os juros a que tinham direito. Esta situação começou a acontecer em janeiro de 1989 e a 6 de fevereiro desse ano o Banco Central deixou de vender dólares para sustentar a paridade, dada a forte perda de reservas que gerava a tentativa de manter o dólar estável. Todos os investidores que estavam especulando com a alta taxa de juros saíram correndo do mercado, gerando uma corrida financeira e um estouro cambial e inflacionário, uma vez que a única maneira que o Banco Central tinha de devolver aos bancos os fundos que havia captado junto a eles era com emissão monetária.

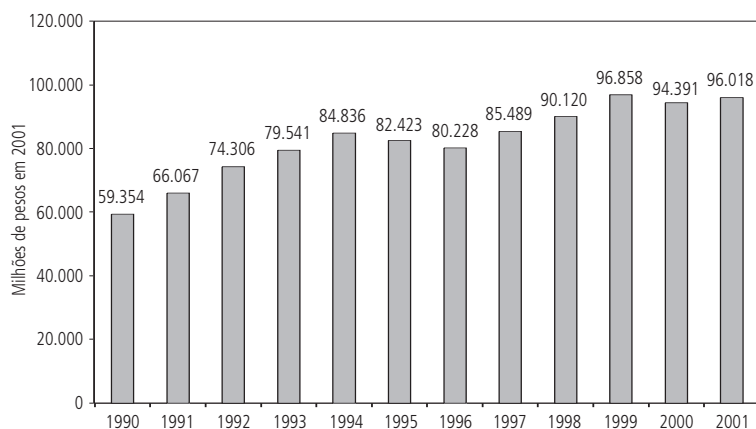
Produziu-se assim a hiperinflação de 1989 que, por sua vez, gerou a saída antecipada de Alfonsín da presidência e a subida de Carlos Menem. Durante seu governo ocorreu outro surto hiperinflacionário, uma nova corrida financeira no fim de 89 e a aplicação do plano Bonex, pelo qual se confiscaram parte dos depósitos e entregou-se aos investidores bônus do Estado pelos depósitos que haviam constituído.

Durante 1990, o Banco Central insistiu com o mesmo jogo de taxa versus dólar, com outra corrida no início de 1991. Foi então que se estabeleceu a conversibilidade que consistia em que o Banco Central somente podia emitir pesos quando entravam dólares em seu ativo e devia retirar pesos de circulação quando perdia dólares de suas reservas.

Por que se adotou este sistema rígido de política monetária e cambial? Porque, na realidade, a hiperinflação foi o golpe de graça da desconfiança total dos argentinos em relação à moeda local. Com efeito, entre 1969 e 1991 (quando se criou o atual peso) houve cinco moedas diferentes. O peso moeda nacional, o peso lei 18.188, o peso argentino, o austral e o peso atual. Um peso dos atuais é equivalente a dez trilhões de pesos moeda nacional. Diante de semelhante descalabro monetário e incontrolável subida de preços, o governo tinha de mostrar uma política monetária suficientemente dura para convencer as pessoas de que o Banco Central já não emitiria mais pesos para financiar o gasto público. Esse foi o sentido da conversibilidade que, inclusive, estabeleceu na lei de Carta Orgânica do Banco Central limites muito estritos de financiamento do Banco Central ao tesouro. Supunha-se então que a conversibilidade obrigaria o governo a ter disciplina fiscal, ou seja, a equilibrar suas contas.

Não obstante, o gasto público subiu de forma extraordinária durante a década de 90 e o déficit fiscal reapareceu pouco tempo depois de ter-se estabelecido a conversibilidade. No Gráfico 1 po-

Gráfico 1. *Gasto público consolidado em pesos constantes de 2001*

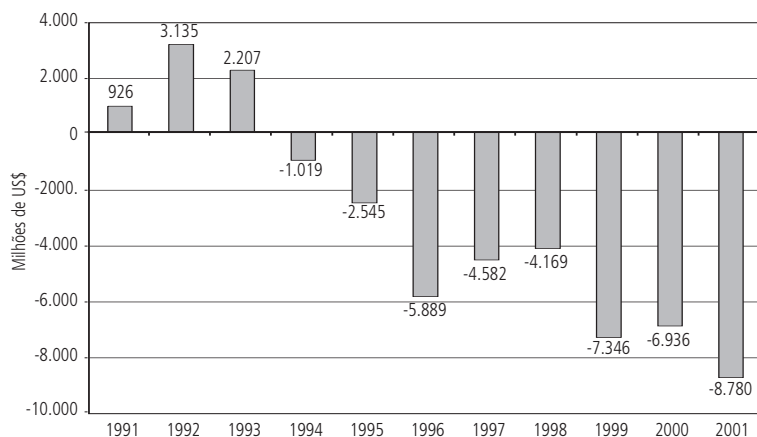


de-se ver o aumento que registrou, em valores constantes, o gasto público consolidado entre 1990, ano anterior ao início da conversibilidade, e 2001, o último ano de vigência da conversibilidade. Cabe destacar que o gasto público consolidado inclui os gastos nacional, provinciais e municipais. O aumento em pesos constantes foi, no período considerado, de 61,8%. Comparado com a evolução do PIB, o gasto consolidado aumentou vinte pontos percentuais a mais do que o nível de atividade, o que implicou um maior peso do Estado sobre o setor privado.

Embora a arrecadação tributária tenha aumentado na década de 90, este crescimento foi insuficiente para cobrir o aumento do gasto público. Por esta razão, a partir de 1994 reaparece o déficit fiscal, que se acentua com o correr dos anos.

Como se financiou este déficit fiscal crescente se o Banco Central não podia emitir moeda para financiar o gasto público? Em primeiro lugar, com as receitas obtidas com as privatizações. Uma vez esgotadas essas receitas, o governo começa a financiar-se com emissão de dívida.

Gráfico 2. Déficit fiscal



É importante ressaltar que todo aumento do gasto público financiado com dívida colocada entre não residentes gera um efeito de aumento no nível de atividade econômica no curto prazo. O mesmo ocorre se o gasto se financia com venda de ativos comprados por não residentes.

A razão para este efeito é que o aumento do gasto gera um maior poder de demanda dos setores que recebem o incremento do gasto (maiores pensões, empreiteiras de obras públicas, funcionários públicos etc.), mas, ao mesmo tempo, o contribuinte não vê diminuída sua renda por uma maior carga tributária. Ou seja, o poupador japonês, alemão, italiano ou espanhol financia o aumento do gasto público doméstico.

Durante a década de 90 houve então um aumento do gasto público nos três níveis de governo que, ao serem financiados com recursos de não residentes, impulsionaram um aumento artificial no nível de atividade. Poder-se-ia dizer que se estabeleceu uma política keynesiana que, em vez de recorrer à emissão monetária, tendo em vista a restrição da conversibilidade, utilizou a venda de ativos e o endividamento como financiamento.

É importante destacar que uma política financeira prudente jamais deve utilizar as receitas de venda de ativos para cobrir maiores gastos correntes. Essas receitas deveriam destinar-se a cancelar passivos, ou então a uma reestruturação do setor público que permitisse melhorar os fluxos de receitas e gastos futuros para gerar solidez de longo prazo. O financiamento de gastos correntes com venda de ativos não pode ser definido como uma política de direita nem de esquerda, mas como algo sumamente imprudente no manejo das finanças públicas.

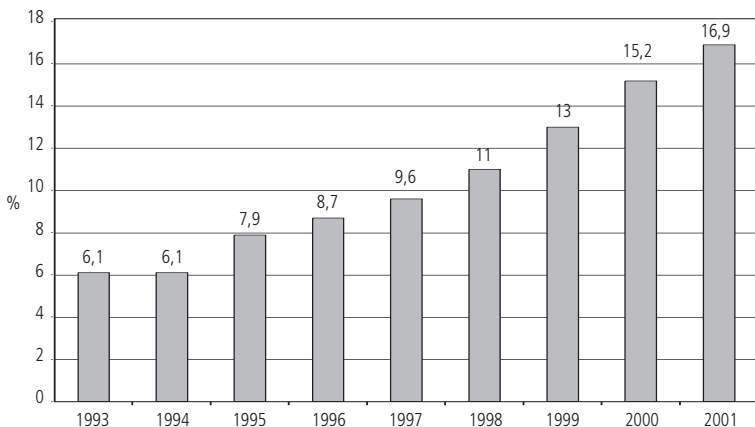
O financiamento do aumento do gasto com endividamento também teve uma dinâmica perversa nas contas públicas. Esta dinâmica perversa ocorreu uma vez que o gasto aumentava de forma autônoma por efeito de um maior estoque de dívida que se traduzia em um crescente peso dos juros da dívida sobre o gasto público.

Isto é, dívida maior, mais juros devidos e, portanto, maior gasto público que conduzia a maior déficit fiscal. Como se pode ver no Gráfico 3, o peso dos juros sobre o gasto do governo federal aumentou de 6,1% em 1993 até 16,9% em 2001.

O outro efeito desta política fiscal foi a geração de um déficit crescente da conta corrente da balança de pagamentos devido ao maior peso dos juros da dívida, produzindo expectativas de desvalorização até 2001.

Outro elemento a considerar dentro da política fiscal dominante durante a década de 90 foi o regime de co-participação federal de impostos. Este regime consiste em que a nação arrecada uma série de impostos e depois os redistribui para as províncias. O esquema determina que os governadores não tenham que assumir o custo político de arrecadar, mas tenham o benefício político de gastar. Esta separação entre custos e benefícios teve como efeito um persistente incremento dos gastos públicos provinciais e municipais e um reduzido esforço de arrecadar os impostos provinciais e as taxas municipais. Por que assumir esse custo político se o Es-

Gráfico 3. *Juros da dívida/gasto público*



tado nacional o assumia via a co-participação? Quando se calcula o total de receitas provinciais provenientes de impostos dessa origem sobre o total de recursos tributários das províncias, observa-se que os impostos provinciais representavam somente 33% do total de receitas tributárias que tinham para gastar. Dito em outras palavras, 67% dos recursos tributários das províncias provinham da co-participação federal.

Não existiu, durante a década de 90, uma reforma que tendesse a ampliar a base tributária e a reduzir as alíquotas. A rede tributária nacional, provincial e municipal se transformou em um complexo sistema que criava estímulos à evasão e elevava os custos operativos das empresas, dada a complexidade do sistema para apresentar os formulários de liquidação de impostos.

Mas outro agravante da política tributária da década de 90 consistiu nas permanentes mudanças nas normas impositivas. A errática política tributária implementada nesses anos produziu um incremento do risco de inversão. Está comprovado que a volatilidade nas normas tributárias é altamente contraproducente na hora de investir, pois quem toma uma decisão de investimento não conta com um cenário certo de longo prazo sobre qual será a carga tributária que deverá suportar o projeto de investimento. Portanto, a TIR (taxa interna de retorno) do projeto tende a ser incerta. Se o investidor tem incerteza sobre a TIR esperada devido à volatilidade na política tributária, a taxa de investimento se ressentente.

Do anterior se pode concluir que durante a década de 90 a economia argentina esteve longe de cumprir com o primeiro ponto do Consenso de Washington. Ao contrario, houve uma alta indisciplina fiscal, com um financiamento que, no curto prazo gerou aumentos artificiais do Produto Interno Bruto pelos motivos assinalados anteriormente.

Se tivesse havido uma maior disciplina fiscal, a taxa de crescimento da economia provavelmente teria sido mais suave, mas muito mais consistente no longo prazo.

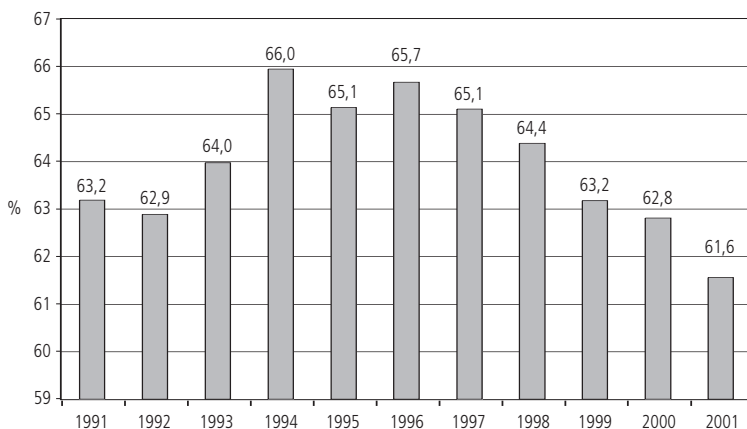
4. Reordenamento do gasto público

Houve um desinteresse do Estado no reordenamento do gasto público durante a década de 90 para destinar maiores recursos ao denominado gasto social?

Os números mostram que os recursos destinados a esta rubrica representaram 61,6% do gasto consolidado. Ou seja, o gasto social da nação, das províncias e dos municípios se manteve em uma média de 64% entre 1991 e 2001, com picos que chegaram a 66% em 1994. O declínio posterior se deve ao maior peso que tiveram os juros da dívida sobre o gasto, resultado do crescente déficit fiscal comentado anteriormente.

Destinar mais de duas terças partes do gasto consolidado aos gastos sociais mostra a estrutura de gasto de um Estado benfeitor (ver Gráfico 4). Analisando a distribuição do gasto social (Gráfico 5), pode-se ver que educação e saúde absorveram 46,7% do gasto social. De maneira que, estatisticamente falando, durante a década de 90 ocorreu uma importante destinação de recursos aos denominados gastos sociais.

Gráfico 4. *Gasto social/gasto total (consolidado)*

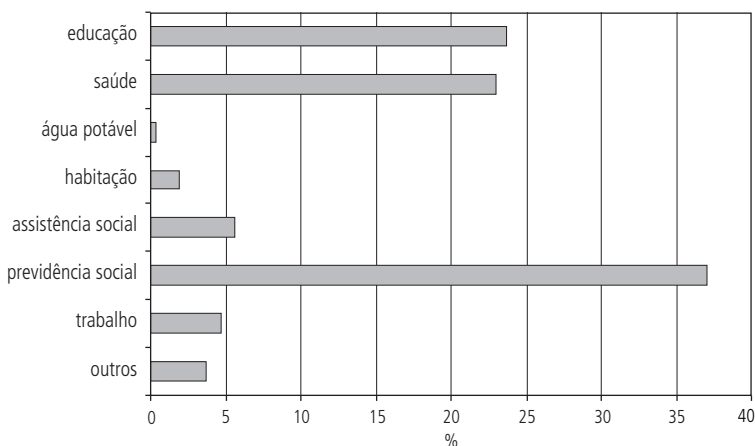


Justamente, esta importante quantidade de recursos para a área social gerou sérios questionamentos de corrupção e de ineficiência. A utilização de fundos públicos na área social abriu as portas à utilização dos mesmos para criar clientelismo político e denúncias de negociatas.

A década de 90 demonstrou que esta recomendação do Consenso de Washington não resultou de todo satisfatória porque o debate não é se se destinam mais ou menos recursos à educação e à saúde, mas qual é o mecanismo mais eficiente para que o povo tenha boa educação e saúde. Neste sentido, o primeiro ponto a considerar é que não existe nenhuma evidência prática ou teórica que demonstre categoricamente que os funcionários públicos têm o monopólio da solidariedade e que o setor privado carece por completo dessa virtude. Ao contrário, a evidência prática mostra que a canalização de crescentes recursos para as áreas sociais via Estado terminam se transformando em fontes de corrupção e de financiamento da política partidária.

Por outro lado, a forte intervenção do Estado nessa área produz o afastamento do setor privado das questões sociais, pois as pes-

Gráfico 5. *Distribuição do gasto social ano 2001*



soas entendem que os impostos que pagam para sustentar o Estado benfeitor as liberam de ocupar-se de questões solidárias.

Mas o mais grave é que o contribuinte não pode fazer um controle de qualidade dos recursos que aporta via sistema tributário para determinar se os mesmos são destinados corretamente aos fins estabelecidos. O exemplo mais evidente é o bilhão de dólares anuais que se destinava ao FONAVI (*Fondo Nacional de la Vivienda*) objeto de importantes denúncias de desvio para gastos que não eram para a moradia por parte das províncias que administravam esses fundos.

Os recursos destinados à área da educação, particularmente para a universidade pública, também foram questionados seriamente. A Universidade de Buenos Aires teve e tem um ingresso ir-restrito, ou seja, não existe uma pré-seleção de candidatos para cursar as carreiras universitárias. Isso determina que o orçamento universitário absorva enormes recursos com resultados de qualidade sumamente baixos.

Com salas abarrotadas, com mais de cem alunos por curso, é impossível dar aulas em que os estudantes possam intercambiar idéias com o professor. E diante da quantidade de cursos que se devem abrir a fim de atender a enorme quantidade de alunos que ingressam sem restrições na Universidade, se apresenta um problema adicional que é conseguir convocar professores de primeiro nível para dar aulas.

Se levarmos em conta que de cada cem alunos que ingressam na universidade pública, somente dez saem com o título correspondente, fica claro o desperdício de recursos que ocorre no processo educativo universitário estatal.

Do lado da educação primária e secundária também se destinaram de modo ineficaz os recursos existentes, em consequência do estatuto do docente, que dá aos professores uma série de vantagens trabalhistas que duplicam ou triplicam os custos trabalhistas neste setor.

O ocorrido com a educação na Argentina mostra claramente que não se trata de dar mais recursos à educação, como sugere o Consenso de Washington, e tampouco ao conjunto dos programas sociais, mas que a chave está em conseguir uma destinação eficiente dos mesmos. A outra experiência que a década de 90 deixa em matéria de gastos sociais é que quanto maior a intervenção do Estado nesse campo, maior a corrupção e a ineficiência.

5. Taxas de juros, déficit fiscal e gênese da crise

Uma das propostas do Consenso de Washington consiste na liberação da taxa de juros. Com mercados financeiros regulados como os que existiram durante a década de 80, em que as taxas de juros estavam controladas, a ausência de crédito para o setor privado tinha de ser uma consequência lógica de tal política. A pergunta que surge é: teve a liberação da taxa de juros na década de 90 a culpa da crise financeira do final de 2001 e começo de 2002?

A realidade é que embora a taxa de juros tenha sido liberada, o crescente endividamento público em nível nacional e provincial para financiar o déficit fiscal se transformou em um mecanismo indireto de regulamentação da taxa, no sentido em que estabeleceu um piso para a taxa de juros para o setor privado.

Em primeiro lugar, porque a absorção de fundos por parte do Estado lhe tirava a capacidade de emprestar ao setor privado e, em segundo lugar, porque o piso da taxa de juros era estabelecido pelos bônus do governo.

Nesse sentido, é importante ter em conta que para uma entidade financeira é menos custoso, operativamente falando, emprestar ao Estado do que ao setor privado, particularmente às empresas. No primeiro caso, o custo de pesquisa para decidir a compra de bônus do governo é muito mais reduzido que o custo de pesquisa para analisar um projeto de investimento do setor privado. Os custos de análise neste último caso provêm de ter analistas que estudam a

viabilidade do projeto, analisam as perspectivas setoriais, avaliam a taxa interna de retorno – TIR esperada correspondente e depois acompanham o seguimento do projeto. Tudo isso envolve recursos humanos que têm custos operativos, além dos salários dos funcionários de crédito e analistas. E, como dado relevante, se uma entidade financeira compra um bônus do governo, tem liquidez imediata, pois pode vender esse bônus no mercado secundário. Ao contrário, se a entidade financeira empresta a uma empresa, não somente fica ligada ao risco do negócio empresarial, como o banco fica ilíquido pelo tempo de maturação do crédito. Neste contexto, durante a década de 90 o mercado de crédito teve dois sérios inconvenientes: a) deslocamento do setor privado por parte do Estado e b) concentração do risco bancário em empréstimos aos governos provinciais e municipais.

E mais: até o fim da década de 90, as entidades financeiras concediam empréstimos aos governos provinciais para financiar seus gastos correntes em troca de ter como garantia a co-participação federal de impostos. O que buscavam essas entidades era assegurar-se a cobrança dos empréstimos tendo como garantia os impostos nacionais arrecadados pelo governo federal.

Vários inconvenientes aconteceram em diferentes províncias, pois quando estas não podiam pagar o principal e/ou os juros da dívida, o Estado nacional transferia os fundos de co-participação aos bancos para cancelar a dívida que as províncias tinham com as entidades financeiras. O resultado foi que várias províncias passaram a não pagar seus funcionários e provedores porque não somente não arrecadavam os impostos provinciais, pelo exposto anteriormente sobre o regime de co-participação federal, como tampouco recebiam a co-participação de impostos porque havia sido dada como garantia dos pagamentos financeiros. Essa situação levou o Estado nacional a sair em apoio de algumas províncias para evitar que os conflitos sociais se aguçassem, gerando maiores déficits nacionais. Em outras palavras, os resultados nega-

tivos da irresponsabilidade fiscal de algumas províncias foram transferidos para a nação.

O crescente déficit fiscal da década de 90 determinou que depois da crise do sudeste asiático e depois do *default* da Rússia, a Argentina tivesse cada vez mais inconvenientes para ter acesso ao financiamento externo e os poucos créditos a que tinha acesso eram a taxas de juros cada vez maiores. Portanto, o problema fiscal foi agravando-se em 2000 e 2001.

Ao assumir a Presidência da nação, Fernando de la Rúa não teve a decisão política de encarar uma profunda reforma do Estado que permitisse reduzir o déficit fiscal para começar a recuperar a confiança dos investidores. Restrições políticas surgidas, em larga medida, de uma aliança política que não acreditava na disciplina fiscal, o levaram a optar por um ministro de Economia que tentou fechar a brecha fiscal com uma maior carga tributária. O aumento de impostos, particularmente o incremento do imposto sobre ganhos das pessoas físicas acentuou a recessão, tendo um efeito negativo sobre a arrecadação de impostos. Assim, a possibilidade de controlar o déficit fiscal ficou anulada.

A designação de Ricardo López Murphy para ministro de Economia tampouco pôde quebrar a resistência dos dirigentes políticos à redução do gasto público para equilibrar as contas estatais. O anúncio de López Murphy de reduzir o gasto estatal em dois bilhões (naquele momento equivalente a US\$ 2 bilhões) gerou fortes reações contrárias de parte dos membros da aliança governante, da oposição política, dos estudantes e de vários meios de comunicação.

O respaldo nulo que De la Rúa deu ao seu ministro de Economia fez com que este não pudesse permanecer no cargo e renunciou-se poucos dias depois de ter assumido a pasta da Economia.

Seu substituto, Domingo Cavallo, agiu de forma inversa à de seu antecessor imediato no cargo. Não deu importância à redução do gasto público e apostou que sua presença no Ministério de Economia iria gerar uma forte confiança nos agentes econômicos. Ca-

vallo supunha que bastaria sua presença na Economia para provocar um aumento do consumo, quebrando a recessão e aumentando a arrecadação tributária. A realidade foi que, com a ausência de um plano econômico consistente e a debilidade política do presidente, os agentes econômicos se mantiveram paralisados, agravando-se o déficit fiscal.

Enquanto isso, o ministro pressionava as entidades financeiras e as Administradoras de Fundos de Aposentadoria e Pensões para que comprassem mais títulos públicos. O anúncio do déficit zero, conforme o qual o Estado só iria gastar o que entrasse em impostos, tampouco conseguiu reverter a desconfiança geral.

A partir de meados de 2001, começa uma crescente fuga de depósitos do sistema financeiro, levando a um aumento na taxa de juros e uma permanente perda de reservas por parte do Banco Central para sustentar a paridade de um peso igual a um dólar.

A fuga de depósitos que se iniciou na metade de 2001 não teve sua origem na desconfiança das pessoas no sistema financeiro: o maior temor dos investidores passava por um eventual confisco de depósitos, como finalmente ocorreu. A lembrança do confisco de depósitos do final de dezembro de 1989 estava presente.

Como se pode observar, esta corrida financeira não foi produto de uma suposta dinâmica perversa da economia de mercado ou da liberação das taxas de juros, mas foi filha da desconfiança das pessoas diante de um Estado insolvente e uma direção política que não aceitava a necessidade de reestruturar o setor público. O temor de um confisco dos depósitos também se baseou em uma longa tradição dos dirigentes políticos de ignorar o funcionamento das instituições e de apoiar uma permanente ampliação do poder de discricionariedade do Estado.

A restrição aos saques de depósitos estabelecida por Cavallo no fim de novembro de 2001 confirmou que o temor das pessoas quanto à debilidade das instituições argentinas era absolutamente fundado.

Resolver um problema de corrida financeira com restrições ao saque de depósitos é a receita exatamente oposta a uma solução de mercado. O que teria ocorrido se Cavallo não estabelecesse essa proibição e não fixasse o controle de mudanças que estabeleceu? O sistema financeiro teria passado por sua própria depuração, e aqueles bancos que não tivessem acionistas dispostos a capitalizá-los teriam desaparecido do mercado ou teriam sido comprados por outras entidades financeiras.

O que fez Cavallo foi agregar à desconfiança reinante devido à insolvência estatal a quebra da confiança no sistema financeiro. Embora a primeira restrição estabelecesse que as pessoas não poderiam retirar seus fundos dos bancos por noventa dias, é fácil imaginar que no dia 91º ocorreria uma corrida de magnitude insuspeitada.

Claramente, a crise financeira de 2001 é filha da desordem fiscal e da falta de financiamento para continuar com essa desordem. Mal pode argumentar-se que a crise se deveu à liberação do mercado financeiro; em todo caso, se poderá argumentar que houve bancos que agiram com irresponsabilidade ao colocar as poupanças de seus investidores em títulos da dívida pública e no financiamento dos déficits provinciais.

As decisões posteriores dos presidentes interinos de declarar o *default* (Adolfo Rodríguez Saa) e sair da conversibilidade (Eduardo Duhalde) terminaram por destroçar o sistema financeiro.

Com 70% dos depósitos constituídos em dólares, os bancos se viram com a seguinte situação: a) passivos em dólares (depósitos) e b) ativos incobráveis (créditos a pessoas físicas, empresas e setor público).

Os ativos passaram a ser incobráveis por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque os bônus estatais (nacionais e provinciais) que os bancos tinham caíram de cotação devido ao *default*. Em segundo lugar, porque embora os bancos tivessem concedido créditos em dólares a pessoas físicas e empresas, a desvalorização do peso transformou em impagáveis esses créditos dado que quase nin-

guém tinha fluxos de receitas nessa moeda. O desequilíbrio entre fluxos em pesos e passivos em dólares transformou em incobráveis a quase totalidade dos créditos concedidos em dólares.

Como resolver a situação patrimonial do sistema financeiro se, do lado do passivo, tinham depósitos em dólares e, do lado do ativo, tinham bônus de um governo inadimplente e créditos em dólares incobráveis? Nem mesmo a aceitação de um arremate generalizado dos bens reais que garantiam os créditos do setor privado (hipotecas, créditos penhorados etc.) teria permitido cancelar todos os passivos dos bancos, pois o valor de mercado das propriedades e demais ativos havia despencado.

A crise final do início de 2002 pode ser sintetizada desta maneira. O governo interino de Duhalde tinha duas alternativas: a) encarar uma profunda reforma do Estado para reduzir os gastos e equilibrar as contas públicas ou b) não fazer a reforma e romper com a conversibilidade para permitir novamente ao Banco Central emitir moeda para financiar o déficit do Tesouro.

O que ocorreu em janeiro de 2002 foi o desenlace de um longo processo de resistência dos dirigentes políticos a reestruturar o Estado e manter disciplina fiscal. E mais, o desequilíbrio fiscal do lado dos gastos foi de tal magnitude que nem a poupança que o setor público conseguiu graças às privatizações permitiu que equilibrasse suas contas. O amplo processo de privatizações da década de 90 gerou dois benefícios ao setor público: a) eliminou a carga que tinha o Tesouro de ter de financiar as perdas das empresas estatais e b) estas empresas agora privatizadas começaram a pagar impostos. Ou seja, as privatizações permitiram que o setor público melhorasse seus fluxos, tanto do lado dos gastos como pelo lado das receitas.

6. A questionada conversibilidade

Muito se questionou a conversibilidade como causadora dos problemas econômicos argentinos. O ex-presidente Raúl Alfonsín

chegou a afirmar que a Argentina tivera duas calamidades no século XX: o golpe militar que derrubou o presidente Yrigoyen em 1930 e a conversibilidade.

O debate sobre qual é a melhor política cambial foge ao alcance deste trabalho, mas há um dado fundamental a levar em conta: nenhum sistema cambial pode funcionar eficientemente, nem a conversibilidade nem a livre flutuação, se o Estado tem um crescente e persistente déficit fiscal. E o déficit fiscal não é função da política cambial, mas da austeridade do gasto no setor público e da existência de uma política tributária pagável pelo contribuinte.

É importante ressaltar que o Consenso de Washington tinha como estratégia cambial a livre flutuação e um tipo de câmbio competitivo. Isto é, o que foi feito na década de 90 foi contra os postulados do Consenso, uma vez que não houve livre flutuação, e ainda se pode questionar o nível de paridade cambial com que se entrou na conversibilidade, em abril de 1991.

Mas em todo caso, e como foi dito antes, a não emissão de moeda para financiar o gasto público foi substituída pelo financiamento do gasto via o endividamento e as receitas das privatizações.

Um sistema de conversibilidade estabelece que a quantidade de moeda que deve haver em circulação é definida pelo mercado, dado que o Banco Central só pode emitir moeda doméstica na medida em que o setor privado capte divisas e demande pesos. Mas o financiamento do déficit com dívida colocada no exterior determinou um aumento artificial da oferta monetária. Com efeito, em vez de emitir pesos diretamente para financiar o gasto público, entraram dólares via endividamento estatal e depois se emitiram pesos para pagar as contas do Estado. No aspecto formal, manteve-se a relação de um dólar de reserva por peso em circulação, mas analisando-se o tema mais profundamente, o que fez o governo foi política monetária ativa (expansão monetária via endividamento) com déficit fiscal sob um regime de conversibilidade.

Esta inconsistência técnica somente pode ser resolvida de duas maneiras: a) com um reordenamento das contas públicas ou b) com um estouro cambial e financeiro como o que finalmente ocorreu. A rigor, o estouro não resolveu o problema de fundo, mas o agravou e, no momento da redação deste trabalho, nenhum dos problemas estruturais que geraram a crise argentina havia sido resolvido.

7. Conclusão

Durante a década de 90, a economia argentina sofreu importantes transformações. Um maior grau de abertura da economia que permitiu uma atualização do estoque de capital produtivo, a reconversão de importantes setores produtivos e uma melhora na oferta de bens e serviços a que podia ter acesso o consumidor. As empresas estatais que haviam entrado em colapso no final da década de 80 – quando, por exemplo, a empresa estatal Segba não conseguia abastecer de energia elétrica as cidades, Águas Sanitárias mantinha em estado deplorável o sistema de água potável e a Entel carecia de linhas telefônicas para vender – foram substituídas por empresas privadas que reverteram essa situação, embora seja preciso dizer que algumas privatizações poderiam ter-se realizado por meio de mecanismos mais transparentes e marcos reguladores mais eficientes. Ao mesmo tempo, houve a liberalização de mercados como o cambial, eliminaram-se os controles de preços e demais regulações que restringiam a competência. Mas o que nunca se conseguiu nesses dez anos foi conseguir que os dirigentes políticos aceitassem as regras de uma economia de mercado como mecanismo de melhorar as condições de vida de seus habitantes. As medidas adotadas no início de 2002, depois da queda de De la Rúa, tiveram um alto grau de vingança ideológica contra o que foi feito na década de 90.

Mas o mais importante é que os dirigentes políticos utilizaram o Estado como butim de guerra, em benefício próprio. Boa parte

do aumento do gasto público durante esses anos se explica pela utilização dos fundos públicos como mecanismo de financiamento encoberto da política e um alto grau de ineficiência na prestação de bens públicos como segurança, justiça e defesa.

A Argentina não entrou em colapso por aplicar todas as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington nem por executar uma férrea política fiscal. Em todo caso, ter as contas equilibradas não é patrimônio das ideologias de direita nem de esquerda. Se os governantes gastam mais do que arrecadam, não são nem liberais nem socialistas: são simplesmente incompetentes. E isso foi o que caracterizou boa parte da direção política. Um alto grau de incompetência para entender que se pode ocultar durante um tempo as inconsistências econômicas, mas o que não se pode fazer é evitar para sempre as conseqüências de ocultar a irresponsabilidade no manejo das contas públicas.

Resumo

Este artigo se propõe a apresentar um conjunto de medidas sugeridas para a América Latina, denominado de Consenso de Washington. Serão analisados de que maneira avançou-se em cada um dos pontos do Consenso e como isso influenciou na economia argentina, para tratar de determinar se, efetivamente, o Consenso de Washington teve efeitos negativos e foi o desencadeante da atual crise por que passa a Argentina.

Uma alternativa de política econômica para o Brasil*

LUIZ FERNANDO RODRIGUES DE PAULA

Introdução

Este artigo objetiva discutir uma alternativa de política econômica para o Brasil que vise superar a tendência à estagnação econômica que tem sido – a nosso juízo – inerente à política econômica adotada desde o governo FHC. O enfoque teórico adotado tem um viés implicitamente pós-keynesiano. Por *políticas keynesianas*, em sentido bastante amplo, entendemos aquelas políticas econômicas que tenham como objetivo principal o crescimento do produto e do emprego, podendo ser esse objetivo compatível com a estabilidade de preços. Mais especificamente a concepção de política keynesiana aqui adotada é aquela em que as implicações de política econômica emergem da percepção do papel da demanda agregada em estabelecer o nível de atividade econômica – induzida pelas políticas macroeconômicas – e da falta de forças automáticas que conduzam

* O autor beneficiou-se das pesquisas (e discussões) que tem realizado sobre o tema deste paper com Fernando Ferrari Filho, João Sicsú e José Luís Oreiro, no âmbito do Grupo sobre Moeda e Sistemas Financeiros (IE/UFRJ), isentando-os, contudo, por eventuais erros e omissões porventura existentes neste trabalho.

uma economia de mercado ao pleno emprego. Em outras palavras, nas economias monetárias o pleno emprego somente pode ser alcançado por acidente ou por ação deliberada, ou seja, através de política de Estado.

