

O Brasil na “Era do Ajustamento”

Ricardo Dathein*

Resumo: O artigo parte da idéia de Angus Maddison, que chamou o período pós-1980 no Brasil de “Era do Ajustamento”. Nesse sentido, analisa-se o desempenho brasileiro de 1980 a 2003, em comparação com períodos anteriores e com os EUA e o mundo, em termos macroeconômicos, sociais, do mercado de trabalho, do setor externo e da atuação estatal. Estudam-se, com mais detalhes, os anos pós-Plano Real (1994), com a drástica redução da inflação e a adoção de uma agenda de reformas e de políticas macroeconômicas liberais, surpreendentemente mantidas e aprofundadas pelo governo Lula. Conclui-se que o resultado econômico e social do período é negativo, e que o modelo econômico adotado atualmente é incapaz de reverter essa realidade. As políticas macroeconômicas de estabilização têm impedido o crescimento sustentado, além de não levarem ao ajustamento almejado. Ao contrário, os desajustes macroeconômicos têm se aprofundado. A consequência dessas opções tem sido a virtual eliminação das políticas fiscais e monetárias contra-cíclicas, com a adoção pelo Estado de políticas antikeynesianas, via cortes orçamentários e elevação de taxas de juros nos momentos de crise. Com isso, a idéia de que é necessário primeiro estabilizar a economia, como condição para, somente após, via mercado, crescer, tornou-se um “pesadelo de Sísifo”. Argumenta-se, também, que a ampla abertura comercial e financeira tornou a economia mais vulnerável a ataques especulativos e a crises externas, sem que tenham sido adotados instrumentos ou medidas de precaução. Destaca-se, de outra parte, como o abandono de instrumentos de planejamento eliminou as necessárias políticas de desenvolvimento. Isso, aliado à forte redução de investimentos estatais, praticamente eliminou o Estado como promotor do desenvolvimento, o que explica em grande parte o fraco desempenho econômico desde 1980. Na análise sobre o governo Lula, conclui-se que a esperança de que o novo governo revertisse essa situação está sendo frustrada, o que indica uma perspectiva negativa para o povo brasileiro no período próximo.

Palavras-chave: Economia brasileira; desenvolvimento pré e pós-1980.

Abstract: This paper starts from Angus Maddison's idea, who called the post-1980 period in Brazil as the "Era of Adjustment". Thus, the article analyses the Brazilian performance from 1980 to 2003, in comparison with previous periods and with the USA and the world, in macroeconomic and social meanings and in terms of the job market, the external sector and the state acting. Are studied, with more details, the post-Real Plan (1994) years, with the drastic reduction of the inflation and the adoption of liberals' agenda of reforms and macroeconomic policies, surprisingly maintained and deepened by the Lula's government. The article concludes that the economic and social results of the period are negatives, and that the economic model adopted now is unable to revert this reality. The stabilization macroeconomic policies have been impeding the sustained growth, besides didn't take the adjustment longed. In opposite, the macroeconomic maladjustments have deepened. The consequence of those options has been the virtual elimination of the counter-cyclical fiscal and monetary policies, with the adoption of antikeynesians policies by the State, through budget cuts and elevation

* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas/UFRGS). E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

of interest rates just in situations of crisis. Thus, the idea that it is necessary first to stabilize the economy, as condition for, only after, through market, to grow, becomes a "Sisifo's nightmare". The text argues, also, that the wide commercial and financial opening turned the economy more vulnerable to speculative attacks and to external crises, without adoption of instruments or precaution measures. The paper stands out, moreover, how the abandonment of planning instruments eliminated the necessary development policies. That, besides the strong reduction of state investments, practically eliminated the State as promoter of development, what largely explains the weak economic acting since 1980. In the end, the analysis about the Lula's government concluded that the hope that the new government reverted that situation is being frustrated, what indicates a negative perspective for the Brazilian people in the close period.

Key words: Brazilian economy; development pre and post-1980.

JEL Classification: O10

1. Introdução

Por várias décadas, até 1980, o Brasil viveu sob um padrão de desenvolvimento que promoveu a industrialização e proporcionou elevadas taxas de crescimento do produto. Nesse modelo, o Estado cumpriu um papel estruturante fundamental, comandando o tripé formado conjuntamente com as empresas privadas nacionais e internacionais. O crescimento foi centrado no mercado interno, com baixo índice de abertura econômica e grande proteção às empresas contra a concorrência internacional. Ao mesmo tempo, esse padrão era socialmente excludente, promovendo alta concentração de renda e baixos salários. O modelo, comandado por um Estado desenvolvimentista, pode ser visto também como resultante de um pacto de poder conservador. Esse Estado promovia o desenvolvimento, mas com uma fragilidade financeira dada pelo fato de que, em geral, era impedido pelas elites de promover uma reforma fiscal que as tributasse fortemente. Desse modo, o financiamento funcionava como um processo de "fuga para frente", com o uso de dívidas externa e interna e de inflação. O Estado protegia os capitais nacionais fracos, socializando custos e perdas, ao mesmo tempo em que era politicamente autoritário para com "os de baixo". Dessa forma, soldava-se o pacto de poder.