Baseada na concepção de não-neutralidade da moeda e no princípio da demanda efetiva, a política econômica, na visão keynesiana, ou mais especificamente pós-keynesiana, é capaz de afetar de forma duradoura – seja no curto como no longo período – as variáveis reais da economia (produto e emprego).¹ Ademais, essa visão entende ser – a princípio – desnecessária ou mesmo ineficaz a adoção de políticas de restrição de demanda como políticas voltadas para o ajustamento macroeconômico, seja com relação ao enfrentamento do desequilíbrio externo, seja com relação às pressões inflacionárias.

Neste contexto, uma estratégia de crescimento econômico com estabilidade de preços para a economia brasileira, que vise estabelecer uma alternativa que permita um crescimento econômico sustentável, deve procurar compatibilizar equilíbrio interno (manutenção da inflação sob controle e estabelecimento para um gerenciamento sustentável da dívida pública interna) com equilíbrio externo (manutenção de déficits em conta corrente em níveis baixos e financiados predominantemente com capitais de longo prazo).

O presente artigo está dividido em quatro seções, além da introdução. A primeira seção apresenta um esquema analítico macroeconômico voltado para a superação da chamada “trindade impossível”. A segunda seção analisa os impasses da economia brasileira e as pré-condições para uma nova estratégia de crescimento. A terceira seção detalha a estratégia defendida neste artigo. Por fim, a quarta seção sumariza os argumentos desenvolvidos no texto.

1. Para um aprofundamento, ver ARESTIS e SAWYER, 1998 e CARVALHO, 1999.

1. A macroeconomia com controle de capitais: a superação da trindade impossível

Em um mundo crescentemente globalizado, em termos de mobilidade de capitais, a chamada “trindade impossível” parece ser cada vez mais verdadeira: não é possível conciliar perfeita mobilidade de capitais com a adoção de uma taxa de câmbio fixa e uma política monetária independente. Ou seja, as autoridades econômicas não poderão atingir simultaneamente três objetivos:

- a) uma taxa de câmbio fixa entre a moeda doméstica e as outras moedas;
- b) conversibilidade livre entre a moeda de um país e outras moedas e
- c) uma política monetária nacional capaz de alcançar objetivos macroeconômicos domésticos.

Desse modo, ou o governo abre mão da autonomia no uso da política monetária doméstica, adotando uma taxa de câmbio fixa que faz com que a taxa de juros do país siga a internacional, ou restringe a mobilidade de capitais ou adota taxas de câmbio flutuantes de modo a poder praticar uma política monetária independente. No caso de adoção de um regime de taxa de câmbio fixa não há espaço para políticas monetárias autônomas ou políticas fiscais expansionistas, já que de acordo com a regra do *currency board*, a emissão de moeda doméstica deve ser coberta 100% pelas reservas cambiais do banco central. Por exemplo, no caso em que o governo (e o banco central) desejar reduzir o nível de desemprego, aumentando a demanda agregada para bens e serviços através de um corte na taxa de juros, isto não seria possível se o banco central for incapaz de reduzir as taxas de juros abaixo daquelas disponíveis em outras partes do mundo, em particular nos grandes centros. Adiciona-se que a defesa da taxa de câmbio em um regime de câm-

bio fixo requer que a política monetária seja devotada unicamente à manutenção da taxa de câmbio, não podendo ser usada para alcançar objetivos relacionados a emprego, por exemplo. Portanto, se sacrifica qualquer objetivo de política monetária ou fiscal em defesa da taxa de câmbio. Em termos da trindade impossível, o país satisfaz a condição: taxa de câmbio fixa e conversibilidade, mas sacrifica a soberania monetária.

Neste contexto, a tentativa de preservar a autonomia da política monetária no contexto de globalização financeira tem reforçado dois tipos de proposições: adoção de câmbio flutuante e controle de capitais.²

A flutuação cambial seria o caminho natural para os *policy-makers* desejosos de obter maior autonomia no exercício da política monetária sem sacrificar a conversibilidade da moeda nacional e a integração ao mercado financeiro internacional, permitindo, assim, uma “trindade possível” à la modelo Mundell-Fleming: livre mobilidade de capitais, regime de câmbio flutuante e autonomia de política monetária. No caso de taxas de câmbio totalmente flutuantes, a autoridade monetária não intervém no mercado de câmbio, e, portanto, as reservas cambiais não se alteram. Logo, o balanço de pagamentos estará, por definição, em equilíbrio. Assim, o governo sacrifica a condição e deixa o câmbio flutuar, o que permitiria, *ceteris paribus*, um nível de atividade e de emprego maior, especialmente nas indústrias exportadoras, ao mesmo tempo em que as taxas de juros domésticas mais baixas estimulariam o nível de gastos dos agentes (firmas e famílias). O problema dessa opção, em particular para uma boa parte dos países emergentes, possuidores de moedas fracas e não-conversíveis, está associado às oscilações bruscas e intensas da taxa de câmbio

2. Para uma análise dessas alternativas, ver, entre outros, TOBIN, 2000. Ver, ainda, para uma análise sobre regimes de câmbio e política econômica, CARVALHO *et al.* 2000, cap. 21 e 22.

ao sabor do movimento instável dos fluxos de capitais, que pode afetar negativamente essas economias, como no caso da inflação (devido aos efeitos da própria desvalorização cambial sobre o custo das empresas). De fato, a volatilidade da taxa de câmbio em países emergentes resulta, em boa medida, dos problemas associados ao financiamento de elevados déficits em conta corrente no balanço de pagamentos de um país, que pode levar a uma crescente demanda por *hedge* cambial em momentos de maior incerteza no cenário nacional e/ou internacional. Acrescente-se que em situações de escassez de dólar, ou seja, quando a demanda é maior do que a oferta de dólares – o que é típico de momentos em que países com elevada vulnerabilidade externa se defrontam com uma piora no cenário internacional – o mercado cambial se torna ainda mais instável.

Por outro lado, no caso de países que tenham um número importante de firmas com obrigações externas derivadas de financiamentos no exterior ou simplesmente empréstimos denominados em moeda estrangeira feitos no (ou intermediado pelo) setor bancário doméstico, uma desvalorização cambial mais acentuada pode ter um efeito patrimonial devastador sobre as firmas endividadas.³ Adiciona-se, ainda, que como a taxa de câmbio é um dos preços básicos que balizam as expectativas empresariais, a volatilidade cambial resultante de um regime de câmbio flutuante, ao aumentar a incerteza nos negócios, pode afetar negativamente as decisões de investimento das firmas. Neste sentido, mesmo a manutenção de um regime de taxas de câmbio flutuantes pode ser incompatível com a liberdade de fluxos de capitais. Em outras palavras, em um mundo financeiro crescentemente globalizado, e em particular

3. Sem dúvida o aprofundamento da crise econômica na Coreia em 1998 (KREGEL, 1998) e na Argentina em 2001/2 (FANELLI, 2002) resultaram em boa medida do efeito da desvalorização cambial sobre o passivo denominado em moeda estrangeira das empresas.

em países com moeda não-conversível e com conta capital aberta, a trindade possível, de acordo com o modelo Mundell-Fleming, pode não ser alcançada.

Uma quarta opção – que será adotada neste artigo – à disposição dos *policymakers* desejosos de evitar a flutuação (excessiva) do câmbio e obter maior independência da política monetária é restringir os fluxos de capitais, o que permite, em tese, reduzir diretamente a demanda por ativos em moeda estrangeira e o potencial para especulação contra a taxa de câmbio. As propostas de controles de capitais variam desde a sugestão para um acordo internacional que institua um imposto único sobre os fluxos de capitais (o chamado “imposto Tobin”) até iniciativas nacionais como a tributação sobre o ingresso de capitais e o estabelecimento de prazos mínimos de permanência do capital (a chamada “quarentena”).⁴ O pressuposto básico que justificaria a adoção de controles de capitais é que os custos e distorções gerados por controles – que inclui a possibilidade de retaliação de outros países (ou de organismos internacionais), evasão de capitais por canais diversos, custos administrativos e, ainda, a dificuldade de se quantificar o imposto necessário sobre o fluxo de capitais – são mais do que compensados pelos seus potenciais benefícios macroeconômicos, que visam superar os problemas causados pelos fluxos de ca-

4. Controles de capitais são usados para diferentes propósitos, entre os quais destacam-se: a) manter a estabilidade da taxa de câmbio, reduzindo as pressões sobre esta; b) discriminar entre fluxos desejáveis e indesejáveis de capitais; c) permitir a implementação de políticas monetárias domésticas autônomas (nesse caso, se os controles são efetivos, os fluxos de capitais tornam-se menos sensíveis às taxas de juros, o que permite que as autoridades se voltem para objetivos econômicos domésticos); d) preservar a estabilidade monetária e financeira em face de fluxos persistentes de capital (inclusive para deter saídas de capitais em contexto de crise do balanço de pagamentos). Para uma análise e avaliação dos objetivos da adoção de controle de capitais, ver CARDOSO e GOLDFAJN (1998, Parte I) e ARIYOSHI et al. (2000).

pitais externos à condução da política macroeconômica em pequenas economias.⁵

A idéia básica é “jogar areia na engrenagem” do mercado financeiro internacional, para usar uma analogia já consagrada mundialmente (EICHENGREEN *et al.*, 1995). O caso da China é o mais extremado, já que esse país não tem permitido a conversibilidade da sua conta de capital, mas somente a conversibilidade da conta corrente. Com a adoção de controles de capitais, a violação da condição de conversibilidade livre entre moedas – permite manter as outras duas condições: a) taxa de câmbio fixa e b) soberania monetária. Neste sentido, busca-se retardar os fluxos líquidos de capitais, através da introdução de determinados ruídos ou empecilhos nesses fluxos – tais como requerimentos extras de reservas sobre novos depósitos em moeda estrangeira, ou, ainda, através de controles que limitam o endividamento no exterior das empresas residentes no país.⁶

A experiência internacional parece indicar que controles de capitais mais eficazes envolvem a monitoração de operações com câm-

-
5. Entre os problemas relacionados à livre movimentação de capitais, destacam-se: a) o fato de que a transição de conta de capital fechada para uma aberta tende a levar a um afluxo massivo de capitais, com impactos instabilizantes sobre a taxa de câmbio, que pode inclusive resultar em uma apreciação excessiva nesta, ocasionando desequilíbrios no balanço de pagamentos; b) a perda de autonomia na política monetária pelo banco central, tornando-o menos capaz de controlar a demanda doméstica, em função dos afluxos excessivos de capital que pode acarretar inclusive problemas relacionados à esterilização dos recursos entrantes; c) processos especulativos tornam fluxos de capitais reativos a sinais de curto prazo, gerando oscilações profundas e bruscas nos fluxos de capitais de curto prazo que podem ser danosos para países emergentes; d) economias emergentes estão sujeitas a problemas de “profecias auto-realizadas” que podem produzir fugas massivas de capital (MASSAD, 1998).
 6. Por exemplo, o Chile estabeleceu na década de 1990 que os títulos emitidos pelas empresas locais nos mercados internacionais deveriam ter uma maturidade mínima média de quatro anos, além da obrigatoriedade de ter uma classificação de risco não menor do que BB.

bio em geral, que sejam abrangentes em seu alcance e fortemente impostas, de modo a evitar a possibilidade de re-denominação artificial de operações com o fim específico de evitar as restrições existentes, e devem cobrir, sobretudo, as entradas de capitais de não-residentes, sendo capaz ao mesmo tempo de monitorar e controlar as saídas de capitais de residentes (PAULA, 2002, p. 18). Portanto, ao reduzir a lucratividade na conversão das moedas permite-se a combinação de uma taxa de câmbio mais estável – mesmo com a adoção um regime de taxa de câmbio flutuante – com uma maior autonomia da política monetária possível. Isso permitiria um aumento na soberania econômica nacional e a adoção de uma política econômica expansionista, quando um quadro de recessão assim o requerer.

2. Impasses atuais da economia brasileira

A economia brasileira tem sido marcada no período recente por um movimento de *stop-and-go*, ou, alternativamente, por uma tendência à semi-estagnação: o PIB depois de crescer mais de 4,0% em 1995, como resultado dos efeitos iniciais de um plano de estabilização baseado em uma âncora cambial, tem oscilado de forma significativa, ou seja, 2,6% em 1996, 3,3% em 1997, 0,1% em 1998, 0,8% em 1999, 4,4% em 2000, 1,5% em 2001 e 1,5% em 2002.⁷ Esse desempenho medíocre da economia brasileira deve-se, em parte, aos efeitos de uma sucessão de crises externas: a crise mexicana em 1995, a crise asiática em 1997, a crise russa em 1998, a própria crise brasileira ao final de 1998 e início de 1999, e, mais recentemente, a crise argentina em 2001-2002 e uma nova crise cambial brasileira em 2002. Além da elevada vulnerabili-

7. Os dados mencionados nesta seção foram obtidos fundamentalmente no *sítio* do Banco Central do Brasil Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 30/01/2003.

dade externa⁸, a adoção pelo Banco Central de elevadas taxas de juros com o conseqüente aumento na dívida pública, é um dos fatores que têm contribuído para definir o quadro de instabilidade macroeconômica no país e o seu medíocre desempenho em termos de crescimento econômico.

O rápido crescimento da dívida pública federal, que alcançou mais de 55% do PIB em maio de 2002⁹, resultou tanto do reconhecimento de “esqueletos fiscais” pelo governo, quanto (e principalmente) da combinação de uma elevada taxa real de juros e baixo crescimento do produto. A existência de um estoque de dívida pública dessa dimensão, combinada com o perfil desta – caracterizado pela predominância de títulos pós-fixados (à taxa de *overnight* e ao câmbio) – dificulta sobremaneira a execução da política econômica, com efeitos sobre a política monetária e cambial.¹⁰

As mudanças efetuadas na política econômica em 1999, com a adoção de um regime de taxas flutuantes de câmbio e de um regime de metas de inflação, não resultaram em melhorias significativas nas variáveis macroeconômicas do país.¹¹ Por exemplo, esperava-se que a adoção de um regime de taxas de câmbio flexíveis tornasse possível uma redução significativa da taxa de juros no Brasil, permitindo que a economia brasileira crescesse a um ritmo

8. O déficit em conta corrente situou-se entre 4,1% a 4,8% do PIB no período 1998/2001, caindo para 1,9% no período jan./out. de 2002 (cf. Boletim do Banco Central, dezembro de 2002). Deve-se destacar que a redução recente que se tem verificado no déficit corrente do balanço de pagamentos, é decorrente em boa medida de um contexto de certa forma atípico, caracterizado pela combinação de desaceleração econômica com uma desvalorização excessiva na taxa de câmbio. Em contrapartida, observou-se forte pressão inflacionária na segunda metade de 2002.

9. Cf. dados da Revista Conjuntura Econômica de julho de 2002.

10. Por exemplo, uma elevação das taxas básicas de juros ou a emissão de títulos indexados ao câmbio podem ser eficazes para conter pressões sobre a taxa cambial, mas aumentam a carga de juros do governo.

11. Esta questão está tratada em FERRARI-FILHO e PAULA (2003).

igual ao da taxa potencial de crescimento, estimada em torno de 4,5% ao ano.¹²

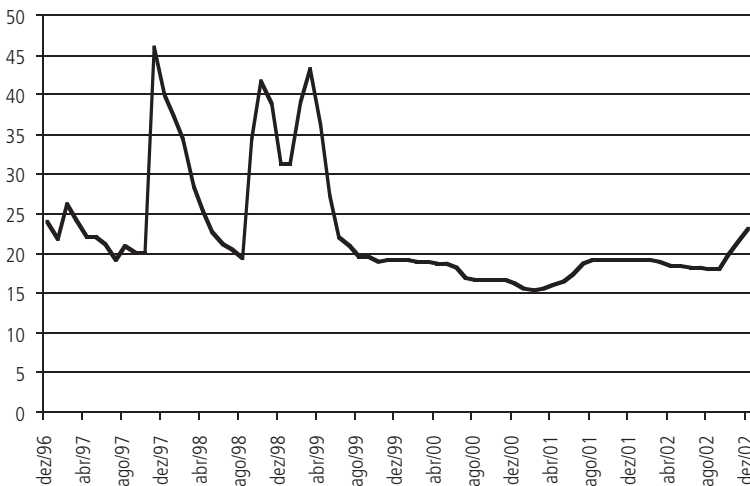
Com efeito, depois do acentuado aumento nas taxas nominais de juros no período das crises externas (outubro de 1997 a março de 1999), quando chegou a alcançar mais de 40% a.a., a taxa nominal de juros de curto prazo declinou a partir de abril de 1999, atingindo cerca de 15% a.a. no início de 2001, mas voltando a crescer no decorrer de 2001-2002, chegando a alcançar mais de 20% ao final de 2002 (ver gráfico 1). Dado que as taxas de inflação – medidas pelo IPCA – têm sido relativamente moderadas no período 1997-2002, segue-se que as altas taxas nominais de juros implicam taxas reais de juros igualmente elevadas, quando comparadas com os níveis de juro real prevalecente em outros países.

As taxas (nominais e reais) de juros são altas no Brasil porque as autoridades econômicas brasileiras atribuem às mesmas múltiplas funções, entre as quais destacam-se: reduzir a demanda agregada quando houver alguma pressão inflacionária, mesmo quando a demanda agregada não estiver aquecida, de modo a evitar a aceleração da inflação¹³; limitar a desvalorização da taxa de câmbio de

12. A taxa potencial de crescimento – também conhecida como taxa natural de crescimento – é igual a soma entre a taxa de crescimento da força de trabalho e a taxa de crescimento da produtividade. No Brasil, a força de trabalho cresce atualmente a uma taxa superior a 2.0 % ao ano, ao passo que as estimativas a respeito da taxa de crescimento da produtividade do trabalho variam entre 2 e 3 % ao ano.

13. Como se sabe, a adoção de um regime de metas de inflação significa que a taxa de juros de curto prazo é a variável operacional que deve ser utilizada para que se possa ajustar a inflação próxima da meta estabelecida previamente. Assim, a taxa de juros deve se elevar sempre que houver o perigo da taxa de inflação ser maior do que a almejada, seguindo a conhecida regra de Taylor. O ponto a que se deseja chamar a atenção é que dada a herança do Plano Real, qualquer elevação da taxa de juros tem impacto sobre a dívida pública e mesmo sobre a avaliação do risco-país, conforme assinala a hipótese de prêmio de risco endógeno (BRESSER PEREIRA e NAKANO, 2002a; TOLEDO, 2002; OREIRO, 2002).

Gráfico 1. Taxa Selic (% a.a.) – 1996/2002



Fonte: Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br)

modo a evitar a inflação de custos; atrair capital externo para financiar o balanço de pagamentos; induzir os investidores internos a comprar títulos para financiar déficit público; reduzir o déficit comercial através do controle da demanda interna.¹⁴ As altas taxas de juros acarretam dois efeitos básicos sobre a economia brasileira: a) limitam o crescimento econômico, ao aumentar o preço do crédito (taxa de empréstimos) e principalmente ao afetar de forma negativa as expectativas de crescimento dos empresários e b)

14. Cf. BRESSER-PEREIRA e NAKANO (2002a). Os autores acrescentam que “dadas essas múltiplas funções, uma ou mais delas estará apontando no sentido de uma alta taxa de juros” (p. 162). Os autores chamam atenção também para o fato de que os objetivos para taxa de juros não são apenas múltiplos como também contraditórios: por exemplo, quando o Banco Central eleva a taxa de juros para atrair capital externo, pode ajudar a fechar o balanço de pagamentos, mas estará simultaneamente valorizando a taxa de câmbio, o que levará a déficit comercial e, em um prazo maior, ao desequilíbrio do próprio balanço de pagamentos (Idem, p. 163).

aumentam a dívida pública, uma vez que esta, como visto, é formada fundamentalmente por títulos indexados à taxa de *overnight* e à taxa de câmbio.

De fato, anteriormente à mudança no regime cambial, todo movimento mais forte de saída de capitais de curto prazo, em função de mudanças nas expectativas dos agentes financeiros internacionais, se refletia em uma perda de reservas por parte do Banco Central do Brasil (BCB), ameaçando a manutenção do sistema de câmbio semifixo. Para impedir o colapso da política cambial, o BCB era obrigado a elevar a taxa de juros doméstica de forma a induzir uma reversão do movimento de saída de capitais. Após a mudança do regime cambial, em janeiro de 1999, os movimentos de saída de capitais de curto prazo, induzidos por mudanças nas expectativas dos agentes internacionais, passaram a se refletir – não somente em perda de reservas internacionais – mas também sobre a própria taxa de câmbio. Mais especificamente, os movimentos de saída de capitais de curto prazo induziam (e induzem) uma grande desvalorização da taxa nominal de câmbio, a qual se repassada para os preços domésticos – por intermédio do assim chamado efeito *pass-through* – colocaria em risco a estabilidade da taxa de inflação. Dessa forma, o BCB tem sido obrigado a elevar a taxa de juros para reverter o fluxo de saída de capitais e impedir assim o aumento da inflação em razão da desvalorização do câmbio, o que acaba por afetar – como visto anteriormente – tanto o crescimento econômico quanto o volume da dívida pública.

O governo brasileiro tem, na realidade, adotado um *regime de flutuação cambial administrado*, uma vez que as evidências estatísticas dão algum suporte a que o BCB reaja elevando a taxa de juros (ou simplesmente deixando de reduzi-la) quando o câmbio apresenta movimentos prévios de elevação da sua volatilidade, o que corresponde a uma tendência ascendente da taxa nominal de câmbio (SICSÚ, 2002). Deste modo, o BCB atua, freqüentemente,

tendo como alvo implícito a taxa nominal de câmbio. Portanto, conforme SICSÚ (2002, p. 134),

a taxa de juros de curto prazo é o principal instrumento de política monetária utilizado para promover [a] administração cambial. (...) [A] taxa de juros é reduzida (aumentada) quando a volatilidade e a tendência da taxa de câmbio nominal são favoráveis (desfavoráveis). Contudo, como os aumentos da volatilidade cambial (que, no caso brasileiro, correspondem a movimentos agudos de desvalorização da taxa de câmbio) têm sido freqüentes, a autonomia da política monetária para fixar (reduzir) a taxa de juros está comprometida.

Como resultado, a liberdade para o BCB manipular a taxa de juros fica bastante comprometida.

3. Uma estratégia alternativa de política econômica

3.1 Uma estratégia de crescimento com estabilidade

Uma estratégia alternativa para o crescimento sustentado e financeiramente estável para a economia brasileira passa principalmente por um esforço sistemático e planejado de diminuição da vulnerabilidade externa e da dependência em relação a capitais estrangeiros. Uma estratégia de crescimento com estabilidade para a economia brasileira que vise estabelecer uma alternativa que permita um crescimento econômico sustentável deve procurar compatibilizar equilíbrio interno com equilíbrio externo, de modo a superar o comportamento de *stop-and-go* e a tendência à semi-estagnação que tem caracterizado a economia brasileira nos últimos anos.

Por equilíbrio interno, entende-se a manutenção da inflação sob controle, sem a adoção de políticas contracionistas de demanda agregada, bem como o estabelecimento de condições para um gerenciamento da dívida pública, entendido como fundamental pa-

ra a retomada da condição do governo de realizar políticas fiscais contra-cíclicas. Quanto ao primeiro aspecto, faz-se necessário adotar uma política pragmática de combate à inflação, considerando que a inflação brasileira no pós-Real é predominantemente uma inflação de custos. Quanto ao segundo aspecto, faz-se necessária a mudança na combinação superávit primário/taxa real de juros/crescimento econômico para estabilizar a dívida pública como proporção do PIB. Com efeito, tal como será visto na seção 3, a obtenção de um superávit primário da ordem de 3,0% do PIB em conjunto com uma taxa real de juros de 7,0% ao ano e um crescimento de 4,5 % ao ano do PIB real é suficiente para reduzir a dívida pública como proporção do PIB nos próximos 10 anos de forma sustentável e, ao mesmo tempo, esta estratégia devolve ao governo a capacidade de realizar uma política fiscal ativista.

Por equilíbrio externo, entende-se a manutenção de déficits em conta corrente em níveis relativamente baixos (inferior a 2,0 % do PIB) e financiados predominantemente com capitais de longo prazo. A redução do déficit em conta corrente requer um superávit significativo na balança comercial, possivelmente na faixa de US\$ 10 a 15 bilhões por ano, o que só é possível através da manutenção de uma taxa de câmbio subvalorizada, isto é, orientada sempre que possível para o ajustamento da conta corrente e para a diminuição da dependência dos capitais externos (BATISTA JÚNIOR, 2002, p. 179). Para tanto, defende-se neste artigo a adoção de um sistema de desvalorizações administradas da taxa de câmbio – *crawling peg* – no qual as autoridades monetárias fixam a taxa de desvalorização do câmbio nominal de tal forma a manter o câmbio real relativamente estável ao longo do tempo.

Seria fundamental também evitar um afluxo significativo de capitais para o Brasil, em particular de capitais voláteis de curto prazo, que poderá advir de uma conjuntura de retomada de crescimento econômico e de uma maior estabilidade no cenário internacional. Daí a importância da adoção de controle de capitais, de natureza

preventiva, para atenuar o afluxo de capital e ao mesmo tempo procurar atrair capitais de maturidade mais longa.¹⁵ Além disto, o controle de capitais pode ser usado como um dos instrumentos que viabilize políticas econômicas que procurem compatibilizar equilíbrio interno com equilíbrio externo: “na essência, controles de capitais são usados numa tentativa de reconciliar o uso de taxas de juros e taxas de câmbio para perseguir simultaneamente objetivos, ao menos parcialmente inconsistentes, de equilíbrio interno e externo” (JOHNSTON e TAMIRISA, 1998, p. 13-4).

Portanto, alcançando-se simultaneamente o equilíbrio interno e externo, abre-se espaço para adoção de um *mix* de políticas econômicas expansionistas, através da redução da taxa nominal (e real) de juros e de uma política fiscal mais expansionista, entendida, no momento, como uma pequena diminuição no superávit primário. Trata-se, portanto, de alterar o rumo da política macroeconômica tal como estabelecida na Era FHC – baseada atualmente no tripé câmbio flutuante, metas de inflação e superávit público primário – de modo a superar o viés estagnacionista que contaminou a economia brasileira. Na seqüência, detalhamos a proposta aqui defendida de política econômica.

3.2 Um detalhamento da política econômica

A política econômica, na perspectiva pós-keynesiana aqui adotada, deve estar voltada para redução das incertezas que são inerentes aos negócios em uma economia empresarial. Deve, assim, procurar afetar o investimento privado global, criando um ambiente econômico mais seguro que estimule escolhas mais arriscadas – mas que ren-

15. Para um aprofundamento dessa questão, ver CARVALHO e SICSÚ, 2002 e PAULA, 2002. Para um balanço das experiências recentes de adoção de diferentes modalidades de controles de capitais no mundo, ver ARIYOSHI *et al.*, 2000.

dam lucros e gerem empregos – em vez de acumular ativos líquidos. Em outras palavras, a boa política é aquela que induz os agentes a investirem em ativos de capital. O governo deve sinalizar claramente qual política será adotada, pois, em função da incerteza, a política econômica deve criar um clima o mais estável possível na economia. As ações das políticas macroeconômicas devem ser complementares às decisões privadas, e não concorrentes nem substitutas da iniciativa privada. Nas palavras de CARVALHO (1999, p. 269), “[a] política macroeconômica ideal (...) inflaria a demanda agregada, expandindo a economia como um balão, e deixando a cargo dos agentes privados as decisões de como os recursos disponíveis seriam empregados”.

As implicações de política dessa concepção – resumidamente – são as seguintes. A política fiscal se constitui em uma poderosa alavanca para estimular a demanda agregada, podendo empurrar a economia em direção ao pleno emprego, uma vez que atinge diretamente a renda privada, ao mesmo que pode afetar positivamente as expectativas dos agentes. Tomando como ponto de partida a distinção feita por Keynes entre orçamento ordinário (despesas correntes) e orçamento de capital, recomenda-se que o primeiro orçamento deva estar (a não ser em condições excepcionais) sempre equilibrado, enquanto que o segundo pode estar transitoriamente em desequilíbrio, devendo ser ajustado em função das flutuações do nível de demanda (KREGEL, Winter 1994-1995). Deve, portanto, operar de forma contracíclica, prevenindo grandes flutuações do nível de investimento, através de um programa de estabilização de longo termo. Quanto à política monetária, esta atua sobre os *portfolios* dos agentes, e, ao induzir a troca de iliquidez por liquidez, ou seja, a troca de rendimentos de juros por lucros compensadores, pode produzir efeitos permanentes sobre as variáveis reais da economia (produto e emprego). Ela deve também estar voltada para uma ação estabilizadora, através da sinalização de uma taxa de juros ao mesmo tempo baixa e estável no longo termo para estimular o investimento produtivo e evitar grandes oscilações que impactem ne-

gativamente sobre as expectativas empresariais. No que se refere à política cambial, como visto na seção 1, sugere-se a adoção seletiva de controle de capitais, de natureza preventiva, para atenuar os efeitos desestabilizadores dos fluxos de capitais, devendo ao mesmo tempo ser usado como um dos instrumentos que viabilize políticas econômicas mais autônomas. Por fim, sustenta-se que para atingir os objetivos múltiplos de política econômica – como crescimento do produto e estabilização de preços – é necessário uma maior coordenação de políticas (fiscal, monetária e cambial), ou seja, deve-se avaliar os impactos conjuntos da adoção das políticas, ou de alterações na sua condução, sobre o conjunto de objetivos da política macroeconômica como um todo.¹⁶

Na seqüência, procuramos detalhar a proposta de política econômica para o Brasil – com base na concepção teórica acima referida – que busque conciliar equilíbrio externo com equilíbrio interno, com vistas a criar condições para um crescimento sustentado para a economia brasileira.

Equilíbrio externo

O objetivo principal de política – neste particular – deve ser a obtenção de um equilíbrio no balanço de pagamentos nos termos definidos na seção 3.1, que vise garantir a sua sustentabilidade a longo prazo e ao mesmo tempo manter uma certa estabilidade no mercado cambial. O uso da poupança externa como suporte a uma

16. Neste sentido, postula CAVALCANTE, 2003, p. 81: “Se a política monetária define juros, estes devem estar compatíveis com o nível de investimentos projetados e sinalizados pelo governo, sob pena destes não serem concretizados. Similarmente, a elaboração de planos de investimento deve considerar margens de manobra para permitirem o desenvolvimento de uma política monetária suficientemente flexível. Se os gastos geram uma pressão sobre a oferta monetária eles devem ser pensados também como forma de garantir o nível de liquidez adequado e não apenas a substituir o investimento privado”.

estratégia de crescimento deve ser limitado, uma vez que as evidências recentes de países emergentes mostram que a longo prazo não há uma correlação clara entre poupança externa e aumento na taxa de investimento, já que a maior parte da poupança externa é canalizada para consumo, não resultando num aumento da capacidade produtiva em setores *tradables*. Como resultado, os países emergentes passam a enfrentar uma restrição externa ao crescimento, como atesta o aumento na relação exportações/dívida externa e na dívida externa/PIB¹⁷, o que resulta na manutenção de um ambiente de instabilidade macroeconômica derivada da fragilidade financeira do setor externo. Portanto, no longo termo os saldos em conta corrente devem estar em equilíbrio, uma vez que um país não pode tomar empréstimos indefinidamente, dada a restrição de insolvência (BRESEER PEREIRA e NAKANO, 2002b).

De modo a conjugar os objetivos de diminuir a vulnerabilidade externa do país e ao mesmo tempo obter uma maior estabilidade no mercado cambial, criando condições para conciliar equilíbrio externo com equilíbrio interno, sugere-se a adoção das seguintes medidas de política econômica:

- a) *Instituição de controles seletivos de capitais*,¹⁸ que devem ser adotados preventivamente, ou seja, de modo a evitar os problemas

17. BRESEER PEREIRA e NAKANO (2002b), assinalam: “pesquisas empíricas recentes apontam para a existência de um limite além do qual a dívida se torna negativa. O Banco Mundial descobriu que esse limite está em 220% das exportações e 80% do PIB, porque a maior parte dos episódios de crise da dívida e de renegociação aconteceu dentro destes limites. COHEN (1994) encontrou números mais baixos: quando a relação dívida/exportações atinge 200% e a relação dívida/PIB, 50%, a probabilidade de reescalonamento aumenta e o efeito sobre o crescimento se torna significativamente negativo” (p. 11).

18. Controles de capitais podem ser classificados em: a) *controle sobre a entrada* de capitais externos, justificado pela função preventiva visando evitar um fluxo excessivo de capitais entrante durante os períodos de *boom* (continua)

de gerenciamento macroeconômico em períodos de crescimento do influxo de capitais externos: apreciação excessiva do câmbio, esterilização dos recursos externos, deterioração no saldo de conta corrente, necessidade de adoção de uma política de juros reais positivos para atrair capitais externos, aumento no custo financeiro da dívida pública, etc. A adoção de controles de capitais deve ser vista como um instrumento que permita a viabilização de políticas econômicas mais autônomas e a criação de um ambiente macroeconômico mais estável que favoreça a retomada dos investimentos produtivos no Brasil. Em particular, poderá ajudar a reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira, através do controle da entrada de capitais externos em excesso no país, em termos normais de afluxo de capitais externos, de modo a evitar uma sobrevalorização excessiva da moeda nacional que possa inviabilizar o equilíbrio externo da economia; selecionar os fluxos de capital que se deseja absorver, de modo a diminuir a participação de capitais especulativos na composição do total de capitais externos no Brasil,

(continuação) (e conseqüentemente evitando uma apreciação real excessiva da taxa de câmbio); e b) *controle sobre saída* de capitais externos, que se justifica como imposição de constrangimentos sobre saída de capitais que permitam quebrar a ligação entre as taxas de juros domésticas e as taxas internacionais, e também como forma de reduzir a velocidade da saída de capitais quando um país se defronta com a possibilidade de uma retirada repentina de capitais em momentos de maior incerteza. Podem ainda ser classificados em: a) *controles diretos ou administrativos sobre capitais*, tais como limites quantitativos (p. ex., estabelecimento de limites ou de autorização especial para novos ou existentes empréstimos tomados a residentes no exterior) ou proibição de certas transações pela imposição de limites mínimos de maturidade, que visam afetar diretamente o volume das transações financeiras entre países; e em b) *controles indiretos ou baseados em preços*, que são feitos através de impostos sobre os fluxos entre fronteiras, podendo ser diferenciados de modo a desestimular certos tipos de transação ou maturidades, ou requerimentos de reservas não-remuneradas (compulsórios) que tornam as transações financeiras mais custosas de serem efetuadas. Ver NEELY (1999), entre outros.

confinando-os a volumes administráveis, impedindo assim que a flutuação cambial fique sujeita a entradas e saídas volumosas de capitais, provocadas por mudanças abruptas de humor dos mercados financeiros nacional e internacional; isolar em algum grau a economia do contexto internacional circundante, permitindo que a taxa de juros possa ficar em patamares mais baixos do que aqueles impostos pelo *coupon* cambial, podendo, assim, cair a um nível que possa estimular os gastos dos agentes – em particular do financiamento de capital de giro das firmas e crédito residencial das famílias – e ao mesmo tempo tornar sustentável a administração da dívida pública.¹⁹ Algumas medidas possíveis a serem adotadas – sem ferir compromissos internacionais do país – poderiam incluir:

- Instituição de um compulsório não-remunerado (de 10 a 30%) sobre todos os recursos externos entrantes a ser depositado no Banco Central por um período de um ano.
- Fechamento de brechas na legislação que facilitam a evasão de capitais de residentes, além de obrigar o registro no Banco Central de todas as operações envolvendo a conta CC5.
- Estabelecimento de limites ou de autorização especial para novos ou existentes empréstimos tomados a residentes no exterior; uma das alternativas a serem adotadas poderia ser a de instituir que os títulos emitidos por empresas brasileiras nos mercados internacionais deveriam ter uma maturidade mínima de 3 a 5 anos, além da obrigatoriedade de ter uma classificação de risco não menor do que BB.

19. A melhor administração da dívida pública se daria tanto em função dos efeitos diretos da queda da taxa de juros de curto prazo sobre a dívida pública, já que boa parte desta está indexada à taxa de *overnight*, quanto em função da diminuição dos significativos custos fiscais relacionados ao financiamento de altos níveis de reservas cambiais em contexto de alto volume de capitais e de elevado diferencial entre a taxa de juros domésticas vis-à-vis às taxas externas, ou seja, dos custos de esterilização dos recursos entrantes.

b) *Mudança de um regime de livre flutuação cambial para um sistema de crawling peg ativo*, que contribuiria tanto para manter a inflação sob controle quanto para garantir a obtenção de expressivos superávits na balança comercial. Como forma de ajudar a manter a inflação sob controle e, ao mesmo tempo, garantir a obtenção de expressivos superávits na balança comercial, o Banco Central poderia estabelecer como parâmetro de atuação que o câmbio real seria mantido estável por intermédio de uma desvalorização controlada do câmbio nominal a um ritmo igual a diferença entre a meta para a inflação doméstica e a taxa de inflação internacional, sendo ambas estimadas pelo governo. Sendo assim, haveria uma substituição do sistema de câmbio flexível pelo sistema de *crawling peg ativo* essencialmente *forward-looking*.²⁰ Em outras palavras, o câmbio seria em tese flutuante, mas o Banco Central iria intervir freqüentemente no mercado cambial, seja para evitar uma maior volatilidade da taxa nominal de câmbio seja para influenciar na determinação de um câmbio real mais compatível com o equilíbrio das contas externas. Note-se que um sistema dessa natureza só poderia ser instituído se fosse conjugado com a adoção de controles de capitais. Portanto, o movimento de divisas – em função dos

20. Deve-se ressaltar que estamos propondo a substituição do atual regime de flutuação suja pelo sistema de mini-desvalorizações administradas da taxa nominal de câmbio. Conforme ressaltam CARVALHO *et al.* (2001, cap. 21), o regime de *crawling-peg* pode ser de dois tipos: ativo ou passivo. No regime ativo, a taxa de desvalorização do câmbio é fixada previamente pelo Banco Central, sendo independente da inflação passada. No regime passivo, a taxa de desvalorização do câmbio é igual a inflação do período anterior menos a inflação internacional. Este segundo regime tem a desvantagem de introduzir um mecanismo de *inércia inflacionária*, na medida em que atrela a variação do câmbio no período t – e dessa forma a variação dos preços domésticos nesse período – à variação dos preços no período anterior. Isso posto, estamos propondo a substituição do atual regime de flutuação suja pelo regime de *crawling-peg ativo*.

controles de capitais instituídos – passaria a ser determinado principalmente pelos fluxos de comércio e serviços mais investimentos diretos, o que facilitaria a administração do câmbio por parte do Banco Central.

- c) Considerando que desvalorizações cambiais excessivas poderiam resultar em pressões inflacionárias na economia, elas deveriam ser complementadas por *políticas industriais ativas voltadas para estimular exportações e a substituição de importações de insumos* que tenham peso na pauta de importações do país²¹ de modo a reduzir os efeitos do câmbio sobre o nível de preços domésticos. Tais políticas são particularmente importantes em função da necessidade de se realizar uma mudança estrutural na base produtiva do país, com vistas a alterar a pauta das exportações brasileiras na direção de produtos de maior elasticidade-renda.²² Por sua vez, a substitui-

21. Uma discussão mais detalhada sobre política industrial extrapola os objetivos deste artigo.

22. A necessidade de incluir, cada vez mais, produtos exportados de alta elasticidade-renda é explicada na literatura a partir do que ficou conhecido como a “Lei de Thirlwall”, que estabelece uma relação entre a taxa de crescimento dos países e a razão entre as elasticidades-rendas de suas importações e exportações. A baixa elasticidade-renda dos produtos de menor valor agregado exportado por países em desenvolvimento, comparada com a maior elasticidade-renda das importações produzidas pelos países desenvolvidos, gera déficits de caráter estrutural no balanço de pagamentos dos primeiros, o que acaba resultando numa restrição ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Desse modo, em uma economia aberta, o maior constrangimento ao crescimento da demanda (e, portanto, do desempenho econômico) é, normalmente, o seu balanço de pagamentos (ver, entre outros, THIRLWALL, 2002). CAMPOS e ARIENTI (2002), ao estimarem as elasticidades-rendas das exportações e importações brasileiras nos anos 90, mostraram que em termos gerais as elasticidades-rendas das importações foram maiores do que as elasticidades-rendas das exportações, o que significa dizer que, cada vez que as rendas interna e externa crescem, na mesma proporção, ocorre um aumento nas importações relativamente maior do que nas exportações, gerando um estrangulamento na balança comercial.

ção de importações torna-se necessária devido à elevada elasticidade-renda das importações do país, o que faz com que estas cresçam significativamente em períodos de crescimento econômico continuado.²³

*Equilíbrio interno: a sustentabilidade da dívida pública*²⁴

O ponto de partida sobre a questão da sustentabilidade da dívida pública é que a necessária redução da relação dívida pública/PIB não é um fim em si mesmo, mas deve ser vista no contexto da recuperação do governo de realizar políticas de gastos fiscais contracíclicos que contribuam para tornar viável o alcance do pleno emprego na economia, que, portanto, deve ser a meta final de política. Adiciona-se que a sustentabilidade da dívida pública pode ser alcançada com um superávit primário menor do que 4,25%, desde que seja acompanhado de um crescimento econômico maior, mas que não resulte em um descontrole inflacionário.

Supondo um endividamento inicial de 61,9% do PIB – valor alcançado em julho de 2002 – e a manutenção do câmbio real – a dívida pública teria uma trajetória ascendente, alcançando o patamar de 65,2% do PIB em 2011, tomando como base premissas iniciais de uma simulação realizada pelo Banco Central em 2002 (GOLDFAJN, 2002): taxa de inflação média de 3,5% a.a., taxa real de juros de 9,0% a.a., taxa de crescimento do PIB de 3,5% a.a., e superávit primário mantido em 3,75% do PIB. Nesse contexto, para se reduzir o endividamento do setor público seria necessário um superávit primário de cerca de 4,5% do

23. HOLLAND e CANUTO (2001) estimaram, no período de 1950-2000, para as dez maiores economias da América Latina que para cada 1% de crescimento do PIB as importações crescem entre 2% a 4,5%, indicando uma forte restrição externa ao crescimento destas economias.

24. Esta subseção está baseada em OREIRO e PAULA (2003).

PIB, que permitiria a redução da dívida pública para 56,6 % do PIB em 2011.²⁵

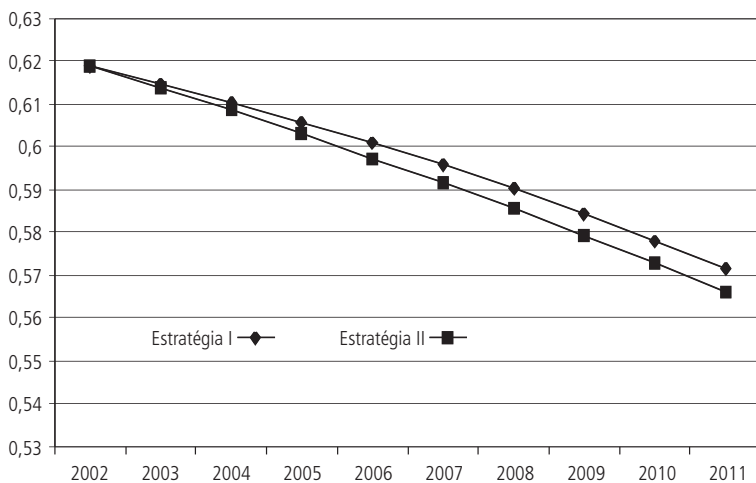
Isso posto, existem duas questões que são fundamentais para analisar a evolução futura do endividamento do setor público. Primeiro, devemos perguntar se um superávit primário superior a 4,0% do PIB é politicamente sustentável a longo prazo, ou seja, se a sociedade brasileira está ou não disposta a transferir para o setor público uma tamanha parcela da renda nacional. Acreditamos que não. Com efeito, a carga tributária brasileira, situada em 35% do PIB, é bastante elevada quando comparada com a prevalecente em países que apresentam um nível de renda per capita semelhante ao do Brasil. Paralelamente, não há muito espaço para a redução do gasto público: os servidores públicos federais estão há muito tempo com seus rendimentos praticamente congelados; a disponibilidade de recursos para o custeio de gastos de investimento está bastante restrita; há patentes deficiências na infra-estrutura básica da economia brasileira.

Uma segunda questão importante é saber se não existiriam estratégias alternativas de redução do endividamento público que, respeitando os contratos e a estabilidade de preços, fossem capazes de reduzir a relação dívida/PIB, sem exigir um superávit primário tão grande. Ou seja, não seria possível reduzir o endividamento do setor público através de uma mudança na condução da política econômica, de tal forma a obter uma redução da taxa real de juros e uma aceleração do crescimento econômico?

No que segue, efetuamos uma projeção para redução do endividamento público baseada em quatro pilares: (i) redução do superávit primário (em média) para um patamar de 3,0% do PIB válido para os próximos 10 anos; (ii) um “afrouxamento” da meta de in-

25. Nossos cálculos tomam como base a fórmula $s^* = [(r - g)/(1+g)]b$, em que r é a taxa real de juros, g é a taxa de crescimento do PIB real, b é o superávit primário como proporção do PIB.

Gráfico 2. *Evolução da relação dívida/PIB sob diferentes estratégias de política econômica*

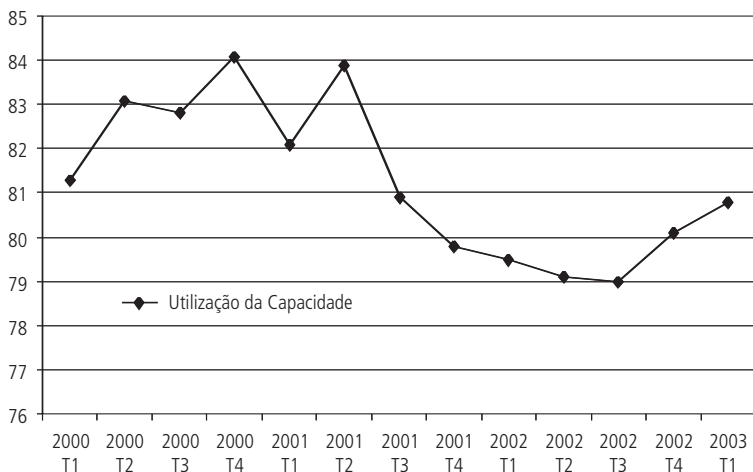


Fonte: OREIRO e PAULA (2003)

flação para algo (em média) como 9,5% ao ano até 2011; (iii) redução da taxa nominal de juros para um patamar compatível com a obtenção de uma taxa real de juros de 6,0% ao ano; (iv) desvalorização do câmbio nominal num ritmo compatível com a estabilidade da taxa real de câmbio.

Os pilares (i) e (iii) têm como fundamento a constatação de que a economia brasileira está crescendo a um ritmo muito inferior ao potencial em razão da insuficiência de demanda agregada, a qual resulta de uma combinação entre política fiscal e monetária contractionistas. Essa insuficiência de demanda agregada se reflete num baixo grau de utilização da capacidade produtiva, inferior a 81%, tal como podemos visualizar no gráfico 3. Dado que o produto efetivo está muito abaixo do potencial, segue-se que uma forte redução da taxa nominal de juros seria, a princípio, compatível com a manutenção da taxa de inflação nos patamares atuais e, dessa for-

Gráfico 3. *Dados trimestrais do grau de utilização da capacidade produtiva da indústria brasileira (2000-2003)*



Fonte: OREIRO e PAULA (2003), com base em dados do IEPA-DATA

ma, com a redução da taxa real de juros. Isso, por sua vez, seria um grande estímulo ao aumento da demanda agregada, podendo contribuir para fazer com que a economia volte a crescer a uma taxa próxima da potencial, estimada em 4,5% ao ano. Adicionalmente, haveria um forte estímulo fiscal para o crescimento advindo da redução do superávit primário de 4,5% para 3,0% do PIB.

Desse modo, existem duas estratégias possíveis para reduzir o endividamento público a longo prazo. A estratégia I, já vista, seria manter um superávit primário ao redor de 4,5% do PIB e uma taxa real de juros num patamar de 9,0% ao ano, o que resultaria – numa estimativa otimista – num crescimento de 3,5% do PIB, abaixo do potencial da economia brasileira. A estratégia II se baseia no reconhecimento de que produto efetivo do país está abaixo do potencial e que, portanto, é possível realizar uma grande redução da

taxa nominal de juros mantendo-se a inflação sob controle. Nesta estratégia, o superávit primário é mantido, mas reduzido para um patamar de 3,0% do PIB. Tal como mostra o gráfico, a dívida pública com respeito ao PIB se reduz no cenário básico de ambas as estratégias para um patamar próximo a 56% até 2011. A vantagem da estratégia II é que ela é compatível com um certo “afrouxamento” da restrição fiscal, e, conseqüentemente, com um crescimento maior da economia brasileira.

Equilíbrio interno: controle da inflação

Como pode ser observado no gráfico 3, o grau de utilização da capacidade produtiva tem se situado em patamares baixos no Brasil. Em alguns setores o grau de utilização está elevado: indústria de papel e gráfica, indústria de borracha, siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos (IEDI, 2003). Note-se que, em vários destes setores, a exportação é uma fonte importante de demanda. De qualquer forma, deve-se estabelecer uma política de investimento e financiamento para estes setores, de modo a antecipar futuros problemas que poderiam ser causados por ocasião de uma retomada no crescimento econômico.

Observe-se que – uma vez que qualquer inflação que ocorre em situação em que a economia está aquém do pleno emprego é de custos – a recente inflação brasileira (2002/2003) foi uma inflação eminentemente de custos, causada principalmente pelo efeito da grande desvalorização da taxa nominal de câmbio ocorrida no segundo semestre de 2002, a qual foi repassada para os preços domésticos por intermédio do chamado efeito *pass-through*, adicionado aos repasses relativos aos aumentos no preço do petróleo, processo que acabou sendo propagado pelos mecanismos de indexação dos preços administrados (energia elétrica, telefonia etc.). Em outras palavras, o Brasil teve uma combinação de inflação importada com inflação de preços administrados. Nestas condições, a utilização de

uma política de elevação de juros tem provocado um resfriamento geral da economia, atingindo a todos os setores, resultando em altas taxas de desemprego e baixas taxas de investimento. Adiciona-se a isso o fato de que como a relação crédito/PIB é baixa no Brasil – se situando em patamares ao redor de 25% nos últimos anos²⁶ – a influência da taxa de juros sobre os gastos dos agentes é relativamente baixa no país, o que diminui o efeito da política de juros.

Neste contexto, defende-se a adoção de uma política antiinflacionária pragmática para o Brasil em que se busque utilizar um instrumento diferente para cada causa inflacionária, de modo a evitar os efeitos deletérios e, freqüentemente, exagerados da política de juros elevados. Ou seja, deve-se atacar a causa do problema e não tentar sufocar o aparecimento dos sintomas, que é a elevação de preços. Por exemplo, no caso brasileiro, deve-se procurar fazer uma revisão nos contratos relativos aos preços administrados, de modo a diminuir a propagação dos choques inflacionários. Ademais, deve-se utilizar, sempre que possível, políticas preventivas que inibam as ações individuais que possam causar inflação, por exemplo:

Um programa de qualificação e treinamento de trabalhadores associado a políticas de desenvolvimento tecnológico (para elevar a produtividade), uma administração tributária não-inflacionária, uma política industrial de incentivo às exportações e de substituição de importações, e constituição de instituições voltadas para a administração de estoques reguladores de preços e a proibição legal de indexação de contratos de preços são instrumentos que podem eliminar as causas mais freqüentes da inflação. (SICSÚ, 2003, p. 134-5).

26. Segundo dados de um estudo do IMF (2002), no ano 2000 a relação total de crédito/PIB era de 45,3% nos EUA, 84,7% no Japão e 103,7% na Zona do Euro.

O mix de políticas expansionistas

Partindo do pressuposto que o crescimento do produto e do emprego depende em boa medida da demanda efetiva da economia, torna-se necessário um *mix* de políticas macroeconômicas que crie um ambiente de estabilidade econômica necessário para estimular as decisões de investimentos dos empresários, como visto anteriormente. A estratégia aqui esboçada permitiria uma maior coordenação das políticas macroeconômicas, uma vez que proporcionaria maiores graus de liberdade para a política monetária, abrindo espaço para o estabelecimento de taxa de juros reais mais compatíveis com a retomada sustentada do crescimento econômico, em conjunto com uma política fiscal um pouco mais relaxada. Por outro lado, a política fiscal diminuiria seu grau de subordinação à política monetária, o que lhe permitiria atuar de forma mais efetiva e permanente como política contracíclica. Nesse sentido, a discussão levantada pelo governo acerca de adoção de políticas fiscais contracíclicas é bem-vinda. A idéia da proposta do governo Lula – que está sendo veiculada na imprensa – é a de permitir que nos momentos em que o nível de atividade econômica estiver fraco – o que normalmente vem acompanhado de queda na arrecadação de tributos e aumento das demandas por gastos sociais – o governo diminua o superávit primário e gaste um pouco mais para suavizar o ciclo econômico, sendo compensado no momento seguinte, quando a economia crescesse mais, por um superávit primário maior, de modo a permitir que no longo termo o orçamento público tendesse ao equilíbrio.²⁷ Note-se, contudo, que no contexto atual da política econômica – que estabelece a princípio

27. O pressuposto é que caso as políticas de gastos sejam bem-sucedidas em estimular o gasto agregado da economia (público e privado), o crescimento da renda gera uma arrecadação tributária suficiente para financiar a política contracíclica fiscal de investimentos públicos.

como meta de médio/longo prazo um superávit primário de 4,25% ao ano, o raio de manobra para adoção de uma política dessa natureza fica bastante restrito.

4. Conclusão

Este artigo procurou apresentar uma alternativa de política econômica de longo prazo, de natureza keynesiana, que procure criar condições para que a economia brasileira supere o viés estagacionista e instável que a tem caracterizado nos últimos, de modo a alcançar um crescimento sustentável e mais estável para o país. Uma estratégia dessa natureza, para lograr êxito, deve procurar compatibilizar equilíbrio interno (dívida pública sustentável, inflação sob controle) com equilíbrio externo (manutenção de déficits em conta corrente em níveis baixos e financiados predominantemente com capitais de longo prazo). Os pilares da estratégia econômica aqui esboçada foram: adoção de controles seletivos de capitais, estabelecimento de um sistema cambial de *crawling peg* ativo, uma política industrial ativa, sustentabilidade da dívida pública com um crescimento econômico maior e juros mais baixos, e uma política antiinflacionária não-monetária.

Entendemos que as escolhas de política econômica se dão em termos de *trade-offs*. Com efeito, a estratégia adotada pelo atual governo – de manutenção do sistema de metas de inflação (que impõe a utilização da taxa de juros como instrumento básico de combate à inflação) e de um regime de taxas de câmbio flutuantes com conta capital aberta (em realidade, um regime de flutuação “suja”), em um contexto de elevada dívida interna e externa – não é isenta de custos e riscos. Nesse contexto, torna-se necessário levantar o debate acerca de alternativas de política econômica para o Brasil. Este artigo é uma tentativa de contribuir para esse debate.

Referências Bibliográficas

- ARESTIS, P. e SAWYER, M. Keynesian economic policies for the new millennium. *The Economic Journal*, London, v. 108, p. 181-95, Jan. 1998.
- ARIYOSHI, A.; HABEMEIER, K.; LAURENS, B.; TKER-ROBE, I.; CANALES-KRILJENKO, J.; KIRILENKO, A. *Capital Controls: Country Experiences with Their Use and Liberalization*. Washington: IMF, 2000.
- BATISTA JÚNIOR., P. N. 2002. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados* 16 (45): 173-185.
- BRESSER PEREIRA, L. C. e NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n.3, p. 146-77, jul./set. 2002a.
- _____. *Crescimento econômico com poupança externa?* São Paulo, 2002b, p. 35 (mimeografado).
- CAVALCANTE, A. *Coordenação das Políticas Fiscal e Monetária: Uma Abordagem Pós-Keynesiana*. 2003, p. 121. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade Nacional de Brasília, Brasília.
- CAMPOS, A. C. e ARENTIS, P. F. F. A importância das elasticidades-renda das importações e das exportações para o crescimento econômico: uma aplicação do Modelo de Thirlwall ao caso brasileiro. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 787-804, 2002.
- CARDOSO, E. e GOLDFAJN, I. Capital flows to Brazil: the endogeneity of capital controls. *IMF Staff Papers*, Washington, v. 45, n. 1, p. 161-202, mar. 1998.
- CARVALHO, F.C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (org.). *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 258-283.
- CARVALHO, F. C. e SICSÚ, J. *Controvérsias recentes sobre controle de capitais*. Rio de Janeiro, 2002, p. 29. (mimeografado).

- CARVALHO, F. C.; SOUZA, F. E. P.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; STUDART, R. *Economia Monetária e Financeira*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- COHEN, D. Growth and External Debt, in Van der Ploeg, F. (ed.), *The Handbook of International Macroeconomics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- EICHENGREEN, B.; TOBIN, J.; WYPLOSZ, C. Two cases for sand in the wheels of international finance. *Economic Journal*, London, v. 105, n. 428, p. 162-72, jan. 1995.
- FANELLI, J. M. Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina. *Revista de la CEPAL*, Santiago del Chile, v. 77, p. 25-45, ago. 2002.
- FERRARI-FILHO, F. e PAULA, L. F. The legacy of the Real Plan and an alternative agenda for the Brazilian economy. *Investigación Económica*, n. 244, abr./jun. 2003. [No prelo]
- GOLDFAJN, I. Há razões para duvidar que a dívida pública é sustentável? *Série Documentos*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2002.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Bank intermediation and competition in Brazil*. IMF, 2002. [manuscrito não-publicado].
- HOLLAND, M. e CANUTO, O. Macroeconomic Interdependence and Exchange Rates in Latin América. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTERNATIONAL FINANTIAL ARCHITECTURE, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 25 a 26 de julho de 2001, p37.
- IEDI. *Gargalos da indústria*. São Paulo: IEDI, fev. 2003, p. 4. (mimeografado).
- KREGEL, J. The viability of economic policy and the priorities of economic policy. *Journal of Post Keynesian Economics*, Knoxville, USA, n. 17, v. 2, p. 261-77, Winter. 1994/95.
- KREGEL, J. Yes, It did happen again: a Minsky crisis happened in Asia. *Working Paper*, Jerome Levy Institute, n. 235, 1998.
- JOHNSTON, R. B.; TAMIRISA, N. T. Why do countries use capital controls? *IMF Working Paper* WP/98/181. Washington: IMF, dez. 1998.

- MASSAD, C. The liberalization of the capital account: Chile in the 1990s. *Essays in International Finance*, Princeton, n. 207, p. 34-46, 1998.
- NEELY, C. J. An introduction to capital controls. *Federal Reserve Bank of St. Louis*, p.13-30, nov./dez. 1999.
- OREIRO, J.L. Prêmio de risco endógeno, metas de inflação e câmbio flexível: implicações dinâmicas da hipótese Bresser-Nakano para um pequena economia aberta. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 107-22, jul./set. 2002.
- OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. Sustentabilidade da dívida: uma proposta de longo prazo *Jornal dos Economistas* no.165, CORECON-RJ. abril de 2003.
- PAULA, L.F. *Controle de capitais: lições para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 22. (mimeografado).
- SICSÚ, J. Flutuação cambial e taxa de juros no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 132-7, jul./set. 2002.
- SICSÚ, J. Políticas não-monetária de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 21, n. 39, p. 115-36, 2003.
- TOBIN, J. Financial globalisation. *World Development*, Washington, v. 28, n. 6, p. 1101-4, 2000.
- TOLEDO, J. E. Risco Brasil: o efeito-Lula e os efeitos-Banco Central. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 138-45, jul./set. 2002.
- THIRWALL, A. P. *The Nature of Economic Growth*. Cheltenham, UK: Edgard Elgar, 2002.

Resumo

O artigo objetiva discutir uma alternativa de política econômica para o Brasil que vise superar a tendência à estagnação econômica que tem sido inerente à política econômica adotada desde o governo Fernando Henrique Cardoso, de modo a permitir o país alcançar, ao mesmo tempo, um crescimento sustentável e macroeconomicamente estável.

Nesse sentido, o artigo argumenta que uma estratégia dessa natureza, para lograr êxito, deve procurar compatibilizar equilíbrio interno (manutenção da inflação sob controle e estabelecimento para um gerenciamento sustentável da dívida pública interna) com equilíbrio externo (manutenção de déficits em conta corrente em níveis baixos e financiados predominantemente com capitais de longo prazo).

Alemanha e a Economia Social de Mercado

DIETER W. BENECKE

Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem gozado de uma relativa estabilidade econômica, ainda que estivesse várias vezes cercados por crises.

Crise no sentido original grego não significa catástrofe, mas sim o ponto em que se deve julgar a situação e decidir qual o rumo que se quer e se deve tomar. O Brasil reagiu bem, no princípio de 1999, com a decisão de fazer flutuar o real. Soube reduzir os problemas existentes até então. Manteve a estabilidade política e a confiança da população no governo, pelo que pôde seguir com a sua política pragmática, entregando, em 2003, a economia ao novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva em condições relativamente satisfatórias.

O novo governo considerou a situação menos aceitável, especialmente nos termos financeiros e sociais. Seria, portanto, o momento mais adequado para se pensar e debater sobre um modelo econômico que assegure ao país um crescimento mais acelerado com mais justiça social no futuro.

A Fundação Konrad Adenauer começou em 2002 um novo programa de diálogo acadêmico sobre um futuro modelo econômico para o Brasil, convidando professores de diferentes universidades

a apresentar sua visão quanto aos seguintes campos de ação na política econômica:

- a) sistema de planejamento e coordenação;
- b) regime de propriedade;
- c) ordem fiscal;
- d) regime empresarial;
- e) sistema competitivo;
- f) regime monetário e financeiro;
- g) regime de comércio exterior.

Tomamos como ponto de partida o modelo alemão da Economia Social de Mercado, seguramente não imitável em sua forma original, mas provavelmente útil como ponto de referência para a discussão no Brasil.

A Alemanha, cuja indústria estava destruída em 80% em 1945, depois da catástrofe política e econômica, teve a sorte de eleger em 1949 (por *um só* voto de diferença no parlamento) um chefe de governo capaz, Konrad Adenauer, que aceitou (a princípio com certa resistência) um modelo de política econômica elaborado pelo ministro da economia, Ludwig Erhard, baseado em vários estudos de outros cientistas. Este conceito, chamado *Economia Social de Mercado*, combina os fatores concorrência funcional e seguridade social.¹

A decisão por esta ordem econômica foi uma reforma fundamental do sistema econômico alemão anterior. O sistema alemão mudou desde uma ordem gremial, válido até o século XVIII, a um sistema puramente capitalista de livre mercado no século XIX, “suavizado” pelas leis sociais de Bismarck a partir dos anos 70 do século XIX, e a uma Economia, dominada pelos grandes conglomerados

1. O presidente do Chile, Ricardo Lagos, em vista da segunda cimeira entre os chefes de Estado dos países latino-americanos e europeus, disse que esta combinação poderia servir de orientação para América Latina, que até agora havia se orientado pelas diretrizes dos Estados Unidos da América.

industriais e o Estado na primeira metade do século XX até a *Economia Social de Mercado*.

1. Necessidade de uma ordem econômica

Os atores da economia – empresários, sindicalistas, consumidores, poupadores e investidores – necessitam de um marco de referência claro e confiável a médio prazo. O grande equívoco dos liberais está na idéia de que a economia pode chegar a bons resultados sem um Estado forte. O grande erro dos socialistas é a idéia de que apenas um Estado forte pode garantir uma economia eficiente no sentido de proporcionar bem-estar para todos. Ambas as idéias converteram-se em ideologias que por definição não servem como soluções flexíveis e adaptáveis a diferentes conjunturas e desafios globais, nacionais e regionais.

Depois dos resultados insatisfatórios da política econômica, orientada na teoria da dependência, o Consenso de Washington² de 1990 parecia oferecer uma orientação melhor com sua clara prioridade para uma economia aberta, para a privatização, para a desregulamentação e para a redução da inflação, porém não pressionou o suficiente os governos para que estes considerassem os aspectos sociais, a intensidade competitiva e o equilíbrio do orçamento e da balança de pagamentos. Considerando as medidas tomadas pela maioria dos governos da América Latina na primeira metade dos anos 90 como reformas de primeira geração, existe hoje a necessidade de se pensar sobre reformas de segunda geração³ que mante-

2. Os dez instrumentos deste Consenso são a disciplina fiscal, a prioridade do gasto público para educação e saúde, a reforma fiscal, taxas de juros positivas geradas no mercado, tipo de câmbio competitivo, uma política comercial liberal, a abertura para os investimentos diretos estrangeiros, a privatização, a desregulamentação e a defesa da propriedade privada (no sentido de redução do papel do Estado). Ver BURKI e PERRY, 1998, p. 8.

3. BENECKE, 2000, p. 21- 45.

nham os bons resultados da primeira, porém estabeleçam reformas estruturais e melhorem as condições de vida da maioria da população em favor de um crescimento sustentável.

É certo que a globalização dificultou as tarefas internas, mas não as impossibilitou, como mostram os diferentes casos europeus, asiáticos e chileno. O (neo) liberalismo, padrão do Consenso de Washington, ofereceu boas oportunidades para algumas empresas modernas e seus proprietários. Tentados pelo seu êxito – muito considerável até 1996 quanto ao crescimento, à atração de capitais internacionais e à maior estabilidade monetária –, os governos de vários países, especialmente do Equador e da Argentina, descuidaram da eficiência do setor público, do controle da concentração nos mercados (problema da concorrência) e das medidas para chegar a uma maior equidade social, acreditando (ou esperando) que “a mão invisível do mercado” iria procurar uma melhor distribuição da renda. Acreditou-se que, acompanhado pelo processo de crescimento, uma inadequada distribuição da renda e da riqueza acabaria por si só depois de certo tempo.

Este automatismo não existe; nem só o Estado, nem só o mercado pode chegar a um crescimento satisfatório e a uma adequada distribuição da renda: precisa-se de uma combinação de ambas as forças. Essa é a experiência dos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial, dos “tigres asiáticos” depois dos anos 70, do Chile na crise dos anos 1980/1981, da Espanha, de Portugal e da Irlanda (“tigre celta”) depois de entrarem na Comunidade Européia.