No final dos anos 1970, pode-se dizer que a industrialização estava basicamente completa, tendo a substituição de importações sido conduzida aos seus últimos limites. Dessa forma, mesmo sem a crise dos anos 1980, o modelo teria que passar por alterações importantes, até porque vinha esgotando-se desde meados dos anos 1970.

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

Os anos 1980 foram de estagnação. A crise da dívida externa cristalizou o fim do padrão de financiamento anterior. Houve um processo de estatização dessa dívida, o que levou o Estado ao esgotamento financeiro, mas, por outro lado, permitiu que as empresas privadas se adaptassem, diminuindo seu grau de endividamento, aumentando sua liquidez e suas margens de lucro e ampliando suas exportações, enquanto o mercado interno permanecia em recessão. Com o pagamento, por parte do Estado, dos juros da dívida externa, foi-se gerando uma maior dívida pública interna, o que provocou o aumento dos patamares das taxas de juros. Dessa forma, o setor privado acabou podendo aplicar seus excedentes no mercado financeiro, garantindo alta rentabilidade, enquanto seus investimentos não eram retomados.

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

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

regulatória. Por outro lado, houve também uma grande aceleração da inflação causada pelas crises externa e do financiamento público.

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

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

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

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

desregulamentação, privatizações e flexibilizações de mercados, o que gerou um modelo econômico muito mais passivo e dependente.

2. A economia entre duas Eras

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

A análise dos dados dos períodos nos quais existe predominância do liberalismo na economia nos mostra um desempenho inferior ao da Era Desenvolvimentista. A Tabela 1 demonstra, em termos da evolução do PIB e do PIB per cápita, comparativamente ao desempenho dos EUA, que somente no período 1929-1980 o Brasil cresceu mais que este país. Tanto nos períodos liberais do Império e da República Oligárquica, quanto no atual período da Era do Ajustamento, o Brasil apresentou desempenho relativamente inferior.

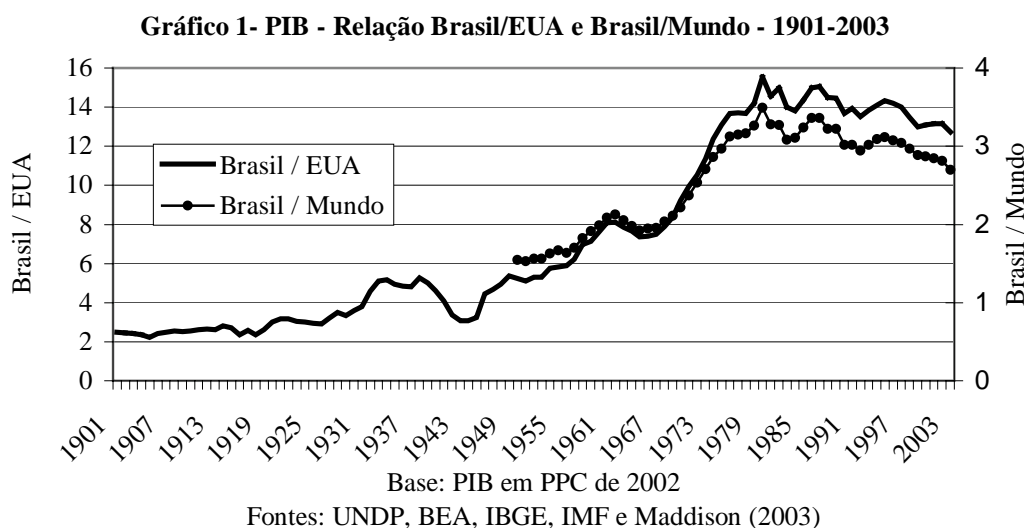
Tabela 1 – Variação percentual do PIB e do PIB per cápita do Brasil e dos EUA por períodos históricos brasileiros – 1500-2003

Períodos históricos brasileiros	PIB		PIB per cápita	
	Brasil	EUA	Brasil	EUA
1500 a 1820 - Colônia	0,62	0,86	0,15	0,36
1820 a 1890 - Império	1,95	4,14	0,30	1,43
1890 a 1929 - República Oligárquica	3,13	3,57	0,92	1,83
1929 a 1980 - Era Desenvolvimentista	5,72	3,21	3,03	1,96
1980 a 2003 - Era do Ajustamento	2,32	2,97	0,64	1,99

Fonte: adaptado e atualizado a partir de MADDISON (2001), tabela 2-14.