O desenho de uma ordem econômica pressupõe sobre tudo a vontade do governo e dos partidos que o sustentam. Para fazê-lo de forma transparente e informar a população, precisa-se de meios de comunicação objetivos e de uma comissão de cientistas que avaliem regularmente os resultados econômicos e sociais para propor mudanças se os resultados não são satisfatórios. O mesmo vale para um processo de reformas que precisa de muita coragem dos governos, porque é inevitável reduzir certos benefícios de alguns grupos privilegiados.

2. Economia Social de Mercado como ordem econômica

Na Alemanha, desde os trabalhos da Escola de Viena, especialmente os de Böhm-Bawerk, von Mises e Schumpeter e das análises de Max Weber, existia uma intensa discussão sobre a ordem econômica mais adequada para combinar otimamente a busca e a introdução de inovações em favor do crescimento econômico e da justiça social. A preocupação científica também se havia nutrido das análises de Karl Marx em “O Capital”, das medidas de política social do Chanceler Bismarck nos anos 70/80 do século XIX e das doutrinas sociais da Igreja Católica e da Igreja Luterana.

A assim chamada Escola de Friburgo, um grupo de cientistas sociais da Universidade de Friburgo, na Alemanha, tratou de combinar as idéias liberais e sociais. Pessoas como Eucken, Röpke, von Hayek e outros buscavam um sistema no qual predominam:

- a) a iniciativa privada, limitando a atividade estatal à produção de bens públicos;
- b) a propriedade privada, requerendo dos proprietários um espírito de responsabilidade social no uso desta;
- c) a concorrência o mais livre possível, sem permitir que se autoelimine por uma concentração do poder;
- d) a responsabilidade individual para o bem-estar, compensando pelo Estado as deficiências causadas pelas circunstâncias (doenças, acidentes etc.);
- e) a liberdade contratual, respeitando o marco legal estabelecido.

Este enfoque se chama *ordo-liberal*, porque tenta combinar a máxima liberdade de ação individual com uma ordem social, aceitável para a maioria da população. Ludwig Erhard se baseou neste *ordo-liberalismo*, sabendo que a dita ordem nunca chegará a um *optimum optimorum*, ao contrário, obriga aos atores econômicos, sociais, políticos e obviamente também aos cientistas a

observar e controlar os processos, sancionar os excessos e adequar as normas.⁴

Desde 1949 existe um consenso social na Alemanha neste sentido, ainda que obviamente a liberdade econômica seja interpretada de forma diferente pelos empresários e pelos sindicalistas. As compensações sociais, os impostos e a distribuição da renda são um tema de permanente discussão entre os políticos liberais/conservadores e os sociais democratas, mas é um debate sobre as dimensões e não sobre os princípios. Cada grupo tem sua visão da combinação ótima entre

- a) a auto-responsabilidade;
- b) a solidariedade;
- c) a subsidiariedade.⁵

porém, ninguém questiona que os três elementos devem combinar-se.

Não há dúvida sobre a prioridade da propriedade privada, da livre concorrência e da abertura de mercados, nem tão pouco sobre a necessidade de proteção e compensações sociais. Cada grupo de interesse ataca o que considera excessivo ou insuficiente e termina por subordinar o rumo e a dimensão desses elementos, depois das eleições, a uma força política majoritária, a da população. A *Economia Social de Mercado*, no entanto, é impossível sem a democracia participativa, na qual a eleição direta dos deputados é combinada com uma eleição por lista, podendo responsabilizar desta forma os políticos de forma individual e através de seus partidos.⁶

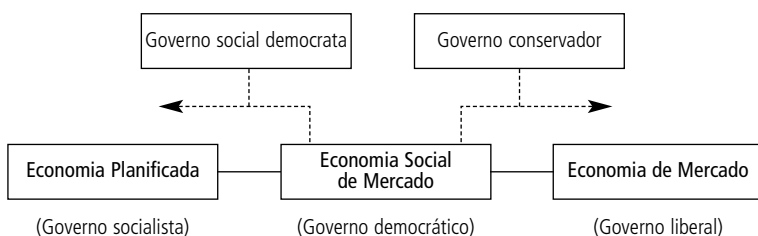
4. Erhard, 1957.

5. Na política econômica e social, este termo significa que o Estado só atua se os indivíduos não podem ajudar-se a si mesmos.

6. Se o sistema eleitoral se baseia nas “listas sábana”, como na Argentina, a possibilidade de sanção é muito remota, ainda que os candidatos (continua)

Neste sentido, não é de se estranhar que a *Economia Social de Mercado* na Alemanha tenha tido uma combinação diferente de seus elementos de acordo com a orientação dos partidos governantes entre 1949 e 1969, nos anos 70 e 80 e depois da unificação alemã em 1990, porém seus princípios gerais não foram e ainda não são questionados.⁷

Figura 1. Flexibilidade política da Economia Social de Mercado



Uma ordem econômica não cai do céu, ao contrário, é o resultado de experiências históricas – às vezes árduas –, de disputas científicas – sempre árduas –, de discussões políticas e das operações diárias dos atores econômicos.⁸ Não é simplesmente uma ‘terceira ou quarta via’; muito mais que isso, a ordem deve ter nome e sobre-

(continuação) sejam indicados pelos “caciques” dos partidos e eleitos segundo a sua posição na lista. Com este sistema de “listas sábanas” os cidadãos não podem castigar ou premiar os deputados diretamente. Os candidatos orientam, portanto, as suas atividades mais de acordo com a linha do líder do partido que de acordo com as necessidades e desejos de seus eleitores.

7. Discutiu-se, por exemplo, intensamente sobre qual deveria ser a taxa máxima de imposto da renda. As posições variavam entre 30% (posição liberal) e 70% (posição socialista), mas não se questionou que o sistema tributário deveria combinar o incentivo ao rendimento individual com a possibilidade de compensar certas injustiças sociais.
8. Von Hayek indicou uma relação estreita entre a ordem política e a ordem econômica em sua obra “*The Road to Serfdom* (Rua à servidão)”, London, 1943.

nome para que se possa exigir o cumprimento de certas normas e, no caso da *Economia Social de Mercado*, eles são as categorias mercado (concorrência) e responsabilidade social, deixando obviamente uma ampla margem à interpretação. A definição, portanto, não somente se refere a “um sistema que combina a concorrência com base na livre iniciativa dos indivíduos com um sistema de segurança social e o progresso social”⁹, mas também indica que esta ordem é um sistema flexível frente a novos desafios.

3. Economia Social de Mercado: um sistema de princípios e compromissos

Em termos científicos, existe uma definição suficientemente clara sobre o sistema liberal e sobre o sistema socialista, logo a *Economia Social de Mercado* exige uma delimitação mais completa.

Em primeiro lugar, o sistema está definido pelos princípios gerais da:

- a) responsabilidade individual e do máximo rendimento individual;
- b) solidariedade no sentido que cada um deve contribuir com sua capacidade intelectual, financeira e/ou física para que a comunidade possa funcionar;
- c) subsidiariedade no sentido de que as entidades superiores só irão atuar onde a entidade inferior não o puder fazer com seus próprios recursos.

Os princípios em si e as suas combinações podem ser interpretados de forma diferente e seus valores quantitativos podem variar. Nos tempos de baixo desempenho conjuntural, acompanhados normalmente de um maior grau de desemprego, o papel subsidiá-

9. MUELLER-ARMACK, 1976, p. 245.

rio do Estado é maior do que nos tempos de bonança, nos quais os indivíduos devem e podem procurar o bem-estar basicamente sem ajuda, limitando as atividades do Estado e da comunidade solidária aos bens públicos e trabalhos criativos.

É tarefa dos políticos fixar regras adequadas, claras e flexíveis, no entanto eles não deveriam exagerar na dimensão de cada um dos três princípios. Não se pode confiar exclusivamente na responsabilidade individual, porque alguns membros da sociedade têm menores possibilidades por seu grau de educação, de saúde ou de riqueza que outros. Tampouco deveria se exigir demasiada à solidariedade, porque isso promoveria uma atitude de *free rider* ou seja de carona. O Estado não deveria ser demasiadamente generoso com relação à subsidiariedade, porque com este comportamento reduziria a capacidade de solidariedade.¹⁰

A arte do político é a de desenhar as dimensões e combinar os três princípios, sendo esta mais notória nas situações não extremas, quer dizer, nas situações que não são consideradas nem como bonança nem como catástrofe. Nestes períodos entremeios, os políticos devem buscar compromissos entre os seguintes alvos ou princípios operacionais, em si igualmente desejáveis:

Propriedade privada e seu uso responsável

Na Alemanha, a propriedade privada está protegida pela constituição, mas o interesse da comunidade é múltiplo quanto ao uso da propriedade privada. Existe, por exemplo, um interesse marcado

10. Um caso extremo da atividade estatal observou-se nos países comunistas, onde se asfixiou as iniciativas individuais e as inovações. Na Alemanha, o campo nevrálgico diz respeito à seguridade social. Cada pessoa (responsabilidade individual), dentre as que têm salários maiores, contribui com aproximadamente 10% de seus rendimentos para o sistema e com outros 10% contribuem seus empregadores (solidariedade). Se estes fundos não são suficientes para pagar as pensões, o Estado deve compensar depositando aí seus recursos (subsidiariedade).

de se proteger contra danos ecológicos que podem ser resultado de atividades produtivas em uma propriedade privada. Também, no sentido do bem comum, se deve dar acesso ao público aos lagos e às margens dos rios, ainda que aqueles proprietários que têm um prédio com acesso direto às margens não queiram ser privados de sua propriedade privilegiada. O dilema está, então, entre o valor do uso exclusivo da propriedade privada e o valor do bem comum.

Concorrência livre e cooperação

A concorrência o mais livre possível é uma idéia ligada ao uso racional de recursos, ao benefício das forças inovadoras, à dinâmica e à flexibilidade. Porém existem dúvidas se um sistema de livre concorrência é funcional, uma vez que pode levar a uma concentração no mercado e a ‘arranjos de almoço’ – limitando ou dificultando o acesso ao mercado – quanto aos produtos, ao conhecimento tecnológico e às facilidades de crédito. Por isso se vigia o mercado através das instituições *antitrust* (na Alemanha “Bundeskartellamt”) e através da superintendência dos bancos e organizações de proteção ao consumidor para que a concorrência siga funcionando bem.¹¹ A livre concorrência também encontra limites quanto aos bens públicos, por exemplo, no transporte urbano e interurbano de pessoas, nas normas fito-sanitárias, na seguridade etc.

Adicionalmente, a concorrência pode ser reduzida por elementos de solidariedade. Este é o caso dos sindicatos que, em negociações livres com as associações de empresários, definem corporativamente o nível dos salários e as condições de trabalho. Também é o caso das cooperativas, nas quais os potenciais compe-

11. É, por exemplo, necessário obter licença para comprar uma outra empresa no mesmo mercado quando já se dispõe de 25% do mercado. O cumprimento desta regra é dificultado pela definição do mercado em termos das ‘brechas de substituição’ (*Joan Robinson*), devidas à dimensão do mercado e às trocas advindas da União Européia e da globalização.

tidores juntam seus esforços, por exemplo, com a venda de seus produtos e a compra de seus insumos. Estas limitações da concorrência não põem em dúvida o princípio da liberdade competitiva, porém responsabilizam o Estado e as organizações da sociedade civil por zelar pelo bom funcionamento dos mercados e por as sanções, se os atores não respeitam as regras da concorrência funcional. Na *Economia Social de Mercado*, portanto, se limita a concorrência para que esta possa seguir funcionando, dando os resultados desejados em termos de uso racional dos recursos, da introdução de inovações, da distribuição das rendas, da seguridade social e, no geral, da dinâmica da economia.

Responsabilidade individual e solidariedade

A responsabilidade individual é a base para a *Economia Social de Mercado*. Seria ideal se todos os cidadãos pudessem procurar o seu bem-estar por seus próprios meios, mas nem todos os seres humanos têm os mesmos dons, nem as mesmas condições físicas e intelectuais devido a sua educação, saúde ou riqueza de seus pais. A responsabilidade individual, portanto, deve ser complementada com a solidariedade para garantir a proteção e promoção dos indivíduos ‘mais fracos’. A combinação da responsabilidade individual com a solidariedade se expressa com maior clareza

- no sistema da seguridade social, onde as pessoas com altas rendas contribuem mais ao sistema previdenciário que as pessoas de menores rendas;
- no sistema educacional, que dá acesso gratuito a todos, exigindo um rendimento individual mais alto possível, mas existem também escolas especiais para crianças com problemas físicos ou intelectuais;
- no sistema tributário, a través de uma tarifa progressiva do imposto de renda.

Não se põe em dúvida a necessidade de tratamentos diferenciados, mas é discutível (e deve ser uma discussão política contínua) a dimensão que deveria ter a promoção ou proteção diferenciada.¹²

Preços de mercado e preços sociais

Preços de mercado, formados pelo livre jogo de oferta e demanda, refletem os verdadeiros desejos dos demandantes e dos ofertantes e são um elemento essencial para que funcione bem a *Economia Social de Mercado*. No entanto, reconhecem-se as limitações deste 'jogo de mercado'

- quanto aos *preços de monopólio*; este é um fenômeno natural em uma economia dinâmica com muitas inovações respeito aos métodos de produção e aos produtos. Em uma economia dinâmica com mercados abertos e uma informação adequada, os preços monopolizados se convertem mais ou menos rápido em preços competitivos e, se isso não acontece e os preços monopolizados se mantêm por muito tempo, pode se supor que resultam de medidas de proteção do mercado ou de negociações ilícitas entre competidores para se oferecer produtos semelhantes disfarçados pelo *marketing* ou, ainda, de uma 'divisão do mercado' (*substitution gap*, analisado por Joan Robinson).

12. Uma pessoa que perdeu seu emprego deveria obter do seguro desemprego uns 60 ou 80% de seu último salário? Deveria obtê-lo por dois ou três meses? Deveria aceitar qualquer tipo de emprego novo ou poderia recusar ofertas mais baixas? Deveria autofinanciar parcialmente seu treinamento para uma nova atividade? Quanto dos custos de tratamento médico deveria autofinanciar o paciente? Qual é o limite adequado de contribuição dos pais para que o Estado garanta uma bolsa a um estudante? A estas e a outras perguntas existiram diferentes respostas em diferentes tempos. Tais respostas, entretanto, requerem uma decisão política, cuja revisão deve ser possível através de eleições.

- quanto aos *preços sociais*; a definição dos produtos com este tipo de preço varia com o tempo e entre diferentes países. Em geral, se reconhece o caráter social de certos produtos e, por isso, os governos fixam ‘preços sociais’ para os serviços comuns (gás, eletricidade, água, etc.), para os produtos ‘básicos’ (pão, verduras, batata, macarrão, sal, açúcar, carvão, etc.) e para os serviços de comunicação (transporte urbano ou interurbano, telefone, etc.). Em alguns países, estes produtos de necessidade básica perderam seu preço social pela privatização de certos setores, supondo-se que com isso obtivessem preços competitivos.
- quanto à *informação imperfeita*; nas economias modernas, os mercados são tão diversificados que os consumidores dificilmente podem julgar se o preço e a qualidade dos produtos são adequados, razão pela qual precisa-se de organizações de informação e proteção ao consumidor, parcialmente financiadas pelos consumidores usuais, e, em parte, pelo Estado, considerando esta informação um bem público¹³;
- quanto ao *preço do fator trabalho*; o nível de salários mínimos obrigatórios está fixado através de uma negociação entre os sindicatos e os empresários, independente do Estado. As empresas podem pagar salários mais altos ou oferecer condições melhores, porém o resultado das negociações é o mínimo que devem oferecer a seus trabalhadores, independente de se eles estão ou não filiados a um sindicato. O preço do fator trabalho, neste sis-

13. Na Alemanha, as organizações de proteção ao consumidor (Verbraucher-verbände) e algumas organizações não-governamentais mantêm escritórios em praticamente todas as cidades alemãs. Nelas, os consumidores podem obter informações sobre os produtos, seus dados técnicos e preços adequados. Além disso, essas organizações publicam um periódico, *Test*, distribuídos nas lojas de revistas, que informa regularmente sobre a qualidade de certos produtos, comparando-os e qualificando-os com ‘notas’ entre muito bom e muito ruim. Em geral, os produtos com notas ruins desaparecem rápido de seu mercado. Não se conhece, até agora, nenhum caso de corrupção neste campo, que é bastante sensível.

tema de conseqüências obrigatórias das negociações, atinge às empresas em melhor e pior situação, da mesma forma. O “jogo de livre mercado” é, portanto, ‘menos livre’ para empresas ‘fracas’ que para empresas com bom ‘colchão de lucros’.

Estas limitações requerem também um critério político prudente para julgar em que caso o livre jogo das forças econômicas promete melhores resultados e quando uma intervenção autoritária é aconselhável.

Os princípios fundamentais e os princípios operacionais definem a ordem econômica. Seu desenho é o resultado de uma visão e ação política que requerem uma atualização à luz das trocas de uma análise científica dos resultados e de ações concretas dos atores econômicos. As mudanças, muitas vezes, provêm também das estruturas informais, que – como em qualquer sistema – frequentemente se adiantam às trocas das estruturas formais, mantendo a dinâmica do sistema.

4. Condições de êxito da *Economia Social de Mercado*

Uma *Economia Social de Mercado*, independente de qual importância relativa se dá aos mecanismos de mercado e às regulações sociais, pode dar bons resultados em qualquer região. Não é um caso histórico único de um certo país, porém requer certas condições para que os elementos principais e operacionais possam ser combinados com êxito.

4.1 *Confiabilidade do entorno social e político*

É necessário que se estabeleça um marco legal confiável e que se disponha de juízes independentes e honestos. Os *direitos humanos individuais e sociais* devem ser respeitados, existindo a possibilidade de sancionar as pessoas ou os organismos que os violam. Os

cidadãos deveriam ter a possibilidade de participar ativamente em organizações civis e nos processos eleitorais para influenciar o desenho do sistema político de forma democrática. Obviamente, a maioria dos votantes decide sobre o futuro caminho, o que é problemático se muitos não votam ou votam em branco ou se a opinião da minoria não tem representação no parlamento.¹⁴

A continuidade de uma política boa e a rápida troca de políticos menos eficientes são outros fatores que influenciam positivamente na confiabilidade do marco de referência.¹⁵ A condição mínima de continuidade são administrações públicas profissionais, independentes de tendências partidárias.

Quando não se alcança um marco referencial confiável, os indivíduos realizaram suas utilidades só com uma visão de curto prazo. Em vez de reinvestir suas ganâncias nas atividades produtivas de seu país, buscaram a sua seguridade social através do depósito no estrangeiro (fuga de capitais). Além do mais, sua disposição em cumprir seus deveres impositivos será reduzida, pois não se identificam suficientemente com o processo de desenvolvimento de seu próprio país, e não corromptas.

14. A respeito deve-se questionar não só o mencionado sistema de 'listas sábanas', mas também o voto obrigatório e o voto exclusivamente direto, como ocorre na Inglaterra, onde não se permite uma representação de opiniões minoritárias. Na Alemanha, os votantes têm dois votos: com um elegem, se querem, o candidato; com o outro, se querem, o partido. Votar em branco não tem sentido, porque não existe obrigação de votar.

15. Argentina, Brasil e Peru deram um passo nesta direção introduzindo a possibilidade de reeleição do presidente. A continuidade, contudo, não é um valor em si, porque sempre deveria estar relacionada com o bem-estar produzido para a sociedade. A possibilidade de combinar os elementos 'continuidade' e 'inovação' é maior em uma democracia parlamentar que em uma democracia presidencial, ainda que a última dependa demasiadamente da qualidade de uma pessoa. O sistema da democracia parlamentar oferece maiores possibilidades de destituir um chefe de governo ineficiente, ainda que deva se limitar o excesso de trocas (que ocorreu na República de Weimar) através do *voto construtivo de desconfiança*.

4.2 *Comportamento ético conforme o sistema na área estatal*

Os representantes do Estado (os políticos eleitos e os funcionários públicos) devem ter especial cuidado com a corrupção. Seu mau exemplo se reflete na falta de moral da população, expressa, no mínimo, através das evasões dos impostos e, no pior dos casos, levando a um aumento da criminalidade da população. Também os políticos estão expostos às tentações humanas. Tendo em vista que a corrupção nunca é um ato unilateral – sempre há doadores e receptores em jogo –, é indispensável estabelecer um sistema efetivo de controle e sanção tão forte que os subornos percam a atratividade.¹⁶

Quanto aos seus serviços, o Estado deve dar preferência a incentivos para que os cidadãos possam encontrar seu caminho nos mercados. Se as intervenções estatais predominam ou se o Estado privilegia suas próprias empresas e instituições, a iniciativa privada e a responsabilidade social dos indivíduos serão reduzidas.

Necessário para o bom funcionamento da *Economia Social de Mercado* é que o Estado se comporte de acordo com as regras que impõe aos cidadãos. Pode (ou deve) delegar o máximo de funções a instituições autônomas, como o Banco Central, as Associações e as Câmaras setoriais econômicas, as Superintendências dos Bancos e Seguros e as instituições semelhantes. Os mercados de trabalho e das finanças, que em tempos de globalização exigem mais flexibilidade e mais cuidado que em tempos de economias fechadas, obrigam o Estado a buscar novas combinações prudentes entre a responsabilidade social e a liberdade de ação.

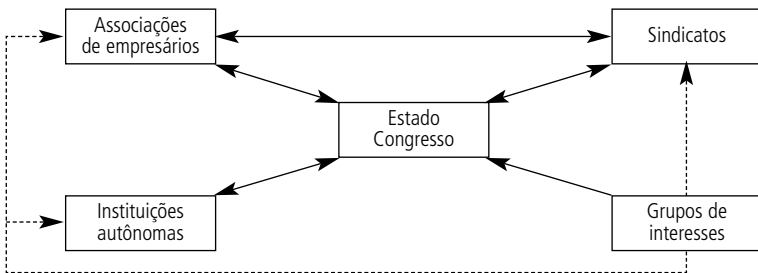
4.3 *Independência relativa dos atores e espírito de compromisso*

No desenho da ordem econômica em sua parte operacional participam e se influenciam mutuamente:

16 BENECKE, 2001, p.13-18.

- a) o setor público e os políticos nos níveis nacional, regional e local;
- b) os empresários, através das suas associações e na forma individual;
- c) os trabalhadores, representados pelos sindicatos;
- d) as instituições autônomas, como o banco central, a instituição contra a concentração dos mercados (CADE), as superintendências e as câmaras empresariais, nas quais o Estado tem delegado funções soberanas de ação e supervigilância;
- e) os grupos da sociedade civil, representando certos interesses parciais dos cidadãos.

Figura 2. Os atores do sistema econômico-político



Cada uma destas entidades persegue interesses próprios a seus objetivos. Em parte coincidem com os de outros atores (por exemplo, os bens comuns), em parte estão opostos (por exemplo, níveis de salários), em parte estão sujeitos a diferentes interpretações (por exemplo, perspectivas do futuro desenvolvimento). Podem coincidir em certo tempo e diferir em outro. É uma relação dinâmica e às vezes bastante conflitiva.

O caso interessante em termos científicos e políticos não é o caso de coincidência, mas o de conflito de interesse. Se os atores passam de uma situação de competidores a uma situação de inimi-

gos, se põe em perigo o sistema. A *Economia Social de Mercado* na Alemanha tem passado por situações bastante conflitivas, como o enfrentamento de duras greves, porém não se questiona o direito de existência dos outros grupos em jogo. Os sindicatos perderiam sua razão de existência se os empresários fechassem ou transferissem suas empresas para o estrangeiro. Os empresários devem aceitar a existência dos sindicatos, porque, nem mesmo no caso de greves, eles não podem substituir todos os trabalhadores por máquinas. Os grupos civis freqüentemente criticam as atividades estatais, mas não questionam o Estado como tal; e os governantes, também no caso de controvérsias, devem aceitar os grupos civis, porque a ação destes grupos é uma ‘válvula de escape’, indicando ao Estado onde os cidadãos têm problemas. As câmaras empresariais obrigam suas empresas a respeitar as regras; se não fizessem isso, provavelmente o Estado interviria muito mais nas empresas. O Banco Central orienta suas atividades no marco da política econômica, mas seu principal alvo é velar pela estabilidade da moeda; deve negar-se a financiar o orçamento do Estado que em certa situação gostaria de se endividar ‘um pouco’, arriscando com isso um aumento de inflação.

Para o funcionamento da *Economia Social de Mercado* não se requer uma coincidência permanente dos interesses dos cinco grupos, nem é tolerável um conflito contínuo, mas, ao invés disso, uma disposição de aceitar que, depois da apresentação dos seus interesses, os dos ‘competidores’ também sejam considerados como legítimos. Se não podem prevalecer os próprios interesses em todas as suas dimensões, deve existir a disposição de buscar e finalmente aceitar compromissos. Não se pode pôr em dúvida, no entanto, a razão de ser dos outros atores, só a justificação da dimensão de seus interesses.

4.4 *Comunicação livre*

Uma *Economia Social de Mercado* que funciona bem oferece múltiplas oportunidades. Por isso, requer muitas informações para

poder participar ativamente. Os consumidores necessitam de informações comparativas sobre os produtos e os preços, os produtores devem ter acessos a inovações, meios financeiros e colaboradores qualificados. A obtenção de tais e outras informações seria quase impossível em uma economia dinâmica sem um sistema de informação objetivo ou pelo menos pluralista.¹⁷

Neste processo de informação, os meios de comunicação têm um lugar importante. Seus informes, porém, seriam de pouca utilidade, se a cidadania não estivesse em condições de compreendê-los e usá-los. Para que a *Economia Social de Mercado* funcione satisfatoriamente, requer um certo nível educacional da população. Caso se queira que a economia seja exitosa, precisa-se de um *life long learning*: a educação e a capacitação profissional são de alta importância.¹⁸

5. Economia Social de Mercado: uma orientação para a “reforma de segunda geração”

Na Alemanha, o processo de reformas até uma *Economia Social de Mercado* começou no 1948 com uma reforma monetária, a pau-

-
17. A respeito das informações para os consumidores, ver nota 12. Os produtores podem obter assessoria técnica das câmaras de indústria e comércio, nas quais, na Alemanha, cada empresa deve se filiar, tendo o direito de utilizar seus serviços como sócia.
 18. Na Alemanha, foi introduzido um sistema dual de capacitação profissional. Os aprendizes trabalham três dias por semana em uma empresa, passando ali por diferentes departamentos, e aprendem a parte teórica de sua profissão durante dois dias, em um colégio profissional. Os programas de tais colégios são desenhados pelas Câmaras de Indústria e Comércio, cujos membros, os empresários, sabem melhor do que qualquer instituição estatal quais são os requisitos necessários nas diferentes profissões. O Estado participa nestas ações com o financiamento dos professores e na construção das escolas, porém delega a responsabilidade pelo desenho das matérias às Câmaras. As intenções de introduzir este sistema, muito exitoso na Alemanha, na América Latina prosperaram só em pequena escala devido às resistências das empresas de capacitar seus empregados de tal forma que seu valor no mercado de trabalho suba consideravelmente. Outra razão é que a filiação às Câmaras não é obrigatória.

latina abertura do mercado doméstico para importações, a estabilização monetária e fiscal e uma reforma política. Na América Latina pode observar-se um processo semelhante no 1991 com uma reforma, hoje chamada de “primeira geração” estipulada no Consenso de Washington, que têm trazido para os países da América Latina efeitos positivos com relação:

- a) ao crescimento do produto nacional;
- b) à abertura dos mercados;
- c) à redução da inflação;
- d) à desregulamentação do setor público com a privatização, tecnicamente exitosa, porém (quase) monopolista e, portanto, negativa quanto às inversões, aos preços e ao controle estatal sobre os efeitos secundários da concentração.

Esses êxitos iniciais notáveis se perdiam paulatinamente em alguns casos, ocorrendo uma situação de crescente endividamento que levou o Equador a uma crise institucional.¹⁹ Especialmente grave foi, e continua sendo, o efeito na Argentina, onde o endividamento foi o último empurrão antes da catástrofe de 2001.²⁰ O desenvolvimento dinâmico da Argentina entre 1991 e 1997 se manifestou também com uma maior concentração da riqueza, um crescimento drástico da pobreza e um empobrecimento da classe média, cujos membros, no médio prazo, provavelmente serão os

19. HURTADO, Quito, 2002.

20. A catástrofe tem várias razões, mas, sobretudo é fruto da sobrevalorização do peso em uma paridade fixa com o dólar americano; da inexistência de programas sociais preventivos e de investimentos na educação e na capacitação profissional; da ausência de promoção das pequenas e médias empresas; da falta de reformas institucionais e de confiança da população nos governantes, devido a múltiplos casos de corrupção. Ver BENECKE, 1999; p. 9-25; *idem*, RICH, 2001, p. 248-273.

novos pobres.²¹ Em tal situação, as reformas de primeira geração do *Consenso de Washington* merecem urgentemente uma reforma de segunda geração,²² que se preocupe com as trocas institucionais nos campos de ação da política econômica e social. Para esta reorientação, a *Economia Social de Mercado* pode tornar-se um marco de referência.

A ‘arte política’ consiste em encontrar uma combinação ótima da liberdade individual com a responsabilidade social, considerando as particularidades do país e do tempo.²³ Os atores responsáveis por desenhar a ordem econômica e contribuir para o seu êxito na prática são o Estado e os políticos, as associações e instituições da sociedade, os cientistas e os indivíduos. Eles podem se mover nos seguintes campos de ação,²⁴ analisando as possibilidades e necessidades concretas do país:

- a) *Sistema de planejamento e coordenação*: determina quem é responsável por que tipo de planejamento, a que se refere a competência de planejamento de cada ator, de que modo se coordenam os planos e os diferentes agentes econômicos. Nos anos 90, descuidou-se quanto a esta responsabilidade, devido à convicção (neo)liberal. Também deveria se analisar as possibilidades de ‘terceirizar’ certas atividades produtivas (*outsour-*

21. O que é pior para o país é uma fuga de jovens profissionais bem preparados, porém sem perspectivas. Esta situação recorda fatalmente a situação da Irlanda na década de 60 e da Nova Zelândia na década de 70. Ver BRUTON, 2001, p.177-191 e RICHARDSON, 1999, p.67-79.

22. Diferentes enfoques, sobre as reformas de segunda geração foram apresentados por BARCELÓ, BENECKE, CACHANOSKY, CASTRO, FREDIANI, LANUSSE, MURILLO, PEÑA, CHAVES, TIRONI y CERÓN, VIANA, ZUÑIGA y EDUARDO LIZANO nos números 4/2000 e 1/2001 de *Contribuciones*, Buenos Aires 2000 y 2001.

23. Sobre as experiências na América Latina ver a análise de BENECKE, 1988, p. 149-156. Ver também WEIGELT, 1989, p. 9-90.

24. Ver CASSEL, 1988, p. 315.

cing), permitindo ao Estado se concentrar nos aspectos essenciais de sua gestão;²⁵

- b) *Regime de propriedade*: estabelece o direito de propriedade (*property rights*) de bens e fatores de produção como condição material para poder planificar. Em particular, se trata de definir os campos de propriedade estatal e a responsabilidade social no uso da propriedade privada. Há que se esclarecer os direitos dos trabalhadores de participar nas decisões (co-gestão) e na propriedade da empresa ('ações populares').²⁶ As razões para limitar o uso da propriedade estão na proteção da população contra perigos da saúde, no meio ambiente, na participação democrática, na justiça social e nos outros aspectos de interesse público. Existindo tais regras, deve-se procurar que sejam respeitadas e que se apliquem sanções no caso de prejudicarem os interesses da sociedade;
- c) *Ordem fiscal*: um déficit do orçamento público e conseqüentemente algum nível de endividamento podem ser aceitáveis e até necessários transitoriamente²⁷. Para limitar este endividamento, é preciso estabelecer um topo máximo em relação ao PIB, se não se quer arriscar um transbordamento com conseqüências econômicas e políticas graves.²⁸ Além disso, no regi-

25. STIGLITZ, 1998.

26. Quando se privatizaram certas empresas estatais na Alemanha, como a Volkswagen, vendendo ações do Estado, deu-se prioridade às pessoas com menos renda. Muitas empresas ofereceram aos seus trabalhadores ações das empresas, às vezes, em vez de aumento de salários, criando com isso fundos para o 'autofinanciamento' das empresas e facilitando a identificação dos trabalhadores com a 'sua' empresa.

27. Com o Tratado de Maastricht, cujas regras permitem a um país incorporarse na zona do Euro, se introduziram regras de validade internacional, impondo aos Estados membros uma disciplina que, sem este Tratado, provavelmente não existiria.

28. O endividamento é um problema que pesa desde a década de 80 sobre a política de vários países latino-americanos. Mais recentemente voltou a manifestar-se de forma particularmente pronunciada com a queda dos presidentes do Equador e da Argentina. Ver BENECKE e LOSCHKY (Orgs.), 2001.

me fiscal deve haver regras para coordenar os orçamentos dos diferentes níveis do Estado, estabelecendo regras fiscais para o governo nacional, para as administrações regionais e para as municipais. Na situação atual de alto endividamento, as discussões em torno da constituição e disciplina fiscal têm um caráter eminentemente político. Uma questão conflitiva, mas necessária, é a distribuição das receitas e recursos entre os diferentes níveis do Estado, estabelecendo um sistema de ‘co-participação financeira’ no sentido horizontal e vertical com os correspondentes controles sobre os gastos;²⁹

- d) *Regime empresarial*: contempla os diferentes tipos de empresas. Sua margem de ação depende das regulações legais a respeito dos interesses individuais e públicos, seus órgãos, as formas de participação dos trabalhadores e suas possibilidades de formar associações e juntar-se a grupos econômicos. As organizações empresariais são influenciadas pelas tradições nacionais, um debate comparativo, contudo, pode ser útil para pensar a respeito de como prover as pequenas e médias empresas e fixar as funções das câmaras de indústria e comércio, das associações de agricultura, das superintendências de bancos e seguros etc. para que assessorem e controlem efetivamente as empresas do setor;³⁰
- e) *Sistema competitivo*: Sabendo que tipo de empresas participam nos mercados, se pode estabelecer a ordem competitiva com as regras que determinam o acesso aos mercados de bens e fato-

29. No livro “Descentralización y coparticipacion” (Orgs. BENECKE y LOSCHKY, Buenos Aires 2001) se compara o sistema de co-participação entre Argentina e Alemanha.