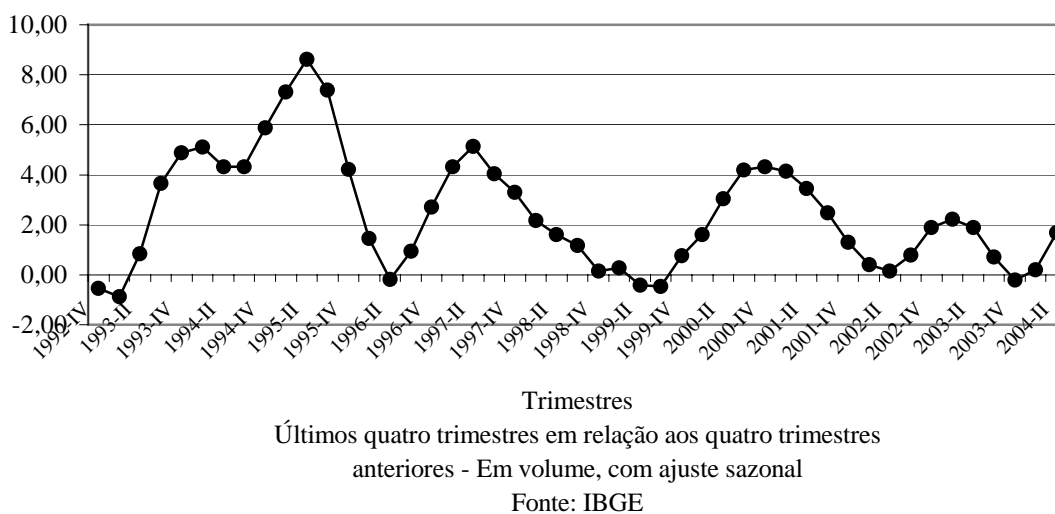
O Gráfico 1 mostra uma clara reversão de tendência a partir de 1980, tanto em relação aos EUA quanto ao total do mundo. No ano de 1980, o PIB (em paridade de poder de compra) brasileiro correspondeu a 15,6% do PIB dos EUA e a 3,5% do PIB mundial. Antes de 1980, o PIB do Brasil somente recuou relativamente, de forma significativa, em curtos períodos, durante a 2ª Guerra Mundial (os EUA cresceram 108% entre 1939 e 1944), enquanto a economia brasileira enfrentou uma recessão de 1939 a 1942, e entre 1963 e 1965, também fase de recessão e instabilidade política durante um período de alto crescimento nos EUA. A partir de 1980, no entanto, parece

ter se consolidado uma tendência que já dura cerca de um quarto de século. A queda da relação entre o Brasil e os EUA é explicada pela significativa redução do crescimento brasileiro e não por aumento das taxas dos EUA, pois entre os decênios de 1970 e de 1980 e 1990 essa última taxa média não difere muito de 3% ao ano. Por outro lado, a justificativa muito utilizada nos anos 1990, de que a baixa taxa de crescimento brasileira seria resultante inevitável da globalização ou de sucessivas recessões provocadas por choques exógenos, também não parece convincente, considerando-se que a participação do PIB brasileiro no mundial também se reduziu tendencialmente a partir de 1980, e que um número considerável de países não desenvolvidos cresceu a taxas elevadas nos anos 1990 (UNCTAD, 2003, p. 9-10).