30. O problema do setor bancário argentino mostrou com toda clareza o quanto importante é a verdadeira independência do Banco Central, o controle efetivo dos bancos comerciais e a formação de um fundo de garantia obrigatório para todos os bancos privados. A discussão sobre o grau de independência do Banco Central do Brasil mostra a mesma relevância.

res, a transparência nestes mercados, o livre acesso a eles, a defesa do consumidor,³¹ a proteção contra a concorrência desleal e contra o abuso da posição dominante por parte de uma empresa.³² Um aspecto particularmente relevante se refere a pequenas e médias empresas, as quais freqüentemente são as mais flexíveis, passando rapidamente as inovações ao mercado e dinamizando, portanto, a concorrência. Sem dúvida, o futuro econômico da América Latina se decidirá em função de sua competitividade. Neste campo, a experiência alemã e européia pode servir como ponto de referência;

f) *Regime monetário e financeiro*: Neste campo se regula a disponibilidade de recursos monetários nacionais e internacionais,³³ o tipo de câmbio, a posição do Banco Central, a relação entre

31. Na maioria dos países latino-americanos, as organizações de defesa do consumidor têm poucas possibilidades de atuar, sendo raras às vezes que são consultadas durante o processo legislativo. Também no nível supranacional, por exemplo, no Mercosul, os direitos dos consumidores são pouco considerados. No processo de integração, os direitos dos consumidores podem obter mais importância através de uma participação obrigatória deste grupo na Comissão Econômica e Social do Mercosul. Também parece necessária a introdução de consultas regulares a esta Comissão. Também é importante que os meios de comunicação participem neste processo, tal como o faz O Globo com sua página “Defesa do Consumidor”.

32. Aqui se prefere o termo de concorrência “funcional”, politicamente mais praticável, de KANTZENBACH, 1966, frente ao conceito de concorrência ‘livre’, ‘perfeita’ ou também ‘regulada’. Cabe fazer referência também à média e à pequena empresa e às organizações sem fins lucrativos e seu lugar no processo competitivo (ver BENECKE, 1974, p. 133). HEUSS 1965, p. 9, refere-se ao empresário ‘imitador espontâneo’ e ao empresário ‘conservador’ entre o ‘pioneiro’ e o ‘administrador’ segundo Schumpeter.

33. Neste caso, também intervêm os institutos financeiros internacionais, os bancos globalizados e os especuladores internacionais, o que nem sempre facilita a tarefa dos políticos nesta área. No Brasil, tratou-se de limitar a livre circulação de capital quanto às compras de dólares, uma ação inoportuna, cuja conseqüência foi a demasiadamente longa resistência do Banco Central à pressão da desvalorização. O governo chileno limitou transitoriamente a entrada de capital estrangeiro mediante uma disposição que (continua)

o Banco Central e os bancos comerciais, as formas de pagamentos, as garantias e práticas comerciais do setor financeiro e dos seguros. Os regulamentos, então, são posto na prática e supervisionados por instituições estatais ou por entes autônomos. Esta parte da política econômica pode considerar-se como a mais conflitiva, porque a tentação de corrupção é grande e um fracasso financeiro pode ser a ruína do sistema inteiro;

g) *Regime de comércio exterior*: A abertura da economia nacional com a finalidade de melhorar o nível de competitividade interna e a participação no processo internacional de modernização tem sido saudável e há indicativos que assim permanecerá. Ainda que a divisão internacional do trabalho e o princípio das vantagens comparativas não são compatíveis com uma política de *dumping* e de subsídios, pode ser necessário implementar um sistema de promoção específica, com caráter transitório, destinado a fortalecer certo tipo de produção ou forma empresarial como as pequenas e médias empresas. Também é importante sancionar normas adequadas para impedir o abuso do comércio exterior através de operações fictícias, destinadas a lavar dinheiro do tráfico de drogas. A América Latina, nos anos 90, tem avançado notavelmente quanto à abertura de suas economias, em comparação com os anos 70 e 80. No entanto, subsiste uma tentação ao protecionismo, incluso no marco de um acordo de integração como é o Mercosul.³⁴

h) *Sistema de seguro social*: Todos os cidadãos são iguais perante a lei, porém sua possibilidade de participar na vida econômica

(continuação) obrigava os investidores estrangeiros a depositar seus recursos por pelo menos seis meses no Banco Central antes de poder reinvesti-los efetivamente. A 'mobilidade especulativa' do capital internacional, que se incrementou com a globalização, constitui-se um desafio especial para os políticos.

34. Com respeito à política de concorrência no Mercosul, veja a análise de PEÑA, 2000, p. 235-275.

apresenta diferenças significativas, em parte devido a razões imputáveis aos próprios afetados, em parte provocada por causas alheias a sua vontade, o que obriga o Estado tomar medidas que eliminem a marginalização social. Neste campo, especialmente para combater a fome, precisa-se de medidas assistencialistas, mas, em geral, é preferível atuar de forma preventiva através da educação e da capacitação profissional,³⁵ de um sistema tributário redistributivo, de um programa para promover pequenas e médias empresas e de leis trabalhistas. Todos estes programas devem incentivar a auto-responsabilidade, mas normalmente precisam também de elementos de solidariedade e subsidiariedade.

O sistema de seguro social que contém regulamentos para pensões, para proteção contra doenças e acidentes de trabalho e contra o desemprego, depende da situação econômica e demográfica do país. O desenho do sistema deve considerar elementos de auto-responsabilidade e solidariedade e – se os impostos pagos pelos contribuintes não são suficientes – de subsidiariedade. Se este sistema não é confiável, os indivíduos mais ricos buscarão seu ‘seguro social’ através da exportação de seus recursos ao estrangeiro (‘fuga de capital’).³⁶

Para dar a estes oito campos da ordem econômica um desenho adequado, é necessário um intenso diálogo sobre as reformas da segunda geração entre os governantes e as organizações da sociedade civil. Aspectos parciais destes campos têm sido discutidos nos últimos anos no Brasil, o que falta é a combinação destes pontos, de tal

35. Para maiores detalhes a respeito, veja diferentes artigos em *Contribuciones 4/1999*, Buenos Aires 1999.

36. Pode servir de exemplo o sistema alemão, no qual os assegurados do seguro social obrigatório elegem seus representantes no diretório do sistema, garantindo assim que se respeitem seus interesses além das necessidades financeiras, gerenciais e estatais.

forma que resulte em um sistema coerente, confiável e sustentável, criando possibilidades para um maior crescimento e para uma maior justiça social.

6. Conclusão

Na Alemanha, o sistema de *Economia Social de Mercado* que desde 1949 e 1990 teve muito sucesso em termos de bem estar e justiça social, não mudou sua posição com relação aos seus princípios, mas certamente em quanto às dimensões dos diferentes elementos. Os bons anos de 1952-1990 motivaram aos governos, aos sindicatos e às empresas a melhorarem continuamente os serviços e benefícios sociais, financiando-os com maiores impostos, endividamento público e custos empresariais. A consequência deste processo, notável a partir da unificação de Alemanha, que durante 10 anos causou transferências de US\$ 100 bilhões por ano, resulta numa redução da dinâmica tecnológica e do crescimento (no ano 2003 baixou a zero), num alto desemprego de 10% (em algumas partes da Alemanha Oriental chegando até 18%), em uma cota estadual de apenas 50%, inclusive o serviço de dívida pública (que cresce em

144 milhões por dia), em um déficit fiscal maior de 3%, em uma alta inflexibilidade no mercado de trabalho, dificultando gravemente a contratação e a despedida de pessoas, num exagerado poder dos sindicatos e comitês de trabalhadores nas empresas e em uma grave crise financeira do sistema de seguro social.³⁷

A lista dos “pecados” da política econômica, cometidos com a boa intenção de melhorar a situação social da população, poderia alargar-se, mas é suficientemente longa para mostrar, quanto urgen-

37. Do orçamento federal de 248 bilhões em 2003, o Estado gasta 42% para ajudas sociais, deste 77 bilhões para pensões, e quase 50% para o serviço de dívida. Estes altos gastos impedem ao governo fazer mais investimentos em atividades que assegurem o futuro bem estar.

te é um drástico processo de reforma. Se requer uma redução de impostos, os incentivos para criar mais emprego com menor regulação, um sistema de pensões privadas adicionais às pensões estaduais, uma desregulação burocrática para facilitar a criação de novas empresas. Para alcançar isto é preciso um governo forte, capaz de tomar e implementar as decisões adequadas. Não se necessita de outra ordem econômica, porque a *Economia Social de Mercado*, até agora aceita por todos os governos desde 1949, contem todos os elementos para sair da crise atual, tal como o país saiu das crises anteriores. A “desordem” atual se refere primordialmente ao equilíbrio de poder entre o Estado, os empresários e os sindicatos e aos “custos sociais” exagerados, fatores que afetam à Economia e o sistema político.

A Alemanha ainda está na quinta posição do *World Economic Competitiveness Ranking*³⁸, mas sem uma reforma tributária, social e política e sem uma flexibilização do mercado de trabalho, provavelmente perderá ainda mais competitividade no futuro. Porém, os “custos de oportunidade” de não realizar reformas, serão para a sociedade, na maioria dos casos, e seguramente no caso alemão, a longo prazo mais altos que os “custos políticos” do momento.

É difícil para um governo tomar todas as medidas necessárias – e dolorosas para aqueles que perdem algum benefício –, se quer ser reeleito. Mas também é seguro que não será reeleito, se não fizer as reformas. Isso vale para Alemanha como para outros países – e os exemplos da Irlanda, Holanda, Dinamarca, Finlândia, Espanha, Chile, Nova Zelândia, República Checa, Hungria, Países Bálticos, diferentes países asiáticos e outros comprovam a

38. Este *ranking* está sendo elaborado pelo *International Institute for Management Development*, Genebra, e mostra como Alemanha pendeu terreno em comparação com anos anteriores. Em 2003, a Alemanha abaixou uma posição no *ranking* dos países com mais de 20 milhões de habitantes. Veja IMD, *World Competitiveness Yearbook 2003*.

possibilidade de realizar reformas dentro de um marco de uma *Economia Social de Mercado*. Neste processo de reformas, todos os atores econômicos devem participar – e fazer sacrifícios. A tendência geral de chamar só ao Estado, quando a situação é crítica e negar o papel do Estado nos tempos melhores, os sucesso com as reformas ficam comprometidos.

Tampouco para o governo do Brasil será possível atuar simultaneamente em todos os oito campos mencionados. A necessidade de fixar prioridades também obedece à limitação de recursos e à ansiedade de resolver rapidamente os maiores problemas do país. Além das prioridades, anunciadas pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no campo do sistema tributário, financeiro e no sistema de seguro social e no combate da extrema pobreza, parece ser necessário preocupar-se mais com o sistema competitivo, especialmente dando mais atenção às pequenas e médias empresas através de programas de créditos mais baratos, a capacitação profissional, as cooperativas e a assessoria técnico-administrativa. Com isto se ampliaria o mercado e se dinamizaria a concorrência, aumentando a competitividade das empresas, fator decisivo para o bem-estar da população como um todo.

O diálogo sobre o desenho da futura ordem econômica do Brasil, pode e deve-se dar ao nível do Governo e do Congresso, dos atores econômicos, dos grupos civis, dos cientistas e dos meios de comunicação. As decisões finais, porém não exclusivas, nos oito campos de ação antes mencionados deveriam se refletir na política de planejamento e coordenação, na política fiscal, na monetária e no regime de comércio exterior. No mercado se decide prioritariamente sobre a futura política empresarial e sobre o regime competitivo, sendo do Estado a responsabilidade pelo controle da concentração, a fim de se evitar eventuais abusos de poder. Quanto ao regime de propriedade e o sistema de seguro social, a responsabilidade do indivíduo deve predominar, requerendo uma interação com o Estado e as empresas.

Figura 3. Competência de decisão

Campo de desenho e ação	Responsabilidade	
	prioritária	compartida
Planejamento	Governo	
Política fiscal	Congresso	Instit. Autônoma
Política monetária	Instit. Autônoma	Governo
Política de comércio exterior	Governo	Empresas
Política empresarial	Empresas	Governo
Política competitiva	Mercado	Governo/Empresas
Política de propriedade	Indivíduos	Constituição
Política social	Indivíduos	Sindic./Empresas/Governo

Em um posicionamento especial na criação de um novo modelo econômico, a cultura tem um papel central. No sentido mais amplo, são a ciência e o sistema educacional que podem facilitar a criação de um sistema de *Economia Social de Mercado*. Além disso, uma vida cultural rica é consequência e fonte de criatividade³⁹ e de imaginação, tendo um efeito direto sobre a economia no sentido de fazer o país mais atrativo, já que a boa imagem do país facilita a exportação e a chegada de turistas. Finalmente, a cultura tem efeitos sobre o emprego, os investimentos, a criação de ren-

39. Neste sentido é significativa a argumentação do ex-governador de Baden-Württemberg, Lothar Späth, que frente às críticas do parlamento quanto aos elevados investimentos em academias de arte, assinalou que as melhores garantias de desenvolvimento para uma sociedade que deseja sobreviver em um mundo aberto é a criatividade dos seus cidadãos.

da⁴⁰ e a inclusão social.⁴¹ Em geral, a cultura influencia de forma considerável o diálogo político, que por sua vez é parte da cultura política e importante para a participação na democracia.

O debate sobre modelos econômicos sobrepassa do âmbito estritamente econômico. Para alcançar um desenvolvimento sustentável, social e economicamente dinâmico e democraticamente legitimado, necessita-se de um estreito inter-relacionamento entre a política, a economia e a cultura. Depois destas discussões, a decisão final sobre o modelo econômico é a tarefa dos políticos. A capacidade de pôr o modelo em prática depende dos diálogos anteriores e da confiança de que goza o governo no seio da população.⁴²

40. Vários estudos foram feitos na Europa, como por exemplo o do *Ifo-Institut* sobre *Entwicklungstrends von Kunst und Kultur* (Tendências do desenvolvimento da arte e da cultura), de *Marlies Hummel* y *Cornelia Waldkircher*, München 1991, espec. p. 12, sobre a questão do valor econômico à cultura e o estudo de *Joe Durkan*, *The Economics of the Arts in Ireland* (Os efeitos econômicos das artes na Irlanda) Dublin 1994, que se realizou em torno a um projeto estratégico do *Arts Council of Ireland* (*The Arts Plan 1995-1997*, Dublin 1994). Existem estudos similares na Suécia, Finlândia e Holanda.

41. Cabe recordar que muitos grupos *pop* provieram de um ambiente economicamente marginalizado.

42. Sobre o escasso prestígio dos políticos na opinião pública, veja os diferentes artigos na revista *Contribuciones*, como o de LAGOS, 1999, p.31-53; e o de MARTÍNEZ, 2000, p. 7-22. Assim como os debates sobre “Participación en la Democracia”, informe final sobre um seminário internacional em novembro de 1999 em Buenos Aires, in: <http://www.kas-ciedla.org.ar/seminarios/info-Par-demo-es.htm>

Referências Bibliográficas

- BENECKE, Dieter W. e LOSCHKY Alexander (Orgs.), *Deuda externa en América Latina - ¿Obstáculo para el desarrollo?*, Buenos Aires 2001.
- BENECKE, Dieter W., *La ética empresarial: valor constitutivo del orden económico*, in: *Uruguay Transparente* (Ed.), Aspectos éticos jurídicos de los negocios, Montevideo, 2001, p.13-18.
- _____. *El modelo de la Economía Social de Mercado alemana y sus diferencias y semejanzas con otros modelos en aplicación en el mundo*, in: *Desarrollo Humano en América Latina*, Santiago/Chile, 1988, p. 149-156.
- _____. *Las reformas de la segunda generación en América Latina*, in: *Contribuciones 4/2000*, Buenos Aires, 2000, p. 21- 45.
- _____. *Política social en tiempos de globalización – Un desafío adicional para América Latina*. in: *Contribuciones 4/1999*, Buenos Aires, 1999, p. 9-25.
- _____. *Cooperación y crecimiento en países en vías de desarrollo*, Santiago de Chile, 1974, p. 133.
- BRUTON, John. *Transformación en un sistema parlamentario, el caso de Irlanda*, em *Contribuciones 1/2001*, Buenos Aires, 2001, p.177-191.
- BURKI, Shahid Javed e PERRY, Guillermo E., *Más allá del Consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D. C. 1998.
- CASSEL, Dieter, *Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik (Política econômica e política para desenhar uma ordem econômica)*, in: CASSEL, Dieter; RAMB, Bernd-Thomas; THIEME H. Jörg(Orgs). *Ordnungspolitik (Política para desenhar uma ordem econômica)*, Munich, 1988, p. 315.
- ERHARD, Ludwig, *Bem estar para todos (Wohlstand fuer alle)*, Barcelona, 1957.
- HAYEK, Friedrich A. von, *The road to serfdom (Rua à servidão)*, London, 1943.
- HEUSS, Ernst, *Allgemeine Markttheorie (Teoria geral do mercado)*, Tübingen-Zürich, 1965, p. 9.
- HURTADO, Osvaldo, *Deuda y Desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Quito, 2002.

- INTERNACIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT, *Competitiveness Yearbook 2003*, Geneva; 2003.
- KANTZENBACH, Erhard, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs (A funcionalidade da concorrência)*, Göttingen, 1966.
- LAGOS, Marta, ¿*Quó vadis, América Latina?* in: *Contribuciones*, 2/1999, p.31-53.
- MARTÍNEZ Gutenberg, *Los partidos políticos en la lucha por la confianza -Problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo*, in: *Contribuciones*, 1/2000, p. 7-22.
- MUELLER-ARMACK, Alfred. *Ordem e política econômica (Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik)*, Bonn, 1976, p. 245.
- PEÑA, Félix. *Una política común de competencia en el Mercosur*, in: BENECKE, Dieter W. e LOSCHKY, Alexander (Eds.), *Mercosur – Desafío político*, Buenos Aires; 2000, p. 235 – 275.
- RICH, Patricia Gray (Org.), *Latin America – Its future in the Global Economy*, New York, 2001, p. 248-273.
- RICHARDSON, Ruth, *Reforma del Estado*, em Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, ACDE (Org.), *El Uruguay del siglo XXI*, Montevideo, 1999, p.67-79.
- STIGLITZ, Joseph. *More instruments and broader goals, moving towards the Post-Washington consensus*.
<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>.
- WEIGELT (ed.). *Klaus. Soziale Marktwirtschaft im Aufwind (Economía Social de Mercado en ascenso)*, Herford, 1989, p. 9-90.

Resumo

O artigo apresenta as características do modelo da *Economia Social de Mercado*, e como assegurou um crescimento mais acelerado com mais justiça social na Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial.

Mostra como uma *Economia Social de Mercado*, como quer que seja configurada em função das circunstâncias do país, busca, na medida do possível, uma combinação otimizada entre aumento da riqueza e sua distribuição socialmente justa, apresentando, a configuração concreta dos princípios básicos de responsabilidade individual; solidariedade social e subsidiariedade. O autor relaciona sua argumentação com o desenvolvimento na América Latina no geral e especificamente no Brasil.

O processo de reforma econômica da Irlanda – obstáculos e realizações

PAUL SWEENEY

A economia irlandesa gozou de um período notável de crescimento econômico durante quatorze anos, quando o Produto Nacional Bruto – PNB per capita aumentou de 67% da média da União Européia para mais de 100% em 2000, e o emprego total cresceu em mais de 60%. Medido pelo Produto Interno Bruto – PIB¹, o progresso mostra-se ainda mais espetacular. Embora cada país tenha seus valores culturais e instituições peculiares que tornam impossível a aplicação total dos processos de reforma de uma economia em outra, talvez se encontrem lições valiosas na Irlanda que possam ajudar os planejadores econômicos de outros países.

-
1. Há uma diferença marcante entre PNB e PIB na Irlanda. A maioria das fontes internacionais usa o PIB para comparações, mas isso exagera significativamente o desempenho econômico da Irlanda. Por exemplo, o PIB per capita irlandês é 120% da média e chega, na verdade, a 138% em 2003, de acordo com a edição do outono de 2002 de *European Economy*, publicação da Comissão Européia. Isso faz com que a Irlanda seja o país com a terceira renda mais alta da UE, depois de Luxemburgo (204%) e Dinamarca (146%), se usarmos o PIB como medida. Mas devido ao grande fluxo de lucros para fora das multinacionais, que chega a 15% do PIB, trata-se de um exagero. Portanto, ao medir o crescimento da Irlanda, é melhor usar o PNB, um número mais baixo. Mas mesmo com este dado, as taxas de crescimento entre 1988 e 2000 inclusive constituem a melhor fase de crescimento prolongado de qualquer país do mundo naquela época e a melhor da história irlandesa.

A Irlanda é um país de economia pequena e aberta que faz parte da União Européia desde 1973. Ela tem apenas um por cento da população de 380 milhões da UE e cerca de 1,4% de seu PIB. Há um reconhecimento amplo de que o país se beneficiou muito por ser membro da UE, em particular a partir de 1987, ano em que todos concordam que começou a notável fase de crescimento econômico do Tigre Celta. O país ganhou com as grandes transferências dos fundos estrutural, regional e de coesão da UE, que foram usados com inteligência numa época de escassez de fundos internos. Porém, a Irlanda se beneficiou também com o *timing* dos fundos; com a aplicação dos métodos econômicos da UE; com a participação no enorme Mercado Único; com a aplicação das leis da UE em geral, que o país teve de transpor para o direito nacional, das leis sobre competição às leis sobre igualdade das mulheres e participação dos empregados; e com sua participação na controversa e regressiva Política Agrícola Comum. Porém, os motivos do sucesso econômico irlandês nesse período foram mais complexos do que sua participação na UE, embora ela tenha evidentemente ajudado.

Quando a Irlanda entrou para a Comunidade Econômica Européia – como a UE era chamada em 1973 – sua renda per capita era de apenas 59% da média da CEE. Essa renda cresceu lentamente para cerca de 70% no começo dos anos 80, nível em que permaneceu durante uma década. Depois aumentou constantemente, de 72% em 1991 para mais de 138% (do PIB) em 2003. Se usarmos os números mais precisos do PNB, o desempenho é menos espetacular, mas a renda per capita ainda ficaria acima da média da UE em 2003 e, com a previsão de taxas mais altas do que a maioria dos Estados da UE, é provável que continue a crescer nos próximos anos.

A Irlanda tem uma longa história de pobreza, com emigração em massa que durou vários séculos, mesmo nas décadas que precederam a Grande Fome da década de 1840. Ela sofreu desindustrialização e uma enorme redução da população no século XIX. Após a independência da Grã-Bretanha, em 1922, o país fez avanços con-

sideráveis no estabelecimento de processos democráticos, mas seu nível de progresso econômico foi fraco. Durante a maior parte do século XX, o crescimento econômico da Irlanda foi o menor de 23 países europeus, com exceção da Grã-Bretanha. O país, tal como muitos outros, abraçou o protecionismo nos anos 30, mas demorou para se abrir ao comércio internacional e ao investimento externo direto – IED. Só o fez depois de 1959, após uma década de emigração em massa e estagnação econômica, enquanto o resto da Europa crescia com o *boom* do pós-guerra.

A década de 1960 assistiu a um forte crescimento econômico de 4,3% do PNB por ano (1961-1973). Essa foi a primeira fase de IED que trouxe fábricas de montagem, graças aos salários baixos, mas empregos muito necessários. O crescimento sustentou-se nos anos 70 em 3,9% do PNB (1973-1979), mas graças, em larga medida, aos altos empréstimos tomados pelo governo, o que contribuiria para a estagnação da década seguinte. Nos anos 80 houve crescimento econômico negativo em três anos e a média anual foi de apenas 0,8% entre 1979 e 1987. Houve também uma inflação alta, com pico de 20,4% em 1981, altas taxas de desemprego (17% em 1987) e o emprego *caiu* em 0,6% ao ano durante o período.

Em 1987, patrões, sindicatos e governo se reuniram e concordaram com um programa de reformas, o *Programa para a Recuperação Nacional*. Esse programa cobria um grande número de questões e os sindicatos aceitaram aumentos de salário modestos para garantir empregos, a necessidade de resolver as finanças públicas e outras medidas. A economia começou a crescer e se recuperar. Os sindicatos irlandeses, que incluem uma grande proporção de sindicatos com sede na Grã-Bretanha, tinham até então seguido o modelo britânico, ou seja, eram bastante antagonistas. O clima para a mudança foi provavelmente influenciado por:

- a) uma consciência crescente de que a situação econômica e social do país era extremamente ruim e precisava de medidas radicais e

- b) a extrema hostilidade da primeira-ministra Margaret Thatcher, na vizinha Inglaterra, aos sindicatos do Reino Unido, onde eles perderam várias disputas importantes.

Como seriam incluídos no processo, os sindicatos se adaptaram rapidamente ao sistema de parceria social que iria ampliar, aprofundar e se mostrar imensamente bem sucedido para a economia irlandesa, para os empregados, os empresários e a população em geral.

1. Desempenho do Tigre Celta

O “Tigre Celta”, ou “milagre econômico irlandês” como também foi chamado, começou lentamente com o que se chamou de “crescimento sem emprego”, em que o crescimento econômico nos primeiros anos do *boom*, 1987 a 1993, foi em média de 4%, mas o emprego cresceu apenas numa média de 0,9% ao ano. Houve um forte crescimento em 1990, mas foi contrabalançado pela ausência de crescimento em 1988, 1989 e 1991, como mostra o gráfico seguinte. Então, no período posterior, o crescimento do PIB disparou para uma média de 9,3% (8,3 PNB) entre 1993 e 2000 e atingiu quase 11% em 2000. O crescimento médio do emprego foi de 4,7% em cada um dos anos de 1993 a 2000. O crescimento do emprego no período entre 1989 e 2000 foi acima de 62%, numa média anual de 4,5%.

Este foi o crescimento mais rápido do emprego da história da Irlanda, que tivera uma pequena queda de emprego total depois da independência, em 1922, e estagnação e emigração em massa até 1990. Esse crescimento foi muito maior do que a muito alardeada máquina de empregos americana e foi conseguido com políticas muito diferentes do modelo de livre mercado americano do *hire and fire*². Os sindicatos envolveram-se na direção das políticas fis-

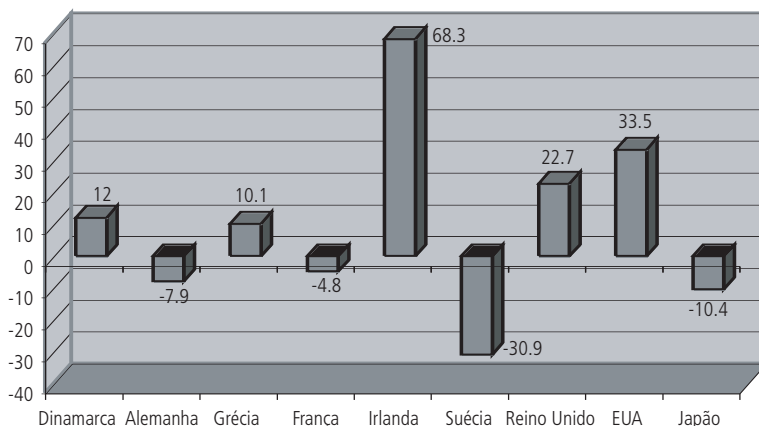
2. Contrata e despede.

cais e monetárias, em parcerias com empregadores e governo e desenvolveram parcerias nos locais de trabalho; outros atores fundamentais, como grandes e pequenos empregadores e agricultores, também estavam representados. Posteriormente, foi incluído o pilar social.

O gráfico 1 mostra o aumento fenomenal dos padrões de vida na Irlanda nos doze anos anteriores a 2003, em comparação com outros países. O muito alardeado *boom* econômico dos EUA nos anos 90 foi muito menor do que o crescimento obtido pela Irlanda, não obstante a base mais baixa. Mesmo quando os números da Irlanda são reduzidos em 12% a 15% para dar conta da disparidade entre PNB e PIB, a média do crescimento per capita nos padrões de vida ainda é muito impressionante.

As novas vagas não eram somente de chapeiro de lanchonete, mas um amplo *mix* que incluía a maioria dos setores da economia. O setor de construção assistiu ao crescimento mais rápido, com impressionantes 12,3% ao ano, gerando um aumento cumulativo de

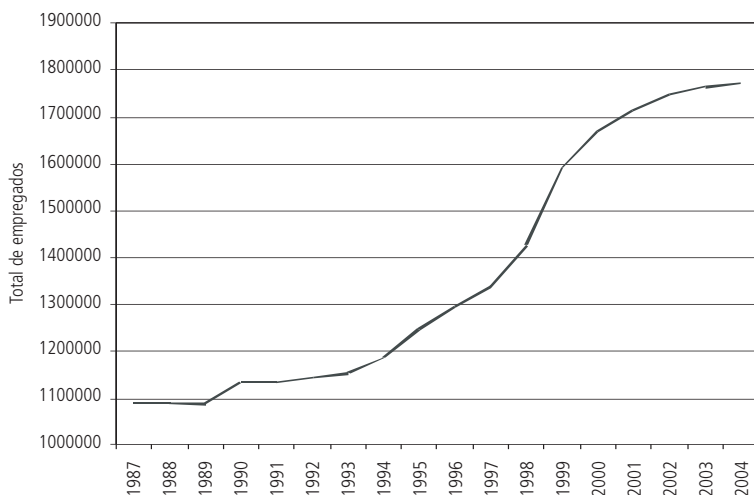
Gráfico 1. *Mudança em padrões de vida per capita, PIB per capita 1991 a 2003*



170% (1993-2000). As vagas no mercado cresceram em 5,7%, ou mais de 30 mil por ano. Nos serviços fora do mercado, em particular educação e saúde, o emprego também cresceu fortemente, a uma taxa de 4,4% ao ano. Em 2000, a indústria já compreendia 30% do emprego total com manufatura (que crescera em 3,6% ao ano entre 1993 e 2000).

Uma das mudanças mais notáveis na força de trabalho irlandesa foi o forte crescimento do emprego feminino, em especial de mulheres casadas. A Irlanda tinha uma das menores taxas de participação das mulheres em 1980, mas com as mudanças culturais e jurídicas, o aumento das oportunidades de emprego e o declínio da fertilidade, isso mudou radicalmente: a participação das mulheres casadas subiu de 30,6% em 1990 para 46,1% em 2000 e a participação total das mulheres aumentou para 48% neste ano (com os homens ficando em 71%). A maioria dos empregos masculinos era de tempo integral, mas entre as mulheres, havia um equilíbrio entre emprego de tempo integral e parcial.

Gráfico 2. *Crescimento do emprego total, 1987-2004*



O desemprego era de 15,9% em 1993 e caiu para 4,3% em 2000, mas a queda mais notável foi no desemprego de longo prazo. Foi reduzido de uma taxa muito alta de 8,9% da força de trabalho em 1993 para apenas 1,6% em 2000.

O investimento aumentou de 16,2% da Renda Disponível Nacional Bruta em 1993 para mais de 28% em 2000, impulsionado por um crescimento da poupança nacional no período (NESC, Report nº 111). A maior parte dos investimentos foi em construção, com uma participação menor de máquinas e equipamentos. Os investimentos neste último setor foram menores do que na década de 1970, mas refletiram a preponderância de indústrias de alta tecnologia que requerem menos investimento de capital.

Apesar desse alto nível de investimentos, boa parte da infraestrutura da Irlanda em 2003 tem padrões de terceiro mundo. Para um dos países mais ricos do globo, muitas escolas, estradas e hospitais, os trens e o transporte público em geral são de baixa qualidade. Houve um muito alardeado Plano de Desenvolvimento Nacional, que está investindo 42 bilhões de libras em cinco anos, mas com a inflação alta da construção, não está cumprindo seus modestos objetivos. Houve alguns progressos importantes, mas o “déficit infra-estrutural” total, que todos os formuladores de políticas reconhecem, ainda permanece. O governo conservador do Fianna Fail e os Democratas Progressistas, em seu segundo mandato desde 1987 (o “partido natural do governo” Fianna Fail esteve no poder em dezoito dos últimos vinte anos) é contra o pedido de empréstimos para investimentos, mesmo investimentos que irão gerar retornos rápidos.

Entre os comentadores dos primeiros anos do *boom* estava Anthony Harris do *The Times* (13 de novembro de 1996), que criticou o papel da visão econômica convencional do livre mercado na construção do *boom* irlandês:

Este é um milagre irlandês. Mas é um exemplo para todos nós?
Um exemplo desconfortável, se você compartilha da euro-sa-

bedoria convencional. O milagre irlandês não deve nada a cortes de impostos, desregulamentação ou privatização. Até recentemente, os impostos foram aumentados, não cortados. A economia ainda está crivada de subsídios, e assim desperdiça-se receita. Contudo, a dívida nacional foi reduzida em um terço, em relação ao PIB, sem o que a Comissão Européia chama de “transações do Tesouro”. Os principais serviços ainda são públicos. O custo da inflação não foi controlado pela concorrência ou por políticas monetárias contracionistas, mas por uma bem sucedida política de rendas.

Em um importante artigo sobre a Irlanda, a revista *Newsweek* (23 de dezembro de 1996) sustentava que é “o uso inteligente de fundos da UE, não sua escala imensa, junto com gastos públicos prudentes, uma taxa de natalidade menor e o fato de que as empresas estrangeiras que procuram um lugar de baixo custo e de língua inglesa na UE estejam encantadas pela Irlanda, transformando-a no “Tigre de Esmeralda”.

2. As razões do sucesso

Embora a participação na UE e a parceria social coincidam com a recuperação dos magros anos 80, houve muitos outros fatores que contribuíram para o Tigre Celta. É importante reconhecer que dos aproximadamente quinze fatores que contribuíram para o sucesso econômico, a maioria deles foi impulsionada por políticas públicas, demonstrando que elas podem funcionar.

Não há uma razão única para o êxito econômico da Irlanda. Vários fatores se uniram ao mesmo tempo para criar uma conjuntura benigna que facilitou a transformação da economia. Entre os que são mais importantes, vale a pena classificá-los em *externos* – aqueles sobre os quais o governo e o povo tiveram pouca ou nenhuma influência – e *internos* – aqueles sobre os quais o povo e os formuladores de políticas tiveram uma medida de controle.

Quatro amplos fatores se destacam como particularmente importantes: o consenso social referido acima, um substancial investimento externo direto em indústrias crescentes, uma melhor gestão fiscal (o acordo com os sindicatos ajudando a atacar o déficit corrente e a dívida nacional) e a entrada para a União Européia, com o acesso ao imenso Mercado Único Europeu e o influxo de transferências da UE nos primeiros anos da transformação.

Os principais fatores externos que contribuíram foram o ambiente externo, os fundos da UE e a participação no Mercado Único Europeu, os investimentos externos diretos e a revolução nas comunicações. A contribuição do ambiente econômico externo é de vital importância para qualquer economia, em especial para uma economia pequena e aberta como a Irlanda. O nível de comércio exterior, em que exportações e importações somam mais do que o PNB, é o fator determinante sobre os padrões de vida em economias pequenas. Contudo, durante vários dos primeiros anos de *boom* da Irlanda, a economia européia estava em recessão, com baixas taxas de crescimento e houve até uma queda da renda nacional de quinze Estados-membros em 1993.

Os fundos da União Européia eram substanciais e foram investidos na infra-estrutura da Irlanda, como portos, aeroportos, estradas, telecomunicações, universidades e outras áreas. Eles também contribuíram para a modernização da infra-estrutura e grandes quantias foram investidas em capital humano, especialmente em treinamento. É importante salientar que os fundos chegaram num momento crucial. Em 1989, a dívida da Irlanda acabara de ter seu pico e um coro de economistas pedia cortes maciços no investimento público. Os gastos públicos haviam sofrido um corte de 19% no ano anterior e, portanto, os fundos da UE chegaram em boa hora. Se isso não tivesse acontecido, a Irlanda jamais teria obtido a infra-estrutura e outros investimentos que ajudaram a gerar e sustentar o *boom* econômico prolongado. Os fundos da UE também acabaram com as políticas de investimento *stop-go* dos governos irlandeses e

também os forçaram a adotar um planejamento de longo prazo, que beneficiou enormemente o povo.

O Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, principal *think-tank* econômico independente da Irlanda, sustentou que a participação no Mercado Europeu era mais importante para o país do que os fundos da UE. BRADLEY *et al.* (1992) previram que o Mercado Único possibilitaria um crescimento substancial do comércio exterior irlandês e, embora fossem ocorrer aspectos negativos na racionalização das empresas, o PNB da Irlanda seria em torno de cinco por cento maior em 2000 comparando com a não entrada do país no Mercado Único. Portanto, os efeitos de ambos – Mercado Único e fundos – ajudaram significativamente o país. Com acesso mais fácil a novos e enormes mercados e com os fundos e a Política Agrícola Comum, a participação da Irlanda na União Européia foi de grande benefício nos anos 90. O país usou o dinheiro europeu tão bem que ajudou a elevar seu padrão de vida para perto da média da UE.

O fluxo de IED é determinado, em última instância, nos conselhos de direção das empresas multinacionais, mas foi fortemente influenciado pela política industrial do governo irlandês e pelo trabalho da Autoridade de Desenvolvimento Industrial. Nesse sentido, o IED está sujeito a alguma influência interna. A Irlanda beneficiou-se muito de um alto nível desses investimentos, em particular dos provenientes do país que mais investe, os EUA. O nível de IED americano na Europa aumentou substancialmente desde a criação do Mercado Único em 1992 e houve um grande crescimento da participação da Irlanda nesse fluxo. Em 1995, o país tomou o lugar do Reino Unido como lugar favorito do investimento americano no exterior em equipamentos eletrônicos, abocanhando 30% dos novos projetos na UE, contra 19% do Reino Unido (segundo KPMG, *Financial Times*, 13 de dezembro de 1996). Um quarto de todos os empregos industriais da Irlanda está em firmas de propriedade americana.

A revolução nas comunicações contribuiu para o *boom*. A queda nos preços e as rápidas mudanças em equipamentos de comunicação não poderiam ter acontecido em momento melhor para a Irlanda. O país via-se há muito tempo em inferioridade devido a sua “condição periférica”, sua situação de “uma ilha, ao largo de uma ilha, ao largo da Europa”. Era distante, pobre e inferior. Tinha um sistema telefônico horrível, as ligações marítimas com outros países não passavam de razoáveis e as tarifas aéreas eram muito altas. O governo investiu maciçamente em um sistema de telefonia atualizado no final dos anos 70 e no começo dos 80. A redução imensa no custo das telecomunicações e suas melhorias deram a maioria do povo irlandês uma comunicação instantânea, confiável e de preço razoável. Houve um aumento na competição por rotas aéreas e telecomunicações e o que é importante, devido à mudança tecnológica, a competição se tornou possível em áreas onde havia outrora monopólios naturais. Houve aceitação da concorrência depois que foi considerada justa e quando a implementação de políticas também foi vista como justa. Criou-se uma autoridade sobre competição que passou a agir justamente quando a política de concorrência da UE começou a ser implementada. É preciso destacar que a lei da UE não permite a ajuda estatal a empresas estatais ou privadas, exceto em certas circunstâncias definidas; desse modo, os formuladores de políticas, as autoridades regionais, empregados e sindicatos tiveram de reconhecer que as empresas públicas e algumas privadas anteriormente ajudadas pelo Estado teriam de se tornar competitivas ou desapareceriam.

Houve uma forte interação entre os fatores – por exemplo, entre o nível de investimento externo e a política governamental para atrair esse investimento. Essa política inclui estratégias de longo prazo, tais como investimentos em educação, estímulos fiscais, a gestão fiscal da economia e o consenso social. A política interna influencia em alguns dos fatores externos. Por exemplo, o gasto dos fundos europeus, embora sob diretrizes da UE, foi controlado in-

ternamente; e o alto nível de investimento externo em setores industriais em expansão foi conquistado por políticas como melhoramentos na qualidade da força de trabalho, atitudes em face do investimento estrangeiro, um ambiente econômico estável, custo e qualidade dos inputs locais etc. Do mesmo modo, os investimentos em telecomunicações ajudaram a colocar a Irlanda mais perto do resto do mundo e a atrair IED em alta tecnologia. Assim, o papel da política interna foi extremamente importante.

Os fatores internos, aqueles em que os próprios irlandeses influenciaram, foram:

- a) a reforma fiscal e um ambiente econômico estável;
- b) uma revolução estrutural na economia;
- c) o dividendo demográfico;
- d) um crescimento da abordagem consensual na resolução de problemas;
- e) uma melhor compreensão da competitividade;
- f) a comercialização, em vez da privatização das empresas públicas;
- g) uma política industrial consistente;
- h) modernização institucional;
- i) uma força de trabalho educada;
- j) novas formas de organização do trabalho e
- k) uma nova confiança cultural no povo.

Vários desses onze fatores internos que contribuíram para o rápido crescimento econômico da Irlanda foram fortemente influenciados pelas políticas públicas. Porém, algumas dessas políticas são de longo prazo. Por exemplo: o investimento em educação começou na década de 1960 e demorou bastante para dar frutos. Não obstante, era um fator necessário para atrair o IED em alta tecnologia.

O sucesso econômico da Irlanda baseia-se numa forte intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, numa participação na economia global muito orientada para o mercado. O crescimento

econômico do país fundou-se, em larga medida, numa política de forte intervenção estatal, parceria social com os sindicatos, transferências de fundos do contribuinte europeu, principalmente alemães, introdução de um salário mínimo, maior bem-estar social e maior gasto público em termos reais. Mas ao mesmo tempo, seu sucesso teve por base uma participação maior em um mundo cada vez mais globalizado com uma economia bastante aberta, crescimento muito forte dos lucros e uma mudança importante na divisão da renda nacional do trabalho para o lucro, em que mais e mais companhias se recusavam a reconhecer os sindicatos. Aconteceu um distanciamento cada vez maior entre os que estavam no topo e na base da escala de renda, reduzindo o imposto de renda, com praticamente nenhum imposto sobre o capital ou a propriedade e os impostos mais baixos da UE sobre empresas. Os gastos públicos aumentaram, mas não de modo suficiente para oferecer o nível de saúde, educação e outros serviços públicos que muitas pessoas esperam de uma economia europeia e a uma população cada vez maior. O crescimento da economia e o conseqüente aumento da receita permitiram que o governo seguisse políticas aparentemente contraditórias, isto é, políticas tradicionais da direita e da esquerda, como cortar impostos e aumentar os gastos públicos ao mesmo tempo.

A revolução estrutural refere-se à mudança do emprego agrícola para a indústria e os serviços. O emprego industrial aumentou durante o período e os serviços chegaram a 61% em 2000. O emprego agrícola, que era de 17% em 1980, atualmente, caiu para apenas 6%. A indústria irlandesa modernizou-se e cresceu um pouco, tendo se contraído nos anos 80, mas o crescimento verdadeiro foi nas indústrias de propriedade estrangeira, que são altamente produtivas.

A autoridade de desenvolvimento industrial, fortemente intervencionista, está presente há muito tempo, mas mudou sua política dos anos 60 e 70 de atrair qualquer empresa estrangeira para uma seleção concentrada em certos setores industriais. Escolheu as áreas farmacêutica, química e de serviços relacionados com saúde, com-

putação e finanças. Ao fazer isso, o órgão estatal de desenvolvimento buscou “escolher vencedores”, com sucesso espetacular.

A revolução estrutural na economia foi a queda da importância da agricultura e o crescimento em serviços, a modernização da indústria nativa e o influxo de empresas manufatureiras do exterior. O dividendo demográfico refere-se à tremenda queda da fertilidade e a conseqüente diminuição da proporção de alta dependência, depois que a “Irlanda católica” abandonou a orientação dominante da Igreja sobre contracepção. Isso também foi ajudado pela queda no desemprego, de tal modo que as pessoas que trabalhavam tinham um número menor de pessoas para sustentar. A alta taxa de dependência chegou a 250 dependentes por 100 pessoas no trabalho e a previsão para 2010 é de 125 para 100.

Já vimos que o consenso social ajudou na redução dos gastos públicos, na reforma fiscal e na delimitação de salários. Houve uma mudança nas relações industriais do confronto para a parceria, em que ambos os lados tentaram ver as coisas da perspectiva do outro. Deve-se enfatizar que a moderação nos salários foi contrabalançada pela constante redução do imposto de renda pelo governo, como parte dos acordos tripartites nacionais. Os governos conseguiram reduzir os impostos devido ao crescimento do emprego e ao aumento da receita advindo do aumento da atividade econômica. A redução de impostos foi um componente importante da maioria dos acordos nacionais entre 1987 e 2003 e possibilitou que os empregadores obtivessem maiores lucros, que eram baixos, e desses aumentos substanciais nos salários dos trabalhadores. De acordo com os dados da renda nacional, os salários brutos da economia (para uma força de trabalho em crescimento) aumentaram em média 12,7% por ano entre 1997 e 2001 inclusive, enquanto que os lucros aumentaram em média 19,4%, também para um crescente número de empresas.

Quando ocorreu o Acordo de 2003, os cofres do governo estavam em déficit e então não foi possível fazer mais concessões fis-

cais. O governo opõe-se politicamente ao aumento de tributos sobre a renda ou as empresas, mas teve de aumentar os impostos sobre gastos e em outras áreas em seu orçamento de 2002. Nos anos 90 houve aumentos reais nas despesas públicas, mas os sindicatos sabiam que a política de redução do imposto de renda significava que haveria provavelmente diminuição dos gastos públicos – enquanto porcentagem do PNB. Os democratas progressistas, no poder desde 1997, sustentaram que eram os cortes de impostos que impulsionavam a economia, mas ela já vinha crescendo antes que esses cortes ocorressem. O aquecimento da atividade econômica encheu os cofres do Tesouro, apesar da redução dos impostos, e ainda era possível reduzir mais. Tratava-se de um cenário realmente benigno.

Tem havido acusações de neo-corporativismo contra o modelo de parceria social, mas muito abafadas, provavelmente graças ao seu sucesso. Ocorreu uma maior compreensão do que seja a competitividade, antes julgada pelo critério grosseiro do aumento dos ganhos. As empresas públicas, que constituíam um setor importante da economia, gerando mais de 10% da renda nacional, tornaram-se comerciais em acordo com os trabalhadores e sindicatos, resultando num aumento da lucratividade. As privatizações também ocorreram em acordo e avançaram com cautela, embora a introdução da concorrência (frequentemente contra monopólios estatais) tenha sido mais rápida nos meios de comunicação, telefonia e aviação. A maior companhia da Irlanda, a Eircom, na qual muitos cidadãos perderam uma parte substancial de seus investimentos, foi privatizada e se tornou uma subsidiária de um investidor americano.

Várias mudanças institucionais ajudaram no progresso. Além do dinheiro que trouxe ao país, a participação na UE também provocou um aumento da confiança dos servidores públicos, empresários e sindicatos, que perceberam que eram tão competentes quanto seus vizinhos em muitas áreas. A Irlanda desempenhou-se muito

bem quando esteve na Presidência da Europa, o que acontecerá de novo a partir de janeiro de 2004, durante seis meses. O declínio do imenso poder da Igreja católica e do principal partido político, o *Fianna Fail*, significou uma maior liberdade de expressão. A presença das multinacionais causou uma disseminação de conhecimento e expertise e houve um importante declínio da cultura da dependência das empresas da ajuda estatal, de contratos implícitos etc.

A importância do sistema educacional foi posta no cerne do *boom* pelo ESRI, que sustenta que as modernas teorias do crescimento econômico põem grande importância no papel do estoque de capital humano e na taxa de sua acumulação para o processo de produção. A educação também causa impacto na fertilidade, casamento, migração e participação na força de trabalho, principalmente das mulheres. Desse modo, a educação teve influência e mudou muitas áreas da vida irlandesa. O investimento do Estado em educação foi tardio pelos padrões europeus, mas acabou por contribuir muito para o crescimento substancial do período.

Já enfatizamos que todos os fatores entraram em ação aproximadamente na mesma época, resultando numa conjuntura benígna, com desdobramentos positivos reforçando uns aos outros. Trata-se de um contraste gritante com o “círculo vicioso” em que o desenvolvimento econômico irlandês esteve preso nos últimos dois séculos. A conjunção desses fatores, com seu conseqüente impacto decisivo na economia, deve-se às políticas públicas, às circunstâncias e à interação entre atores-chaves. Seria impossível recriar as circunstâncias que levaram à fase de crescimento do Tigre Celta.

O maior problema que resta é a ampla dispersão de renda e riqueza no país. O *boom* ajudou a diminuir a pobreza, mas também aumentou a distância entre os ricos cada vez mais ricos e os pobres em situação levemente melhor. Barrett *et al.* mostraram que a renda dos empregados do decil mais baixo dificilmente mudou entre 1987 e 1997, mas os do decil mais alto viram seus ganhos aumen-

tarem de 196 para 233. Houve um considerável distanciamento da renda entre 1987 e 1994, ano em que um governo mais de esquerda subiu ao poder durante dois anos e meio. Essa diferença diminuiu um pouco nesse período, mas voltou a crescer desde então. Em comparação com outros países da OCDE, a proporção do nível da renda média do decil do topo para o mais baixo na Irlanda em 1994 era de 4,06, e somente Canadá e EUA apresentavam proporções maiores. A Suécia tinha 2,13 e a Alemanha 2,32.

A grande concentração regional no leste do país foi acentuada pelo *boom*. A concentração do emprego em torno de Dublin aumentou de 40% em 1993 para 42,6% em 2000. Algumas regiões viram sua participação cair enquanto outras permaneceram estáveis em sua participação no emprego.

A inflação irlandesa tem sido bem acima do dobro do nível europeu desde 2000. Por volta de 5% de 2001 a 2003, ela foi impulsionada pelo declínio do euro, pelo mercado de trabalho apertado na economia em expansão e pelo crescimento da renda.

O *boom* também gerou novos problemas para a Irlanda, principalmente a disparada do preço da moradia, o aumento da inflação de consumo, congestionamentos de trânsito e uma sociedade mais alienada e materialista.

Embora a fase de crescimento forte do Tigre Celta tenha acabado em 2001, quando o PNB caiu de 10,7% para 4,6%, o crescimento do emprego continuou forte durante alguns anos. O superávit fiscal acabou em 2002, com um pequeno déficit corrente. Não houve tecnicamente déficit porque o governo irlandês separa anualmente 1% do PIB para um fundo nacional de pensão de reserva que é investido principalmente nos mercados de ações internacionais. Embora exista ainda um enorme déficit infra-estrutural, o governo se opõe a tomar emprestado para investimento de capital, mas investe este 1% do PIB no fundo nacional de pensão, em larga medida fora da economia irlandesa e boa parte em mercados de ações em queda.

Os preços da moradia dispararam e a razão entre renda média e preço médio da moradia nunca foi tão grande. A política governamental de subsidiar a moradia em determinadas regiões durante o *boom* da construção e favorecer investidores em vez de proprietários e a redução dramática na proporção da construção pública de habitação só pioraram o problema.

O não-investimento em infra-estrutura significou que os visitantes da Irlanda, que ouviram falar do *boom* do Tigre Celta, ficam espantados quando vêem o sistema de transporte público de terceiro mundo, estradas ruins, trânsito congestionado, muitos prédios públicos em mau estado, de tribunais a escolas e hospitais. Trata-se da demonstração física da apropriação privada dos principais benefícios do *boom* por indivíduos e da ausência de investimento no capital social do país. Muitos serviços públicos, apesar do aumento real em gastos públicos, não estão à altura de padrões europeus modernos. Outra consequência do *boom* é a existência de uma sociedade mais arrogante e materialista, e menos amistosa.

3. Os benefícios

O maior impacto sobre a economia e a sociedade irlandesa foi o grande aumento do emprego, com seu seqüente impacto sobre o desemprego, em particular o desemprego de longo prazo, a emigração e a pobreza. A Irlanda tem uma longa história de emigração altíssima e agora assiste à imigração, de início, de emigrantes que retornaram e depois de pessoas da União Européia, da Europa oriental, China e África. A segunda língua de Dublin é o mandarim, depois do inglês e à frente do irlandês.

Os padrões de vida elevaram-se significativamente. O consumo privado aumentou em 100% entre 1987 e 2001 em termos reais. Esse aumento foi parcialmente impulsionado pelo crescimento da população, mas principalmente pela elevação da renda real

per capita. Os ganhos industriais brutos cresceram em 25% em termos reais nos quinze anos que precederam 2001. Porém, uma vez que as reduções de impostos fizeram parte de muitos dos seis acordos nacionais desse período, o salário real aumentou substancialmente mais. Para pessoas solteiras, aumentou 60%, para assalariados industriais casados, 54%.

Os pagamentos da seguridade social aumentaram em 30% em termos reais para quem recebe pensão de idoso e 54% para os desempregados de longo prazo. Assim, embora tenha declinado o número de pessoas desempregadas há muito tempo, os que recebem esse auxílio viram seus benefícios aumentarem bastante, ainda que os pensionistas não tenham tido a mesma sorte. A renda familiar total (de pensões, alugueis etc) ficou um pouco mais igual entre 1994 e 1998, apesar do aumento das diferenças de rendas e refletiu o aumento das oportunidades de emprego, em particular para aqueles que estão na faixa média de renda. O número dos que estão classificados na “pobreza consistente” caiu imensamente desde 1987, mas aqueles que estão na pobreza relativa ainda são muitos (CALLAN *et al.* 1996 e NOLAN *et al.* 2002).

4. Conclusão

A fase do Tigre Celta de crescimento econômico rápido transformou a Irlanda de um dos membros mais pobres da UE em um dos mais ricos. O crescimento econômico foi bem equilibrado e deu à economia o empurrão necessário para continuar a progredir. A economia irlandesa, como todas as economias pequenas, é muito aberta e integrada na economia mundial e sua experiência de globalização foi muito benéfica para a maioria de seus cidadãos.

Mas embora a maioria dos irlandeses tenha se beneficiado com o *boom*, a distância entre o decil mais alto e o mais baixo ampliou-se consideravelmente. Inflação alta, moradia cara, disparidades regionais, infra-estrutura ruim, transporte público ruim, longa

demora nas idas para o trabalho e serviços públicos relativamente ruins são problemas que precisam ser resolvidos pelos governos.

Referências Bibliográficas

- BARRETT A., J FITZGERALD e B. NOLAN. “Earnings Inequality, Returns to Education and Low Pay”, In: B. NOLAN, P. J. O’CONNELL e C. T. Whelan (eds) *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*. Dublin, IPA, 2000.
- BRADLEY J., J. *et al.* *The Role of the Structural Funds: Analysis of the Consequences for Ireland in the Context of 1992*. Dublin, ESRI, n. 13, 1992.
- CALLAN, T., *et al.* *Poverty in the 1990s*. Dublin, Oak Tree Press, ESRI e Combat Poverty Agency, 1996.
- NOLAN B., *et al.* (eds). *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey*. Policy Research Series n. 45, Dublin, ESRI, 2002.
- NESC Report No 111. *An Investment in Quality: Services Inclusion and Enterprise*. Dublin, Government Publications Office, 2003.
- PROGRAMME for National Recovery. Dublin, Stationary Office, 1987
- SWEENEY, Paul. *The Celtic Tiger, Ireland’s Continuing Economic Miracle*. Dublin, Oak Tree Press, 1999.
- _____. *The Celtic Tiger, Ireland’s Economic Miracle Explained*. Dublin Oak Tree Press, 1998.

Resumo

O artigo relata como a economia da Irlanda se transformou, em um período de catorze anos, de uma das mais pobres da União Européia em uma das mais desenvolvidas, através de um crescimento econômico bem equilibrado e dando à economia o empurrão necessário para continuar a progredir. O artigo analisa as causas e as conseqüências deste processo de transformação.

A política de industrialização sul coreana

CHAN-HYUN SOHN

Introdução

A Coréia do Sul obteve um crescimento econômico notavelmente rápido mediante a adoção de políticas de ativa promoção do comércio exterior e da industrialização. Desde a década de 1960, quando o governo deu início a estratégias agressivas de desenvolvimento econômico, a Coréia conseguiu a substancial média de crescimento de 9% ao ano.

Dentre os vários fatores responsáveis pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento estrutural do país, os aspectos mais importantes são uma política orientada para o exterior associada às exportações, uma disposição contínua de implementar uma política sistemática do governo e de revisar a estratégia de desenvolvimento e as medidas adequadas contra os choques externos.

1. Fomento industrial: 1973 – 1979

Durante os anos sessenta e início dos setenta, a Coréia expandiu rapidamente as exportações, em sua maioria produtos intensivos em mão-de-obra. Esse avanço foi obtido por meio do ajuste da taxa de câmbio e do oferecimento de incentivos à exportação. Nos

anos setenta, a industrialização mudou na medida em que o governo estabeleceu como meta o desenvolvimento da manufatura pesada e da indústria química. A estratégia foi adotada, em parte, devido a eventos externos como a retirada sistemática das forças americanas do território coreano, o que fomentou uma indústria de defesa nacional. Outro fator externo foi o surgimento da competição de outros países menos desenvolvidos com mão-de-obra barata, o que forçou a Coreia a ajustar sua estrutura industrial com o máximo de independência em um cenário possível. Por fim, o governo percebeu que os déficits da balança de pagamentos, devidos ao aumento da importação de bens de capital, só poderiam ser evitados por uma política de substituição da importação de manufaturas pesadas e produtos químicos.

O fomento dessas indústrias foi deflagrado formalmente com o anúncio do Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química em junho de 1973. Essa promoção estava encarnada nos terceiro e quarto planos quinquenais de desenvolvimento econômico. O governo definiu seis setores industriais como centrais – aço, metais não-ferrosos, máquinas (inclusive automóveis), construção naval, eletrônica e produtos químicos –, investindo um total de US\$ 9,6 bilhões entre 1973 e 1981 nessas áreas.

A política de fomento da indústria pesada e química (IPQ) apresentava um agudo contraste com a política de fomento de exportações dos anos sessenta. Ela tomou elementos da bem-sucedida estratégia de industrialização desenvolvida anteriormente pelo Japão. Comparada com os planos de desenvolvimento anteriores, era muito mais abrangente, incluindo um cronograma detalhado de construção e investimento para um período de dez anos e uma implementação coercitiva de acordo com o cronograma planejado. O governo estimulou vários projetos empresariais mediante um sistema de recompensas e punições. Implementou-se uma estratégia de investimentos de cima para baixo em indústrias pesadas e químicas, em que um mercado mínimo foi

garantido com a construção de fábricas de grande escala para montagem final ou intermediária.

A burocracia estatal desempenhou um papel dominante e se tornou a força condutora na decisão do planejamento e desenvolvimento socioeconômico. A contribuição mais importante do governo talvez tenha sido a introdução e aplicação vigorosa de um “conceito de gerenciamento”. Essa abordagem assumiu muitas formas concretas, dentre as quais a adoção de um plano de desenvolvimento de longo prazo, a institucionalização de um sistema de controle de planejamento abrangente e a revitalização das empresas públicas.

Em virtude da natureza de longo prazo e da escala do investimento, a construção de indústrias de manufatura pesada e química exigia insumos maciços, tais como capital, recursos humanos e tecnologia. A fim de selecionar o foco industrial e induzir a participação ativa de empresas privadas, o governo adotou um sistema de apoio de grande escala.

Enquanto isso, o won coreano ficou sobrevalorizado em relação às moedas dos parceiros comerciais da Coreia entre 1972 e 1974 e foi desvalorizado em 1974, o que restaurou a paridade do poder de compra aos níveis de 1972, e, graças às taxas de inflação relativamente baixas em comparação com o resto do mundo, a Coreia pôde manter sua competitividade.

Apesar da inflação prolongada e do choque do petróleo do início da década de setenta, implementou-se uma política monetária e fiscal expansionista. O governo estimulou a IPQ com a oferta de amplo capital para construção e desenvolvimento e com a alocação quase ilimitada de crédito a taxas abaixo do mercado, ao mesmo tempo em que controlava o sistema financeiro a fim de reduzir os riscos que as empresas privadas tinham de correr. Além disso, aprovou em 1975 a Lei de Redução e Isenção de Impostos, que garantia impostos mais baixos sobre os lucros gerados por empreendimentos de industrialização pesada e quími-

ca (IPQ) e tratamento tributário preferencial para empresas relacionadas com a IPQ.

Uma das políticas industriais específicas adotadas durante a IPQ foi a provisão de crédito “administrado”. Ao contrário do sistema anterior, em que o crédito preferencial para exportação era oferecido a quase todos os exportadores, no novo sistema, o governo destinava crédito apenas às empresas consideradas vitais para a IPQ. Esse crédito assumiu a forma do oferecimento de taxas de juros abaixo do mercado através de bancos estatais.

O Comitê de Promoção da IPQ, criado em 1973, apoiou os projetos de investimento em IPQ de larga escala patrocinados pelo governo. Criou-se um Fundo Nacional de Investimento em 1974. Os fundos foram reunidos com a mobilização de fundos de pensão de funcionários públicos e uma grande parte dos fundos de bancos comerciais. O governo definiu com precisão os critérios que os tomadores deveriam obedecer a fim de se qualificar para receber crédito barato e proibiu empréstimos não autorizados no exterior. Ademais, a política de importação protegeu as indústrias nacionais relacionadas com IPQ.

Essas políticas industriais dos anos setenta deram origem aos *chaebols* (grandes conglomerados). As empresas que acompanharam o governo lucraram muito e se expandiram em *chaebols* hoje famosos. Ao mesmo tempo, novas firmas encontraram cada vez mais dificuldades durante o período. Essa política deu ao governo um controle crescente sobre a economia na medida em que precisava controlar apenas algumas empresas grandes. Essa relação íntima teve conseqüências importantes, tanto boas como ruins, para o desenvolvimento econômico do país.

Em 1979, as políticas industriais e comerciais geraram um excesso de capacidade. A política monetária rigorosa exacerbou o problema do excesso de capacidade que, represado, exigiu uma reestruturação pelo governo. Por outro lado, esse excedente de capital humano e físico estabeleceu os alicerces para o *boom* de exportação que começou em 1983.

Os resultados da política de promoção da IPQ foram, na melhor das hipóteses, mistos. Embora o plano possa ser considerado bem-sucedido, pelo menos no longo prazo, pois muitas das indústrias se tornaram competidoras mundiais e exportadoras na metade dos anos oitenta, o sucesso demorou muito mais do que os planejadores esperavam. A política desperdiçou quantidades substanciais de recursos, tais como a subutilização disseminada das capacidades da IPQ e complexos industriais relacionados, especialmente entre 1979-85. Ao mesmo tempo, as indústrias leves foram enfraquecidas por causa do redirecionamento do crédito e de outras desvantagens diretas ou indiretas. Assim, o fomento da IPQ provavelmente reduziu o potencial de crescimento que teria resultado da expansão contínua das exportações da indústria leve. Do mesmo modo, a atenção e os incentivos dados às grandes empresas e *chaebols* levaram a uma falta de desenvolvimento de empresas médias e pequenas, bem como a práticas anticompetitivas predatórias dos *chaebols*.

Questiona-se se as políticas governamentais realmente mudaram a vantagem comparativa da Coréia da manufatura leve para a pesada. O mercado debilitado resultante veria essas empresas em “competição destrutiva e dificuldades de financiamento”. Do mesmo modo, as políticas macroeconômicas da década de 1970, projetadas para aumentar o investimento em determinadas indústrias, desestabilizaram a economia ao estimular o excesso de investimento e a inflação de salários.

2. Liberalização econômica: 1980–1993

Para a Coréia, 1979 foi um ano desastroso. O presidente Park foi assassinado, provocando o caos político enquanto várias facções militares e políticas lutavam pelo poder. O segundo choque do petróleo pegou o país de surpresa, deixando-o sem uma fonte confiável de combustível. Além disso, a recessão mundial revelou alguns dos problemas derivados da política de fomento à IPQ. Em conse-

qüência, a inflação, medida pelos preços no atacado, chegou a 40% e o déficit em conta corrente atingiu 8,7% do PIB, que apresentou um crescimento negativo em 1980.

Percebendo os problemas provocados pelo fomento excessivo da IPQ, a Coreia passou a reorientar suas políticas internas e externas no início dos anos oitenta. Ao contrário do período anterior, a mudança de ênfase para as indústrias de tecnologia intensiva da década de 1980 baseou-se no funcionamento adequado de mecanismos de mercado, em vez de utilizar a intervenção seletiva do governo, voltada para setores industriais específicos. Deu-se máxima prioridade à estabilização da economia, possibilitando assim que o país realizasse seu pleno potencial para crescimento sustentado. Introduziram-se medidas antiinflacionárias, com recuo do excesso de investimento em IPQ e a eliminação de distorções de preços.

O motivo subjacente dessa mudança de política estava no desejo do governo de corrigir os desequilíbrios estruturais do setor manufatureiro que se manifestaram no final dos anos setenta. Cortou-se o investimento maciço em indústrias estratégicas em virtude da crise econômica mundial e nacional, deixando muitas dessas indústrias com grave excesso de capacidade ociosa. Além das dificuldades de investimento, as políticas de fomento da IPQ deram margem a sérios desequilíbrios setoriais no gerenciamento macroeconômico.

Esses problemas crescentes demonstraram que muitas das justificativas teóricas para a intervenção estatal não existiam mais. O governo não possuía mais uma clara vantagem informacional sobre os agentes privados. O tamanho da economia coreana, bem como as complexidades do comércio internacional haviam se multiplicado à medida que cresciam a economia e a gama de bens que o país produzia. Os governos eram agora tão avessos a riscos quanto os agentes privados. Por exemplo: o governo coreano relutou, de início, em desenvolver comercialmente uma indústria nacional de se-

micondutores, mas as empresas coreanas entraram nesse ramo assim mesmo, pois, uma vez que tinham acesso aos mercados de capitais mundiais, não havia mais necessidade de um envolvimento explícito do Estado no investimento e financiamento. O governo também repetia muitos dos erros feitos pelos países que adotaram a substituição de importações, tais como a distorção do ambiente macroeconômico para proteger e promover certos setores industriais, ao mesmo tempo em que retardava outras indústrias.

Em abril de 1979, o governo anunciou um amplo programa de medidas para a estabilização econômica. Ele reconheceu a distorção criada por sua excessiva interferência na economia nos anos setenta e tentava então dar uma nova direção, afastando-se da simples maximização do crescimento e da intervenção pesada e voltando-se para um sistema mais orientado para o mercado. Os princípios básicos do programa eram: obter estabilidade de preços, estabelecer uma estrutura de incentivos sem vieses e promover a competição no mercado interno e externo. A liberação das importações e o investimento externo direto foram anunciados para promover uma alocação mais eficiente de recursos. As preferências por determinadas indústrias foram reduzidas e instituiu-se uma reforma financeira. A ênfase mudou, então, da intervenção no nível da indústria e das empresas para uma maior confiança no mercado.

Ao mesmo tempo, o governo seguiu uma ampla variedade de políticas de liberalização do mercado. Mediante várias reformas internas e externas, tentou dar mais autonomia ao setor privado. Essa abordagem significou um afastamento radical das formas anteriores de administração econômica, refletindo o tamanho e a complexidade de cada vez maiores da economia coreana.

As duas medidas centrais dessa nova campanha foram a desregulamentação do setor financeiro e a liberação das importações. Para desregular o mercado financeiro, o governo renunciou a um grau de controle, privatizando os bancos. Além disso, diminuíram-se as barreiras aos bancos estrangeiros para aumentar a competição

e a eficiência distributiva. As empresas estrangeiras também ganharam mais acesso aos mercados de títulos coreanos.

Deve-se observar que, embora tenha havido uma desregulamentação substancial, o processo ficou incompleto. O governo ainda mantinha boa parte de seu controle informal sobre o setor financeiro. As instituições financeiras eram estimuladas a contratar funcionários públicos aposentados para os cargos mais altos. Apesar de alguma desregulamentação, o governo ainda garantia empréstimos aos *chaebols* e a solvência dos bancos. Assim, o setor financeiro, embora privatizado, ainda tinha incentivos mais do que suficientes para continuar sua prática de empréstimos excessivos aos *chaebols*. Do mesmo modo, embora o governo tivesse desregulado parcialmente o investimento estrangeiro, o investimento externo direto ainda estava sujeito a limites substanciais. Os estrangeiros ainda enfrentavam muitas restrições em termos de propriedade, bem como da porcentagem de uma empresa que podiam possuir.

O outro aspecto significativo do programa de liberalização do mercado foi a liberação das importações, projetada para funcionar como mecanismo de mercado para melhorar a qualidade dos produtos coreanos. Como as restrições às importações resultaram em pouca competição de fora, esperava-se que a competição externa pressionasse os produtores nacionais a aumentar a produtividade e a qualidade.

A maioria das autoridades e economistas do governo reconhecia a necessidade da liberação das importações, mas achava que era preferível uma liberação gradual, tanto política como economicamente, pois a liberalização súbita causaria vastos problemas políticos, bem como custos de ajuste. Assim, o governo anunciou planos de liberalizar continuamente o mercado financeiro e as importações.

O governo também reforçou as leis antimonopólio a fim de eliminar as distorções do mercado causadas pelos imensos conglomerados.

A política também passou por uma significativa revisão. Dentro do programa de liberalização, todos os empréstimos subsidiados foram eliminados e o governo não estabeleceu mais formalmente áreas da economia para tratamento preferencial.

No final dos anos oitenta, os fatores internos e externos que estavam pressionando a vantagem de custo existente na Coreia começaram a forçar as manufaturas coreanas a se voltarem para uma produção com maior valor agregado. Muitos fatores, entre eles a mão-de-obra exaurida e a industrialização dos países do Sudeste Asiático, tornaram difícil para a Coreia manter sua vantagem comparativa anterior, baseada principalmente nos salários baixos.

Com a erosão desse alicerce, tornou-se inevitável o realinhamento de sua estrutura industrial. Indústrias de mão-de-obra intensiva, como calçados, brinquedos, têxteis e vestuário, correram para os países do Sudeste Asiático. Em reação, muitas empresas coreanas começaram a desenvolver atividades de capital intensivo, gerando assim maior valor agregado na manufatura. A transformação da estrutura industrial foi estimulada por iniciativas do governo em desenvolvimento tecnológico e P&D.

À medida que a tecnologia coreana avançava, o governo superava sua relutância inicial em entrar na arena *high-tech* e começava a enfatizar o desenvolvimento tecnológico e a criar a necessária infra-estrutura para uma avançada sociedade da informação. O governo assumiu um novo foco em 1982, realizando reuniões promocionais de ciência e tecnologia, às quais compareceram representantes das indústrias, de institutos de pesquisas sustentados pelo governo e das universidades. Essas reuniões estabeleceram novas diretrizes para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, a fim de criar alicerces nacionais para esse setor.

Em 1988, a Coreia tornou-se país signatário do artigo 8º do FMI, abandonando os controles de câmbio. Ademais, em 1989, o país anunciou que não restringiria mais o comércio exterior para controlar sua balança de pagamentos e que seguiria o artigo 11º do

GATT, aumentando o ritmo da liberalização das importações. O governo coreano diminuiu o número de bens sujeito a restrições de comércio, bem como as tarifas, ao mesmo tempo em que anunciava um cronograma de mais liberalizações. Em 1996, a quantidade de restrições e as taxas médias de tarifas para bens manufaturados já eram comparáveis às dos países mais industrializados. Devido a razões de política interna, a liberação das importações de bens agrícolas não foi tão bem-sucedida, mas o ritmo da liberalização, mesmo para os bens agrícolas, era constante.

A política industrial dos anos oitenta baseou-se cada vez mais nas funções do mercado, com redução significativa da intervenção estatal e o estímulo às iniciativas do setor privado. Isso não significou que o governo desistira completamente de intervir na economia, especialmente na primeira metade da década. Em 1980, devido ao choque do petróleo e à recessão mundial, a indústria automotiva de todo o mundo sofreu uma queda brusca.

A nova direção da política industrial refletiu-se no quinto plano quinquenal de desenvolvimento econômico (1982-1986). Em primeiro lugar, o sistema de apoio a indústrias específicas foi substituído por um apoio funcional relacionado com o desenvolvimento tecnológico e de recursos humanos e com a conservação de energia. Em segundo lugar, estimulou-se um ambiente de mercado justo e competitivo, com a remoção de restrições às importações e de barreiras de entrada. Em terceiro lugar, o governo ofereceu apoio temporário apenas àqueles setores industriais considerados essenciais para a economia nacional, mas que não tinham infra-estrutura de apoio adequada na época para manter um crescimento sustentado. As taxas preferenciais para exportação foram suspensas em 1982. As diferenças entre as taxas preferenciais e as taxas de mercado em geral caíram durante a década de 1970. Em 1972, a taxa diferencial era de 11,54%; em 1981, de apenas 4,25%.

Por fim, o sistema cambial foi alterado a 17 de fevereiro de 1980, quando o governo desistiu do sistema fixo e introduziu um

sistema de cesta de múltiplas moedas, pelo qual o won foi ancorado a uma cesta de moedas dos principais parceiros comerciais. Essa decisão permitiu que a moeda coreana flutuasse de modo limitado, com base nas taxas de câmbio de outros países. Esse sistema possibilitou que o won refletisse melhor as forças do mercado e ressuscitou o mecanismo de ajuste da balança de pagamentos. Então, em 1990, a Coréia abandonou o sistema de cesta de moedas e introduziu um sistema de média de mercado, pelo qual a taxa oficial do dia se basearia na média do volume de transações da taxa do dia anterior. A taxa won/dólar, que anteriormente só podia flutuar 0,4% em relação à taxa inicial do dia, pôde flutuar até 1% a partir de outubro de 1993.

Com o final da recessão mundial, as exportações coreanas começaram a crescer e o país registrou seu primeiro superávit comercial em 1986. Novos mercados de exportação se abriram, como os de automóveis e semicondutores, que anteriormente eram exclusivos dos países avançados, e o PIB aumentou rapidamente, bem como os superávits de comércio, em especial com os Estados Unidos. A Coréia enfrentou mais atrito comercial do que nunca, com os EUA e a UE acusando o país de fechar seu mercado. O governo coreano, mais confiante na posição econômica do país, aumentou o ritmo da liberalização das importações, em parte para acalmar a pressão estrangeira, mas também para estimular a competição interna, a fim de que os consumidores se beneficiassem e a eficiência da produção aumentasse.

3. Globalização: 1994 – 1997

Pode-se dizer que 1994 foi o ano em que a Coréia se tornou uma nação industrializada avançada. Naquele ano, o país declarou que entraria para a OCDE em 1996. Do mesmo modo, à medida que a tendência à globalização ganhava ímpeto, ficava cada vez mais evidente que o sistema do GATT não tinha condições de sa-

tisfazer as necessidades de uma ordem mundial multilateral. Assim, depois da Rodada Uruguai de negociações, o GATT foi substituído por um sistema mais dinâmico e eficaz. O acordo para formar a Organização Mundial do Comércio (OMC) foi assinado por 125 países em abril de 1994. Foi durante a Rodada Uruguai que a Coréia, tendo uma economia orientada para o comércio exterior, começou a participar de muitas negociações multilaterais, tornando-se assim um membro ativo e crescente da economia mundial, cada vez mais integrada. O país também se tornou um defensor ardente da transformação da APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) em uma cooperação aberta e viável quando esse organismo ampliou suas atividades com a primeira “reunião de líderes” em 1993.

As políticas industriais e comerciais da Coréia modificaram-se para se harmonizar com a OMC e se voltaram para a implementação da ordem mundial de livre comércio multilateral. Aboliu-se o sistema de subsídios diretos às exportações, bem como alguns sistemas de comércio tradicionalmente administrados e controlados.

No lugar das tradicionais políticas, o governo introduziu o sistema de funcionamento indireto para atividades de exportação. Além disso, fez esforços para transformar as políticas que haviam beneficiado principalmente os produtores em políticas mais apropriadas aos consumidores.

Após a criação da OMC, a competição justa e aberta se tornou a nova diretriz na formulação das políticas internas e externas da Coréia. Essas novas diretrizes aceleraram muito o processo de reestruturação industrial. As indústrias de mão-de-obra intensiva continuaram a migrar para o exterior, enquanto o investimento estrangeiro direto (IED) foi estimulado a fim de introduzir novas tecnologias estrangeiras. Ademais, a promoção do IED tornou-se mais importante, especialmente em áreas de alta tecnologia, tornando os regulamentos e procedimentos do governo mais transparentes.

A Coréia também entrou para a OCDE em dezembro de 1996, fato que assinalou seu compromisso com a liberalização dos mercados de bens e capitais de acordo com os princípios da OMC.

Por fim, o sistema de câmbio foi ainda mais liberalizado. Em 1995, passou-se a permitir que a taxa won/dólar flutuasse até 2,25% em relação à taxa inicial do dia.

A política comercial coreana durante esse período não abriu novos caminhos, em contraste com os períodos anteriores. Essas discussões começaram nos anos oitenta e continuam até hoje, às vezes atrapalhando o ritmo da liberalização. Ao entrar para a OMC, APEC e OCDE, o governo fez muito para acelerar a globalização da economia do país e estimular a importação e a liberalização do mercado, mas não avançou com rapidez suficiente.

4. Crise e recuperação: 1998 e depois

A crise financeira da Ásia começou na Tailândia, em julho de 1997, e seus efeitos foram sentidos na Coréia em novembro daquele ano. De início, julgou-se que a depreciação do won era mero efeito de contágio de outros países asiáticos, mas, quando o capital estrangeiro saiu do país, revelou-se que a economia coreana tinha problemas fundamentais, muitos dos quais advinham dos efeitos prolongados das políticas industriais e comerciais discutidas acima.

Os bancos coreanos, em especial os recém-licenciados bancos comerciais, haviam mergulhado em empréstimos maciços de bancos estrangeiros e, desse modo, conseguiram se aproveitar das baixas taxas de juros internacionais – possibilitadas, em parte, pela recessão japonesa, que havia baixado as taxas de juros dos bancos japoneses até perto de zero por cento, e, em parte, pelo aumento da classificação de crédito da Coréia, depois que o país entrou para a OCDE. Esses bancos comerciais emprestaram então dinheiro aos *chaebols*, sem levar devidamente em conta os riscos ou a situação financeira das firmas recipientes. Alguns desses empréstimos foram

feitos por ordem explícita ou implícita de autoridades governamentais. Embora tivesse reduzido grande parte de sua assistência explícita aos *chaebols* durante as décadas de 1980 e 1990, o governo ainda mantinha laços informais e, em algumas áreas, relutava em abrir mão do controle. A maioria dos altos dirigentes de bancos era de ex-funcionários federais e os bancos seguiam amiúde ordens implícitas do governo. Autoridades estatais e *chaebols* mantinham laços informais, legais ou ilegais. Em alguns casos, como nos da Hanbo Steel e da Kia Motors, os laços entre *chaebols* e o governo foram estreitados mediante contribuições políticas ilegais e suborno. Se algum projeto fracassasse e o *chaebol* ficasse em perigo, os bancos e os governos o salvariam. O grande poder político dos sindicatos também reforçava essa idéia, pois essas instituições lutavam para manter os empregos e exigiam que o governo não deixasse que os *chaebols* falissem.

Por fim, a situação sai do controle. Dois exemplos notáveis são o Korea First Bank e o Seoul Bank, que emprestaram maciçamente à Hanbo Steel e à Kia Motors, duas empresas que faliram no início de 1997.

Quando esses problemas vieram à luz, a fuga de capitais da Coréia se acelerou e as reservas estrangeiras do país caíram perigosamente. O problema foi exacerbado pela tentativa do governo e do Banco da Coréia de defender a moeda, reduzindo ainda mais o já baixo nível de reservas em moeda estrangeira. A depreciação e o escoamento das reservas foram tão críticos que, a 21 de novembro de 1997, o ministro da Fazenda pediu ajuda ao FMI e, a 3 de dezembro, a Coréia assinou um acordo *standby*, comprometendo-se a realizar reformas econômicas sem precedentes. Quando a assinatura do acordo não estancou a fuga de capital externo do país, os Estados Unidos, o Japão e outros países desenvolvidos da Europa puseram a disposição US\$ 23 bilhões como uma “segunda linha de defesa”, que poderia ser usada se as condições piorassem e a ajuda do FMI se revelasse insuficiente. O Banco Mundial

e o Banco de Desenvolvimento da Ásia também ofereceram empréstimos à Coreia.

Como parte do acordo com o FMI e, mais tarde, com o Banco Mundial, o país teve de se comprometer a realizar reformas importantes, principalmente no setor financeiro, mas também nas políticas industriais e comerciais.

Outras reformas que atingem quase todos os aspectos da economia coreana foram iniciadas ou anunciadas nos primeiros meses após a assinatura do acordo *standby*. A banda de flutuação do câmbio aumentou de 2,25% para 10% em novembro de 1997 e foi totalmente abolida em 16 de dezembro de 1997.

A política de taxas de juros altas estabelecida pelo governo coreano e pelo FMI, as garantias de ajuda contínua do Banco Mundial, do Asian Development Bank (ADB) e de outros países e o anúncio das reformas planejadas pelo governo conseguiram estabilizar a situação. Quando o governo, o FMI e outros começaram a examinar os problemas da complicada economia coreana, descobriram que, no final de 1997, a dívida externa total do país chegava a US\$ 154,4 bilhões, dos quais 44,3% eram dívidas de curto prazo. Além disso, 48,7% eram devidos por instituições financeiras nacionais, 27,4% por empresas nacionais e a parte do governo era de 11,7%.

A conta comercial da Coreia melhorou, registrando um superávit de US\$ 20 bilhões em junho de 1998, porém esses números escondem alguns problemas fundamentais. Logo após a assinatura do acordo *standby*, o governo coreano e o FMI concordaram em seguir uma política macroeconômica de contração e taxas de juros altas para deter a fuga de capitais. Do mesmo modo, com o objetivo de reformar o setor financeiro, ambos insistiram que os bancos coreanos seguissem o índice de adequação de capital de 8%, conforme os padrões do BIS, e reduzissem os empréstimos *non-performing* em seus *portfolios*. Para cumprir essas condições, os bancos cortaram seus empréstimos. A combinação de altas taxas de juros com a re-

dução de empréstimos dos bancos provocou um maciço aperto de crédito e uma recessão, pois exportadores e produtores não encontravam fundos suficientes para manter seus negócios à tona.

Em conseqüência, houve grande queda nas importações e, embora o won coreano tenha se depreciado em mais de 40%, as exportações não cresceram tanto quanto era esperado. O fraco desempenho das exportações deveu-se ao fato de que os exportadores não conseguiam receber o financiamento rotineiro dos bancos. Ademais, a queda nas importações incluiu não somente bens de consumo, mas também matérias-primas e bens intermediários necessários à produção de bens exportáveis. Desse modo, o grande superávit comercial não é necessariamente um sinal saudável para a economia.

5. A era pós-crise

A Coréia vem liberalizando sistematicamente seu comércio graças a negociações contínuas em vários âmbitos multilaterais e bilaterais. Embora alguns parceiros comerciais reclamassem que o ritmo era lento, o país tinha um bem desenvolvido programa de liberalização do comércio exterior em andamento mesmo antes da crise. Assim, a atitude nesse sentido após a crise não representou uma mudança fundamental em relação ao período anterior.

Contudo, em relação ao investimento externo direto (IED), houve uma mudança substancial na posição coreana. O país sempre teve um nível muito baixo de IED. Em 1996, esse tipo de investimento respondia por menos de um por cento da formação total de capital interno e a Coréia era o país da OCDE com menos IED em 1995. Havia uma multiplicidade de regras destinadas a restringir a propriedade de empresas coreanas por estrangeiros. Essa política talvez refletisse uma xenofobia subjacente por parte dos coreanos, que acreditavam que eles deviam ser os donos das empresas coreanas e que os estrangeiros não agiriam no interesse do seu po-

vo. Os motivos dessa xenofobia estão fora do escopo deste trabalho, embora talvez reflitam em parte o aspecto de clã da cultura coreana e a história coreana, que inclui uma ocupação do país pelos japoneses, bem como a divisão em Coreia do Sul e Norte, em consequência da política global posterior à Segunda Guerra Mundial.

Com o advento da crise, os coreanos foram forçados a reconsiderar suas atitudes em relação ao IED. Em primeiro lugar, a escassez de moeda estrangeira restringia as vendas das empresas coreanas. Em segundo lugar, a crise mostrou o aspecto atrasado de muitas práticas empresariais coreanas, criadas ou reforçadas pela natureza fechada da economia do país. Esses dois fatores apontam para a dupla meta da política da Coreia com respeito ao IED: não se trata apenas de uma maneira de obter moeda estrangeira, mas de um instrumento para elevar o nível da competitividade coreana. Tal mudança de atitude possibilitou uma participação externa mais ativa nos mercados coreanos.

Por fim, a crise lançou luz sobre o fato de que o envolvimento do governo na economia tem aspectos tanto negativos quanto positivos. Ao mesmo tempo em que se travava um debate saudável na arena acadêmica sobre a utilidade ou nocividade desse modelo, o sentimento popular no país era de que o governo devia assumir uma liderança ativa no desenvolvimento, intervindo na economia, se necessário. Porém, após a crise, o povo coreano está percebendo que a intervenção estatal na economia nem sempre é boa e pode levar a consequências negativas imprevistas, especialmente a longo prazo. Essa mudança de atitude pode mesmo provocar um forte rompimento estrutural com o período anterior à crise. O governo, percebendo os erros do passado e estimulado pelos efeitos positivos da desregulamentação e da reforma sobre o investimento externo, expandiu o programa de reforma para cobrir todas as áreas da economia, tentando reduzir o peso das regulações. No entanto, existem também sinais preocupantes de que o governo está aumentando seu domínio sobre a economia, por meio da posse de bancos e do en-

volvimento no que deveria ser um assunto privado. Boa parte desse envolvimento foi inevitável, tendo em vista a situação na época, e a tarefa de retirada do Estado da economia ainda está por ser cumprida totalmente. É preciso estar atento ao resultado final.

6. Conclusão

Ao longo de sua história, a Coréia do Sul baseou suas políticas econômicas em idéias de como promover melhor as exportações e controlar os níveis de reserva em moeda estrangeira. Mesmo durante os períodos de liberalização, deu-se mais atenção ao fomento das exportações do que à liberação de importações.

O exame das políticas comerciais e industriais do país mostrou como a política comercial – que começou com a utilização efetiva da competição internacional – evoluiu para uma política industrial que estimulava a cooperação íntima entre o governo e o setor privado. Tais laços íntimos levaram a um capitalismo promíscuo que esteve na raiz da recente crise econômica. Assim, uma política industrial ativa não pode ser mais uma opção do governo. Depois dos anos noventa, as justificativas teóricas não estão mais tão claras como na década de 1960 e o potencial para mau uso e efeito negativo sobre o resto da economia é alto demais.

Ao contrário, a Coréia precisa agora implementar políticas que desfaçam os laços entre os setores privado e público, criados nos últimos cinquenta anos. No curto prazo, isso significa que o governo precisa reconhecer e revelar publicamente os laços quase-legais e ilegais que manteve com o setor privado desde 1980. No longo prazo, significa que o governo precisa mudar sua ênfase e comprometer-se com políticas destinadas a diminuir a concentração de poder no mercado de alguns grandes conglomerados, aumentar a competitividade e promover, assim, inovação e flexibilidade na economia coreana.

Os críticos sustentam que se deveria ter feito uma distinção entre o problema de liquidez de curto prazo e os problemas de longo prazo dos setores financeiro e empresarial e que o FMI devia ter se concentrado nos problemas de curto prazo no começo da crise, o que teria melhorado a perspectiva de médio prazo de uma recessão profunda.

Os argumentos dos críticos têm méritos consideráveis, porém é questionável se a alternativa que apresentam teria obtido êxito. Como indicamos acima, a primeira prioridade da Coreia e do FMI no início da crise foi estabilizar o mercado de câmbio, não necessariamente a economia interna. A política de juros altos é uma maneira de reduzir a fuga de capitais, sem banir completamente o fluxo para fora mediante uma moratória. Além disso, é um triste fato da vida que o mercado cambial no curto prazo funcione, às vezes, mais em função das expectativas dos operadores do que dos fundamentos econômicos. Nesse contexto, ao não aplicar políticas fiscais e monetárias contracionistas, a Coreia teria dado a impressão de que não estava disposta a tomar medidas sérias para enfrentar os problemas de sua economia, o que teria piorado a fuga de capitais.

Por fim, ninguém – inclusive o FMI, o governo coreano e os economistas nacionais e internacionais – tinha um quadro completo do tamanho da dívida e dos empréstimos de alto risco acumulados pelos setores empresarial e financeiro do país. Algumas pessoas comentaram que o México e os países europeus resistiram a taxas de juros muito mais altas durante suas crises financeiras, mas esses países não tinham os níveis de dívida do setor privado coreano.

De qualquer modo, foi em consequência da crise financeira que a Coreia se engajou num programa econômico abrangente destinado a combater esses problemas: aumentaram-se as reservas em moeda estrangeira e as dívidas foram reescaladas para aliviar a crise de liquidez e iniciaram-se as reformas financeiras e corporativas para enfrentar os problemas de longo prazo.

Referências bibliográficas

- CORÉIA. Ministério do Comércio. Divisão de Comércio Exterior. *Changes in Korean import policy: 1945 - 1988*. Coréia, 1989. Original coreano.
- HONG, W. Export-led growth and the opening of trade. In: *Korean Economy: theory and reality*. Seul: Seul University Press, 1987. Original coreano.
- IRWIN, D. A. Trade politics and the semiconductor industry. In: KRUEGER, A. O. (Ed.). *The political economy of American trade policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- KIM, J. H. Korean industrial policies for declining industries. *Korean Development Institute Working Paper*, 1989.
- KIM, K. S. *Economic effects of import liberalization and the industrial adjustment policies*. Korea Development Institute, 1988. Original coreano.
- _____. Trade and industrialization policies in Korea: an overview. In: HELLEINER, G. K. (Ed.). *Trade policy and liberalization in turbulent times*. Londres: Routledge, 1994.
- KOTOWITZ, Y. Moral Hazard. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Ed.). *The new palgrave: allocation, information and markets*. Nova York: W.W. Norton and Co, 1987.
- KRUEGER, A. O.; TUNCER, B. An empirical test of the infant industry argument. *American Economic Review*, v. 72, n. 5, p. 1142-52, 1982.
- LEE, Y. S.; KIM, S. J. *Study on the import administration in the era of liberalization*. Seul: Kukje Mooyuk Yunguwon, 1990. Original coreano.
- PARK, Y-S. *The Asian financial crisis and its effects on Korean banks*. Korea Economic Institute of America, 2000.
- PYO, H. K. Export-Led growth, domestic distortions and trade liberalization: the Korean experience during the 1980s. *Journal of Asian Economics*, v. 1, n. 2, p. 225-47, 1990.
- RHEE, Y. W.; ROSS-LARSON, B.; PURSELL, G. *Korea's competitive edge; managing the entry into world markets*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.

- SOHN, C-H. The emerging WTO and new trade issues: Korea's role and priorities. *KIEP Working Paper*, Coréia, n. 96-04, 1996.
- SOHN, C-H.; YANG, J. *New approach to trade and investment in the post-crisis era: the case of the Republic of Korea*. SREC(12) /INF.4 ESCAP, 2000.
- SOHN, C-H.; YANG, J.; YIM, H-S. Korea's trade and industrial policies: 1948-1998 why the era of active policy is over. *KIEP Working Paper*, Coréia, n. 98-05, 1998.
- STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2002.
- WESTPHAL, L. E.; YUNG, W. R. Republic of Korea. *World Development*, v.12, n. 5-6, p.505-33, 1984.
- YANG, J. *By any other name: industrial targeting and promotion / infant industry promotion in Korea*. New Haven: Yale University, 1990.
- YOO, J. The government in economic growth. *Korea Development Institute Working Paper*, Coréia, 1989.
- YOON, C-H. International competition and market penetration: a model of the growth strategy of the Korean semiconductor industry. In: HELLEINER, G. K. (Ed.). *Trade policy, industrialization and development: new perspectives*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Resumo

O artigo faz uma análise de como a Coréia do Sul obteve um crescimento econômico notavelmente rápido mediante a adoção de políticas de ativa promoção do comércio exterior e da industrialização.

Observando dentre os vários fatores responsáveis pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento estrutural do país, os aspectos mais importantes da política orientada para o exterior associada às exportações, e uma disposição contínua de implementar uma política sistemática do governo e de revisar a estratégia de desenvolvimento e as medidas adequadas contra os choques externos.

O Emergente Consenso de Brasília

VINOD THOMAS

A principal meta do desenvolvimento durante os últimos 50 anos não mudou significativamente: continua sendo o melhoramento do bem-estar social e econômico. Mas os métodos para acelerar o desenvolvimento mudaram e evoluíram durante este período.

Já passamos pela época de industrialização induzida pelo Estado, cuja suposição era que o Estado deveria elaborar uma política interna de substituição de bens importados para desenvolver o seu setor de indústrias e manufaturados. A implicação foi um Estado expansivo, com alta participação econômica, que concentrou seus esforços sobre a industrialização e deixou como interesse secundário o desenvolvimento social.¹ O pensamento era que os indicadores sociais também iriam experimentar melhorias rápidas, mas que isso seria um subproduto da expansão econômica. O Estado não precisaria enfatizar o lado social porque este se desenvolveria automaticamente. A realidade foi muito diferente: houve alguns avanços na área social, mas ao mesmo tempo, a distribuição de renda não melhorou. Houve crescimento econômico sem equidade.

Também já passamos pelo Consenso de Washington, que apresentou algumas medidas para enfrentar as dificuldades econômicas

1. PREBISCH, Raúl (1963).

(endividamento, inflação, falta de competitividade), que foram, pelo menos em parte, um efeito das políticas de industrialização. As prescrições do Consenso de Washington visavam a uma liberalização do mercado e a uma maior responsabilidade fiscal por parte dos governos, ambos impulsionando a atividade econômica e a produtividade do setor privado.² O crescimento econômico poderia estimular avanços sociais, mas de novo, estes avanços seriam um subproduto do crescimento. A implementação do Consenso de Washington, como uma condição para o crescimento e a redução de pobreza, levou a alguns melhoramentos sociais, mas estes foram muito aquém do esperado.

Ambas as políticas, apesar de não terem produzido o desenvolvimento social desejado, estabeleceram uma base para a emergência de um novo consenso. O que se concretiza agora em Brasília é uma compreensão mais ampla: políticas econômicas sozinhas não são apenas insuficientes, mas também contraproducentes. É necessário que haja um esforço dobrado nas áreas econômica e social simultaneamente; as necessidades sociais não podem ser subordinadas às necessidades econômicas. Ao mesmo tempo, o avanço social depende da estabilidade econômica.

Além disso, a ênfase é mais sobre resultados. Tradicionalmente os esforços políticos se focalizaram sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar o desenvolvimento, como por exemplo, a necessidade de apoiar a industrialização, controlar a inflação ou aumentar a integração mundial. Mas o apoio à industrialização, o controle da inflação e o aumento da integração mundial não são metas próprias; são apenas instrumentos para o estímulo da economia, a geração de empregos e a redução da pobreza.

A meta propriamente dita deveria ser o melhoramento do bem-estar social. Isso é uma meta que pode ser alcançada mais eficazmente através de um conjunto de políticas sociais e econômicas.

2. WILLIAMSON, John (1990).

Os ganhos sociais multiplicam os efeitos das políticas econômicas e os ganhos econômicos também multiplicam os efeitos das políticas sociais. A impressão é que o emergente consenso em Brasília incorpora esse entendimento.

1. Fortalecimento do capital humano

A experiência industrialista dos anos 60 e 70 nos mostrou a necessidade de ter uma população adequadamente preparada para desfrutar das oportunidades econômicas. Durante o período, mesmo com uma forte expansão econômica, o progresso social foi menor do que o esperado. As desigualdades do nível educacional, da saúde, da alimentação e da qualidade de vida traduziram-se em habilidades diferenciadas para desfrutar das oportunidades econômicas que haviam surgido.

Para os que podiam contar com o seu próprio capital humano, o crescimento econômico rendeu belos frutos. Porém, para aqueles que não tinham preparo, o crescimento econômico não trouxe um melhoramento sustentado na qualidade de vida. As desigualdades em termos de habilidades que já existiam persistiram em termos de oportunidades desiguais: o resultado cumulativo foi que a desigualdade de renda piorou.³ Atualmente, para cada um real de crescimento econômico no Brasil, menos de dois centavos acumulam para os 20 por cento mais pobres da população.⁴ Os mais pobres não têm o preparo necessário para beneficiar do crescimento econômico de modo que este possa reduzir a desigualdade de renda. Mesmo com uma elevada taxa de crescimento econômico, os pobres não irão se beneficiar o suficiente para que haja um avanço significativo nos seus padrões de vida se não houver investimentos na área social ao mesmo tempo.

3. NETO, Alberto Amadei (2002, p. 20).

4. WORLD BANK (2001, p. 34).

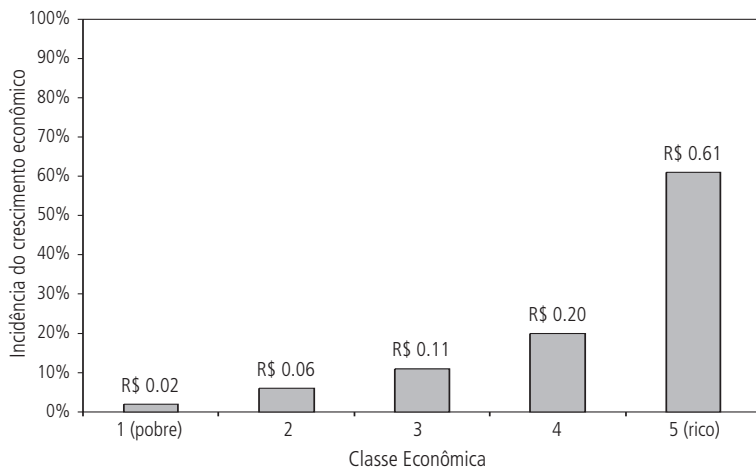
É por esta razão que o fortalecimento do capital humano para todos, e especialmente para os pobres, forma o aspecto-chave do emergente Consenso de Brasília. O fortalecimento do capital humano exige investimentos não apenas na oferta de serviços em educação, saúde, abrigo e nutrição, mas também na sua qualidade.

2. Manutenção de um clima macroeconômico favorável

Para que haja um aumento de oportunidades econômicas, precisa haver crescimento econômico sustentável. Isso requer um ambiente econômico estável para que indivíduos e firmas possam planejar suas estratégias e investimentos no longo-prazo.

Desde 1994, o Brasil tem seguido uma política de estabilidade econômica, com maior controle da inflação e responsabilidade fis-

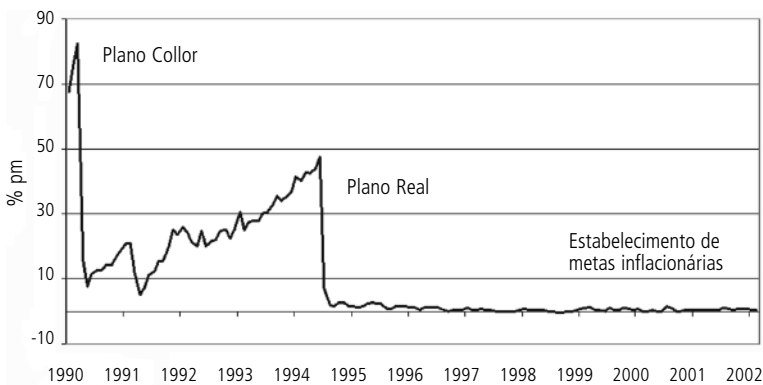
Gráfico 1. *Incidência do crescimento econômico no Brasil*



Obs: O crescimento econômico é mais benéfico para os ricos do que para os pobres. Dada a desigualdade de oportunidades e de renda, para cada R\$1,00, os 20 por cento mais pobres recebem R\$0,02 em quanto que os 20 por cento mais ricos recebem R\$0,61.

Fonte: Banco Mundial

Gráfico 2. Taxa mensal de inflação, 1990/2002

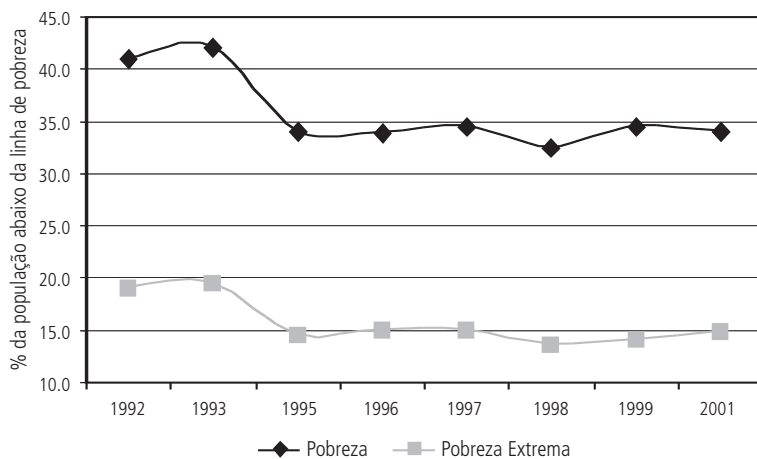


Obs: O Plano Real, no meados de 1994, reduziu drasticamente a taxa de inflação.
Fonte: Bacen

cal. O resultado tem sido o estabelecimento de um ambiente econômico mais previsível, possibilitando investimentos estratégicos de longo-prazo e uma alocação mais eficiente de recursos. Em teoria, investimentos e uma alocação mais eficiente de recursos deveriam impulsionar o crescimento econômico sustentável, a geração de empregos e a redução de pobreza. Em prática, isso não tem acontecido do modo esperado durante a última década, em parte porque é preciso estabelecer credibilidade – e isso requer tempo – e também porque a população mais pobre precisa ter preparo adequado para desfrutar das oportunidades econômicas.

Contudo, o comprometimento com o controle da inflação e a responsabilidade fiscal ajudaria o estabelecimento de credibilidade necessário para impulsionar o crescimento econômico de modo sustentável. Isso certamente exige escolhas difíceis: para combater a inflação, é preciso reprimir a demanda através da restrição da oferta de moeda, o que requer um aumento na taxa de juros. Com o retorno da estabilidade, é possível reduzir os juros e re-estimular a economia. A outra opção seria de não reagir à inflação e de não au-

Gráfico 3. Taxa de pobreza, 1992 / 2001



Obs: Com o declínio na taxa de inflação, também houve uma forte redução na taxa de pobreza, ligada ao fato que a inflação tem um efeito mais negativo sobre os pobres do que sobre os ricos.

Fonte: IPEA

mentar a taxa de juros. Mas no longo-prazo, esta estratégia seria mais danosa ao crescimento.

Os efeitos prejudiciais da inflação e da volatilidade econômica já são amplamente conhecidos no mundo inteiro. A inflação serve como um imposto, cujos efeitos são mais nocivos para os pobres do que para os ricos. O Plano Real e a queda da inflação aliviaram a pobreza, com um declínio de quase oito pontos percentuais na taxa de pobreza entre 1993 e 1995.⁵ Um ressurgimento da inflação poderia solapar os ganhos já atingidos no combate contra a pobreza, além de reduzir o potencial de crescimento econômico no longo-prazo.

A estabilidade macroeconômica é um requisito para o estímulo de investimentos produtivos. Após a eliminação duradoura de

5. WORLD BANK (2003a).

vulnerabilidade econômica, uma redução de juros poderia estimular o investimento, aumentar a produtividade e acelerar o crescimento econômico. É preciso ter uma taxa real de juros que seja positiva (se não os credores não têm incentivo para emprestar), mas não elevada a ponto de desestimular os investimentos produtivos. Isso pressupõe que primeiro exista estabilidade macroeconômica.

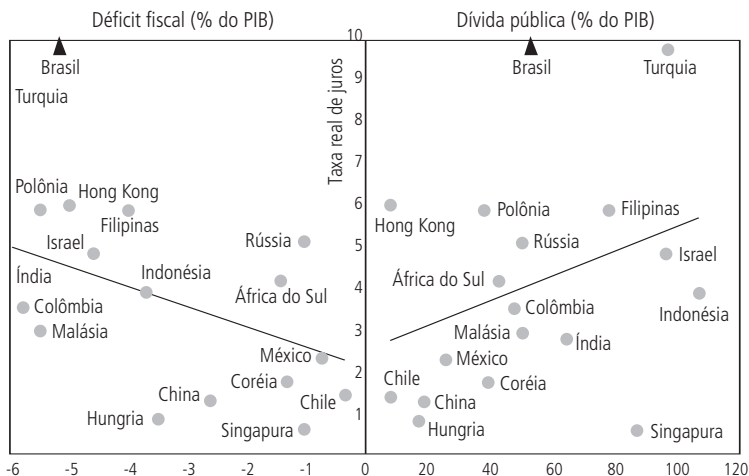
Parte da razão pela qual a taxa de juros é tão elevada em vários países em desenvolvimento é que a necessidade de financiamento total de seus governos aumenta a competição para empréstimos, elevando a taxa de juros, e desestimulando o investimento privado. Além disso, os empréstimos direcionados a certos setores – com juros tipicamente mais baixos do que no mercado financeiro – diminuem a oferta de empréstimos para todos os outros setores que não são beneficiados e acabam pressionando a taxa de juros.

A disciplina fiscal, em todos os níveis governamentais, já seria um primeiro passo para reduzir os juros. Se o setor público diminuísse a sua demanda por financiamento, abriria mais espaço financeiro para o setor privado receber empréstimos e investir, o que iria estimular a produtividade e o crescimento.

O estabelecimento e aderência a uma meta para o superávit primário aumentam a credibilidade da disciplina fiscal, diminuem o risco de inflação, e trazem mais segurança aos que compram títulos públicos. O efeito cumulativo se traduz em uma redução do risco país, diminuindo a taxa de juros que o país precisa pagar para financiar suas dívidas. No Brasil, uma redução de 500 pontos (cinco pontos percentuais) no risco país poderia potencialmente economizar entre US\$ 10 bilhões e US\$ 20 bilhões por ano em juros. Esses recursos poderiam ser utilizados para investir em programas sociais ou em infraestrutura.

Do mesmo modo que a disciplina fiscal e a estabilidade econômica reduzem os juros para o setor público, reduzem também os juros para o setor privado. Com uma queda na taxa de juros para os empréstimos ao setor público, fica mais atraente empres-

Gráfico 4. *Comparação internacional: déficit fiscal, dívida pública e taxa de juros*



Obs: Para o seu nível de déficit fiscal e dívida pública, o Brasil tem uma taxa real de juros relativamente elevada, especialmente quando se compara às taxas de juros em outros países em desenvolvimento. Essa elevada taxa de juros é um resultado, em parte, de políticas que distorcem o crédito (como empréstimos dirigidos e a taxação de transações financeiras) e da falta de independência do Banco Central.
 Fonte: Banco Mundial

tar ao setor privado, estimulando investimentos e um aumento na produtividade.

Outras reformas judiciais e financeiras para proteger os interesses do credor poderiam reduzir a taxa de juros ainda mais. As dificuldades que os credores enfrentam para exigir pagamentos e as demoras na justiça em casos de falência aumentam os riscos financeiros e, em compensação, induzem uma taxa de juros mais elevada.

Após todos os esforços para melhorar a situação econômica e social, a independência política de certas instituições pode prevenir um retrocesso. Independência política garante contra interesses de curto-prazo que ameaçam a estratégia de crescimento e de uma melhora social sustentável.

De suma importância é a independência do Banco Central. Isso serviria como uma garantia contra o retrocesso e como um insumo adicional para o crescimento econômico. A credibilidade dada a um Banco Central que exerça a independência política diminui a percepção do risco inflacionário, podendo diminuir também a taxa de juros.

A independência política de outras instituições reguladoras pode resultar em um estímulo adicional ao investimento. Para os setores de água, energia elétrica e telefonia, a independência das agências reguladoras protege contra interferência política. Esta proteção pode estimular mais parcerias com o setor privado e mais investimento.

3. Crescimento através de melhoramentos na produtividade

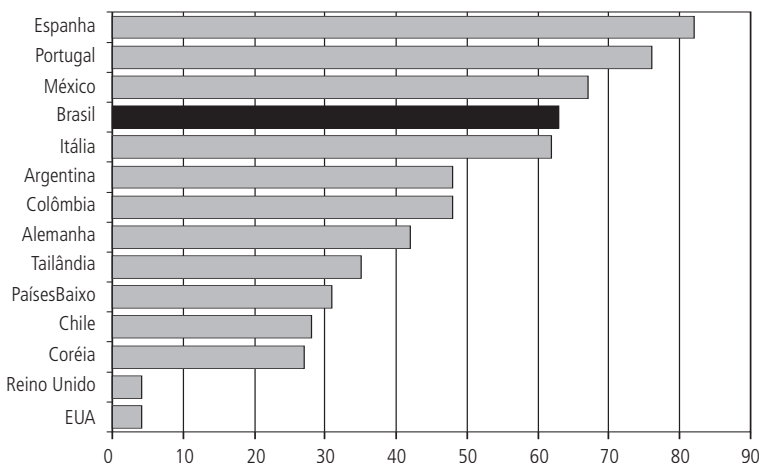
Em muitos países, entraves burocráticos dificultam o crescimento econômico e a geração de empregos. No Brasil, por exemplo, leva 63 dias (comparado com quatro no Reino Unido) para registrar uma empresa, devido ao número de formulários que precisam ser preenchidos e aprovados antes que a empresa possa começar a operar oficialmente.⁶

No mercado de trabalho, a proteção excessiva pode desestimular a geração de empregos formais. Para contratar um trabalhador formal no Brasil, os impostos e benefícios (como o décimo terceiro salário, abono salarial, e contribuições para o FGTS) resultam em um custo cerca de 66 por cento acima do salário. No México, os custos relacionados aos impostos e benefícios são de 14 por cento acima do salário e nos Estados Unidos, os custos são de 33 por cento acima do salário.⁷ Os custos relativamente altos para contratar um trabalhador têm dois efeitos: a) reduz a competitividade nacio-

6. WORLD BANK (2002b, p. 45).

7. Ibid, p. 29.

Gráfico 5. *Dias para começar uma empresa*



Obs: Entraves burocráticos no Brasil reduzem a competitividade do país e diminuem o potencial para o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, reformas relativamente fáceis (como, por exemplo, para expedir o processo de registrar uma empresa) podem ter fortes impactos sobre o empreendimento e a geração de empregos.

nal frente a outros países, e b) dificulta a criação de postos de trabalho formais.

Para os mais pobres que têm menos preparo trabalhista, os altos custos da formalidade os obrigam a trabalhar cada vez mais no setor informal. Trabalhadores assalariados, porém informais, atualmente constituem 27,5 por cento de todos os trabalhadores brasileiros, e desses, 37 por cento são pobres.⁸ Uma flexibilização dos benefícios e encargos formais poderia encorajar um aumento na formalidade, o que também iria assegurar que mais trabalhadores desfrutassem das proteções trabalhistas. Existe um equilíbrio entre proteções muito rígidas, que só protegem uma baixa proporção de trabalhadores, e proteções mais flexíveis, que cobrem quase todos.

8. WORLD BANK (2001, p. 19) e WORLD BANK (2002c, p. 50).

Tabela 1. *Os custos para contratar um trabalhador brasileiro*

Componente	Percentual do Salário	Total
Salário Inicial		100.0
Décimo Terceiro Salário	8.3	108.3
Férias	11.3	119.6
FGTS	8.	128.1
Outros benefícios obrigatórios	10.0	138.1
Contribuições para o INSS	20.0	158.1
Outras contribuições (em caso de acidentes trabalhistas, etc.)	4.7	162.8
Associações trabalhistas (treinamento, etc.)	3.15	165.9

Obs: Os impostos e benefícios obrigatórios aumentam o custo de contratar um trabalhador brasileiro por quase 66 por cento do seu salário original.

Fonte: Banco Mundial

Regulamentos mais eficientes no mercado trabalhista teriam dois propósitos: o primeiro é de gerar mais empregos e o segundo é de aumentar a oferta desses empregos para os mais pobres. Se os pobres tivessem um nível adequado de preparação, a maior oferta de empregos de alta qualidade poderia servir como um forte alívio à pobreza.

Reformas internas que estimulem o investimento e reduzam barreiras para a criação de empregos já iriam aumentar a produtividade e o crescimento. Também iriam posicionar o Brasil de forma mais competitiva frente ao comércio mundial.

A outra fonte para o aumento da produtividade é a integração mundial. O fluxo de tecnologias e práticas internacionais pode servir como um estímulo para melhorar a produtividade e a competitividade das indústrias. Foi este o caso durante as reformas comerciais durante os anos 90. As indústrias que experimentaram

as maiores reduções nas barreiras tarifárias também tiveram, em geral, o melhor desempenho produtivo.⁹ Por exemplo, o setor de serviços, que é o setor com o menor nível de proteção comercial, experimentou um aumento de 77 por cento em termos reais nas suas exportações entre 1996 e 2002, parcialmente por causa do fluxo de novas práticas que foi um resultado da maior integração mundial, e que aumentou a sua competitividade.¹⁰

O setor industrial também obteve ganhos na sua produtividade. A redução de barreiras tarifárias está fortemente relacionada ao aumento da Produtividade Total dos Fatores (PTF), que é responsável pelo crescimento econômico. Porém, um dos resultados surpreendentes das pesquisas sobre a integração comercial mostra que as firmas estrangeiras que investiram no Brasil nem sempre implementavam suas tecnologias mais avançadas, por falta de preparo entre os trabalhadores locais e por falta de vínculos entre a economia e os setores de pesquisa e desenvolvimento.¹¹ Este fato evidencia a necessidade de investir em políticas que fortaleçam o capital humano para que a população possa desfrutar dos benefícios da integração mundial.

Os países industrializados poderiam reduzir as suas barreiras para também facilitar a integração. As tarifas americanas para os vinte produtos brasileiros mais exportados são em média de 39 por cento. Se as barreiras tarifárias fossem eliminadas para somente quatro produtos – suco de laranja, carne, produtos de soja e aço – as exportações brasileiras para os Estados Unidos poderiam crescer em US\$ 2 bilhões.¹² A redução multilateral das restrições tarifárias e não-tarifárias tem o potencial de acelerar a produtividade e o crescimento econômico brasileiro, mas também precisa ser levado em conta que a competitividade dos produtos brasileiros depende mais

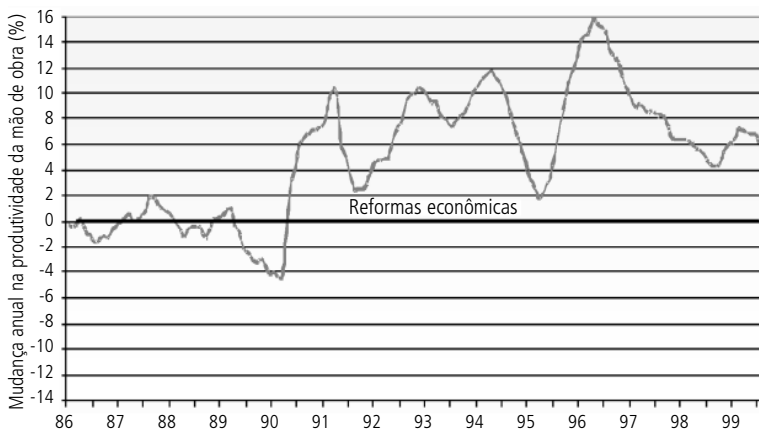
9. WORLD BANK (2003b, p. 60).

10. Ibid, p. 60.

11. Ibid, p. 61.

12. Ibid, p. 66.

Gráfico 6. *Evolução da produtividade no setor industrial*



Obs: Com reformas econômicas e a abertura comercial, o setor industrial experimentou fortes ganhos na produtividade da sua mão de obra, devido à implementação de novas técnicas e a uma modernização do seu capital físico.

Fonte: IPEA

de reformas internas (reformas trabalhistas e tributárias, e reformas que reduzam os custos logísticos) do que de reduções das barreiras tarifárias nos outros países.

Mesmo se houver um aumento na produtividade e no crescimento econômico por causa de uma maior integração mundial, é fundamental que a população tenha o preparo adequado para desfrutar das novas oportunidades.

4. Garantindo serviços a todos

A questão principal é como expandir a oferta e melhorar a qualidade dos serviços sociais para garantir à população o preparo adequado quando há limites nos recursos disponíveis.

A solução requer um melhoramento na eficiência das despesas públicas. Se fosse possível transferir a quantidade exata de dinheiro

para elevar cada pessoa pobre até a linha de pobreza, o custo total seria de 1,6 por cento do PIB nacional. O Brasil já gasta mais de dez vezes esta quantidade em vários programas sociais que não atingem ou que só trazem poucos benefícios aos mais pobres.¹³ Por exemplo, a previdência para funcionários públicos consome 3,7% do PIB por ano e beneficia, em geral, os 10 por cento mais ricos do país.¹⁴ Como o Brasil já direciona uma porcentagem relativamente alta do seu PIB para programas sociais, uma expansão do orçamento não seria necessária. Com uma melhora na eficiência dos programas sociais, é possível melhorar a situação social e ainda operar dentro dos limites orçamentários.

Uma redução nas desigualdades do preparo social poderia nivelar o campo de oportunidades. Se todos os trabalhadores brasileiros tivessem exatamente o mesmo nível de ensino, haveria uma redução de 30 por cento no grau de desigualdade, mesmo se todos os outros fatores que afetam a distribuição de renda permanecessem inalterados.¹⁵

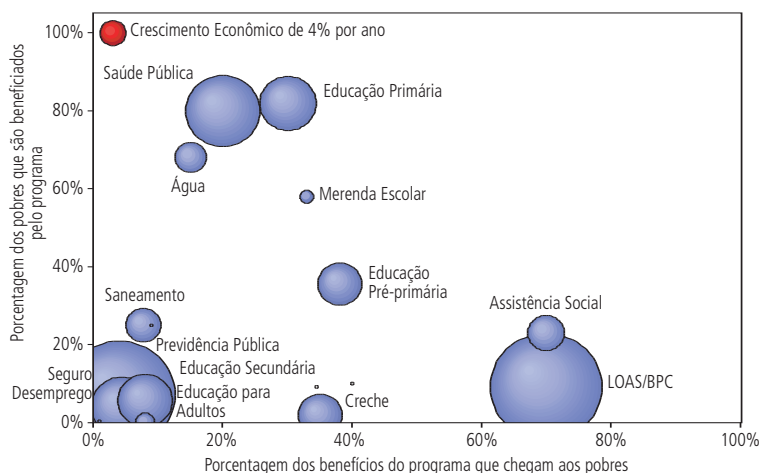
Até com uma maior igualdade de oportunidades e com uma melhoria no alcance dos serviços públicos, existem razões para a transferência de dinheiro aos pobres para retirá-los da pobreza. Um programa de transferências monetárias poderia ser condicionado na satisfação de certos requerimentos, como o atendimento escolar, o atendimento médico e o treinamento laboral. Este tipo de condicionamento, embora custasse mais, poderia aliviar a pobreza de um modo sustentável, reduzindo a cada ano o número de pessoas que necessitariam da assistência do programa. O Brasil já tem programas similares, como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, mas esses não atingem todos os pobres.

13. WORLD BANK (2001, p. 22).

14. WORLD BANK (2002a, p. 22).

15. Ibid, p. 22.

Gráfico 7. Eficiência dos programas sociais



Obs: Uma grande proporção dos recursos sociais não beneficia os mais pobres. Alguns programas, como o LOAS/BPC, destinam uma grande proporção dos seus recursos para os 20 por cento mais pobres, porém atingem somente uma porcentagem pequena de todos os pobres. Outros gastos sociais, como a saúde pública, atingem uma porcentagem alta dos pobres, mas a maioria dos seus recursos não está destinada aos pobres.

Fonte: Banco Mundial

Reformas para liberar recursos fiscais e para criar oportunidades econômicas são requisitos para uma expansão de programas de transferência monetária. O crescimento econômico e a expansão de oportunidades já poderiam reduzir a pobreza, diminuindo o número de pessoas precisando de transferências e reduzindo o custo do programa. Em conjunto com outras reformas, um programa de transferências ajudaria aqueles que ainda são pobres por razões estruturais, necessitando de uma intervenção direta do Estado para erradicar a pobreza.

Portanto, garantindo serviços a todos não deve ser visto como a panacéia completa para a redução da desigualdade e para a melhora do bem-estar. É também preciso que haja oportunidades econô-

micas. A melhor preparação ainda revelar-se-ia relativamente inócua frente a uma escassez de oportunidades.

O desenvolvimento e melhoramento da qualidade da infraestrutura poderia acelerar o crescimento e aumentar as oportunidades. A infraestrutura é fundamental para a produtividade das empresas brasileiras, é fundamental para a integração nacional e para a redução das desigualdades entre as regiões, e é fundamental para melhorar o bem-estar da população.

Mas nem sempre o setor público tem os recursos adequados para investir na expansão da infraestrutura e atender a todas as demandas nacionais. A privatização de atividades onde existem incentivos para o setor privado pode liberar recursos para outras atividades onde a participação do Estado é mais eficaz. Contudo, para estimular os investimentos privados, seria preciso ter instituições e agências reguladoras que estabeleçam regras claras. Foi esse o caso durante a privatização do setor telefônico, e o resultado foi propício. Houve investimento no setor e um forte aumento na oferta de serviços, mesmo com a redução das tarifas.

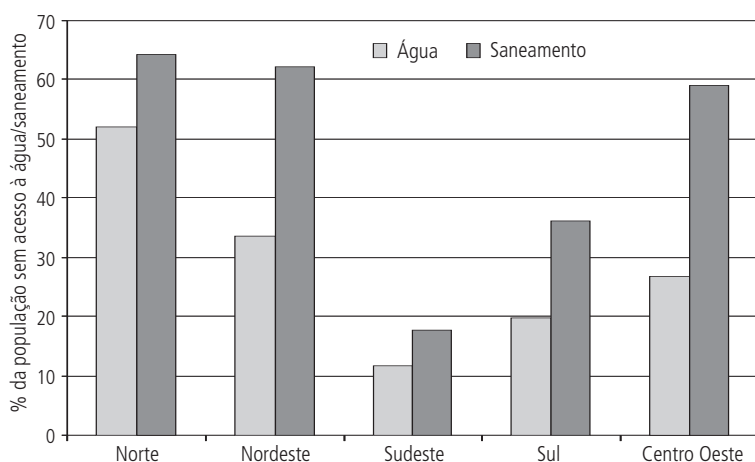
As necessidades de investimento – no abastecimento de água, no saneamento, nas rodovias, nas ferrovias, nos portos, e no setor de energia elétrica – podem ser arcadas mais eficientemente por um conjunto de atividades públicas e privadas. Se instituições reguladoras que protejam os interesses de todos os atores forem estabelecidas, existiria mais incentivo para o setor privado aumentar sua participação no fornecimento de infraestrutura. Onde não houver interesse do setor privado, como por exemplo, no fornecimento de água e saneamento em áreas mais carentes, os recursos poupados pelo Estado poderão servir para subsidiar e criar incentivos para que essas áreas sejam beneficiadas.

A reforma judiciária e o fortalecimento dos direitos proprietários também são cruciais para o crescimento e o melhoramento do bem-estar. O crescimento econômico requer um certo nível de

certeza no ambiente político, o que se traduz em uma necessidade de reforçar o cumprimento de contratos e leis. Demoras no judiciário ou um judiciário ineficiente aumentam os custos de reforçar contratos e criam incerteza no cenário político e econômico. Os mais carentes são os que mais sofrem por falta de um judiciário eficiente: enquanto os mais ricos freqüentemente dispõem de recursos para ultrapassar os entraves jurídicos, os pobres não têm as mesmas vantagens.

Melhorias no sistema judiciário poderiam reduzir a incidência de crime e violência, que afeta desigualmente os mais pobres, e que reverte o princípio de segurança pública para todos. Mesmo o policiamento mais amplo só terá um efeito limitado se não houver um aumento na capacidade de processar casos de um modo mais eficiente.

Gráfico 9. *Percentual da população sem água ou saneamento adequado, por região*



Obs: Existem grandes diferenças entre as regiões na provisão de água e de saneamento de alta qualidade, requerendo investimentos nesses setores para compensar pelos déficits de serviço.

Fonte: IBGE

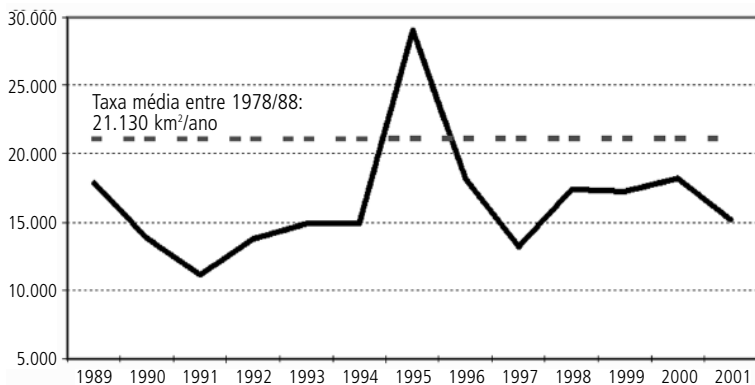
Um instrumento adicional para fortalecer a cidadania abrange o fortalecimento dos direitos proprietários. Os pobres precisam de recursos para serem produtivos: um desses recursos é o capital humano (educação, saúde e nutrição) e o outro é o capital físico. Na maioria dos casos, os pobres têm ativos, como moradia própria, mas sem títulos. Isso dificulta a tentativa de conseguir empréstimos ou financiamento porque não existe um modo de comprometer alguma forma de garantia. Ao mesmo tempo, é necessário proteger os direitos do credor. Sem esta proteção, o credor pode exigir juros mais elevados para compensar o risco que assume. Porém, se houver direitos proprietários, para que também haja um tipo de garantia, e se houver um sistema judiciário eficiente, os riscos associados com os empréstimos aos mais pobres diminuem, estimulando intervenção financeira para apoiar atividades e expandir oportunidades.

5. Manejo sustentável dos recursos naturais

Mais do que para qualquer outro grupo, os recursos naturais são insumos para a renda dos mais pobres. Os pobres dependem muito mais da terra, dos recursos florestais e da água para ganhar a vida. A poluição, o desmatamento e a erosão do solo destroem recursos que formam uma base fundamental para atividades econômicas entre as classes mais carentes, além de destruir um patrimônio nacional que tem um valor intrínseco tão alto quanto seu valor econômico e eqüitativo.

O uso insustentável dos recursos naturais pode aumentar o bem-estar temporariamente. Esse fato é evidente no arco de desmatamento (nos estados de Pará, Mato Grosso e Rondônia), onde as atividades madeireiras e a criação de gado resultaram em uma triplificação do PIB por pessoa entre 1970 e 1995. Mas esta triplificação do PIB disfarça as desigualdades: pastagens para a criação de gado ocupam mais de 75 por cento da área desmatada, é uma atividade com baixa intensidade de mão-de-obra e acaba concentran-

Gráfico 9. *Taxa anual de desmatamento da Amazônia 1989/2001*



Obs: Embora a taxa anual de desmatamento na Amazônia está abaixo da média dos anos 80, ainda representa uma consumo insustentável dos recursos naturais, o que não leva a reduções duradouras da pobreza.
Fonte: MMA

do a renda entre poucos proprietários. Outras atividades, como a extração sustentável de madeira, frutas ou borracha, são muito mais intensivas na mão de obra, têm um impacto mínimo sobre a floresta, e podem resultar em um aumento de renda mais sustentável e equitativo.¹⁶

A poluição da água também apresenta um desafio para a melhora do bem-estar entre os mais carentes. Em áreas urbanas, a poluição da água, devida à falta de saneamento, requer que companhias de água procurem fontes de abastecimento mais longe dos centros urbanos, aumentando os seus custos e freqüentemente tornando a provisão de água aos mais pobres uma atividade proibitiva pela falta de recursos. A falta de água potável tem efeitos devastadores sobre a saúde, a mortalidade infantil, a esperança de vida e o bem-estar social. Ambos o manejo dos recursos hídricos e as ações

16. WORLD BANK (2003c, p. 79).

para prevenir a poluição de água são cruciais para o combate à pobreza e contra os baixos indicadores de desenvolvimento humano.

6. O Consenso Emergente

Não há consenso, necessariamente, sobre as cinco dimensões aqui apresentadas, mas há uma compreensão nova em Brasília de que o desenvolvimento precisa abranger os desafios econômicos e sociais simultaneamente. Essas cinco dimensões servem como contribuições para este consenso.

O sucesso do Brasil poderá ser decisivo não somente no seu próprio desenvolvimento, mas também no desenvolvimento de outros países emergentes. Se o Brasil conseguir melhorar seu bem-estar social, servirá como modelo de como se desenvolver de modo equitativo, sustentável e produtivo para outros países. O Brasil está vivendo um momento único na sua história: pode dar um importante passo na direção de suprir os desafios da pobreza, da degradação ambiental e das dificuldades financeiras, propiciando para suas gerações presentes e futuras uma melhoria drástica na qualidade de vida.

Referências Bibliográficas

- NETO, Alberto Amadei. Em busca do tempo perdido. In: *Cadernos Adenaur*, v. III, n. 5. Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2002.
- PREBISCH, Raúl. *Towards a Dynamic Development Policy for Latin América*. New York: United Nations, 1963.
- WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Ed. John Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.
- WORLD BANK. *Attacking Brazil's Poverty*. v. 2. Washington, DC: The World Bank, 2001.

- WORLD BANK. *Inequality and Economic Development in Brazil*. Volume 1, n. 24487-BR. Washington, DC: The World Bank, 2002a.
- WORLD BANK. *Brazil Jobs Report*. v. 1. Washington, DC: The World Bank, 2002b.
- WORLD BANK. *Brazil Jobs Report*. v. 2. Washington, DC: The World Bank, 2002c.
- WORLD BANK. *Brazil Country Assistance Evaluation*. Washington, DC: The World Bank, 2003a, (mimeo).
- WORLD BANK. *Brazil: Stability for Growth and Poverty Reduction*. n. 25278-BR. Washington, DC: The World Bank, 2003b.
- WORLD BANK. *Brazil: Equitable, Competitive, Sustainable – Contributions for Debate*. Washington, DC: The World Bank, 2003c.

Resumo

O artigo aborda as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 50 anos, fazendo uma análise de cinco pontos que seriam imprescindíveis para se chegar a um Consenso de Brasília, são eles: fortalecimento do capital humano, estabilidade macroeconômica, crescimento com melhora da produtividade, universalização dos serviços e manejo sustentável dos recursos naturais.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Eleições e Partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em Crise: Impasses e Saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à Procura da Sustentabilidade (n. 05, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)

Bioética (n. 01, 2002)

As caras da juventude (n. 06, 2001)

Segurança e soberania (n. 05, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)

União Européia: transtornos e alcance da integração regional
(n. 02, 2001)

A violência do cotidiano (n. 01, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 09, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)

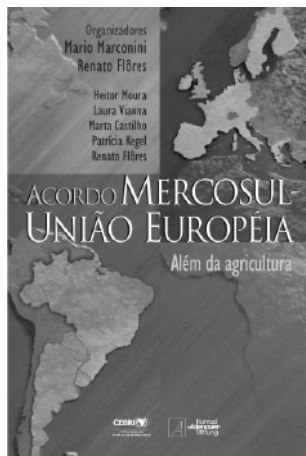
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)

Pobreza e política social (n. 01, 2000)

OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

■ Preço dos 6 volumes editados no ano: R\$ 25,00

■ Preço individual do exemplar: R\$ 5,00



ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA.

Além da Agricultura

Mário Marconini e Renato Flôres (Orgs.)

Rio de Janeiro, 2003 - 272 páginas - R\$20,00

O ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO Mercosul – União Européia, ora em negociação, abrange, direta ou indiretamente, uma vasta gama de assuntos. A correta percepção dos diversos temas envolvidos pode auxiliar significativamente o desenho de propostas viáveis, entendidas como as que, além de interessantes para ambos os lados, levariam em conta as restrições – internas ou externas a cada um dos blocos – com impacto significativo nas possíveis concessões e benefícios.

A publicação desenvolve temas que, ou estão ligados a tais restrições, ou aprofundam o conhecimento de questões ou setores – fora do decantado setor agrícola – que poderiam auxiliar na composição de pacotes negociadores de interesse mútuo. Os temas abordados são: os condicionantes jurídicos às negociações comerciais da União Européia e sua influência para um acordo com o Mercosul, os efeitos do alargamento da União Européia sobre as negociações com os países mercosulinos, a liberalização dos setores de telecomunicações e de serviços técnicos profissionais no contexto do acordo comercial entre os dois blocos, e as perspectivas de um acordo Mercosul – União Européia para o comércio de manufaturados.



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO
PELA MATIZ DESIGNERS EM AGARAMOND
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO
PELA ZIT GRÁFICA E EDITORA
EMPAPEL PÓLEN SOFT 80G/M²
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
NO OUTONO DE 2003.