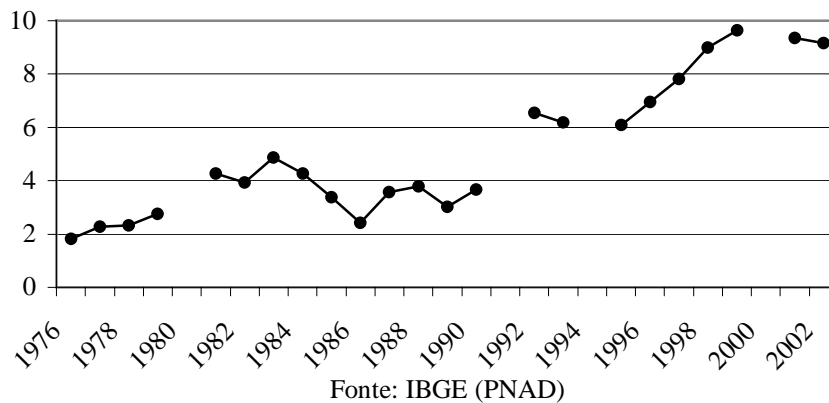


A taxa de variação do PIB trimestral, desde que esse índice é calculado, apresenta o resultado do chamado “vôo da galinha”, ou um comportamento claramente de *stop and go* (Gráfico 2). As crises externas e a restrição da oferta de energia foram consideradas os fatores causadores desse resultado, no período, tendo o Estado sido incapaz de impedir esse padrão. A hipótese de que as políticas internas produziram tal situação, inclusive por terem aumentado a vulnerabilidade externa, não é admitida. No ano de 2004 está ocorrendo uma considerável recuperação econômica. O Governo Lula afirma que o crescimento é causado por suas políticas de ajuste, o que teria permitido ao mercado retomar o crescimento. Entende, além disso, que esse crescimento será sustentado. Nenhuma modificação estrutural foi realizada, no entanto, existindo uma confusão entre recuperação cíclica e tendência de longo prazo.

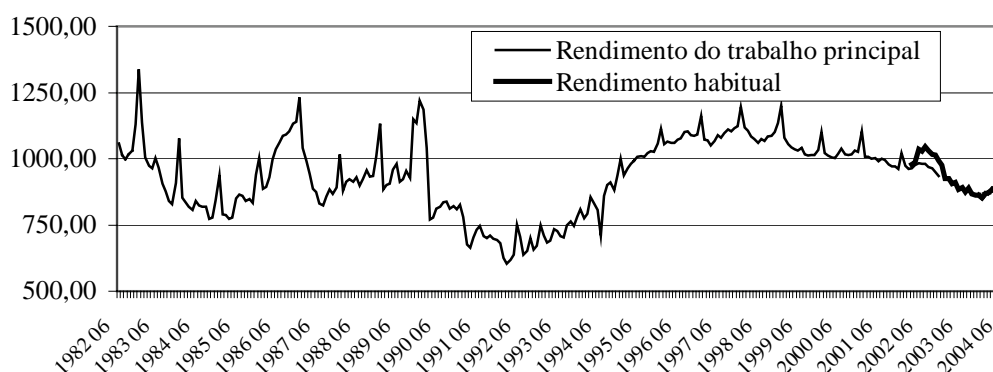
Gráfico 2- Taxa de variação do PIB trimestral - 1992/IV a 2004/II



A taxa de desocupação (Gráfico 3) mostra uma forte tendência ascendente nos anos 1990. Na década de 1980 houve variações correspondentes aos ciclos econômicos. Entre 1990 e 2002 a economia gerou, em média, 1,340 milhão de novas ocupações por ano (crescimento médio de 1,9%). No entanto, a População Economicamente Ativa elevou-se em 1,800 milhão por ano (aumento médio de 2,4%). Desse modo, a desocupação ampliou-se em 460 mil pessoas ao ano (o que corresponde a 25% dos entrantes), ou em 5,520 milhões no total (o número de desocupados passou de 2,360 milhões para 7,880 milhões). Aparentemente, o problema não é tecnológico, pois a geração de ocupações para cada ponto percentual de elevação do PIB foi de 0,96% de 1990 a 2002 (essa média, de 1940 a 1980, foi de 0,38%). Desse modo, a causa maior parece ser a baixa taxa média de crescimento econômico.

Gráfico 3- Taxa de Desocupação - 1976-2002

Com a elevação do desemprego e as baixas taxas de crescimento econômico, os rendimentos médios (Gráfico 4) apresentaram comportamento oscilante, estando hoje inferiores aos níveis reais do início dos anos 1980. Depois da crise do princípio da década de 1990, e com a eliminação da alta inflação com o Plano Real, em 1994, os rendimentos apresentaram forte crescimento até 1996. Após, até 1998, houve uma estagnação e, posteriormente, uma retração persistente. Ou seja, depois dos ganhos derivados da redução da inflação terem exaurido seus efeitos, a realidade do baixo crescimento se impôs. Com a insuficiente geração de ocupações e as diminuições de rendas, a massa de rendimentos apresentou também quedas sucessivas, provocando substancial retração de demanda agregada nesse período.

Gráfico 4- Rendimentos médios reais mensais - Jun/1982-Jun/2004

Fonte: IBGE (PME)

Regiões Metropolitanas

Valores em R\$ de junho de 2004, deflacionados pelo IPCA

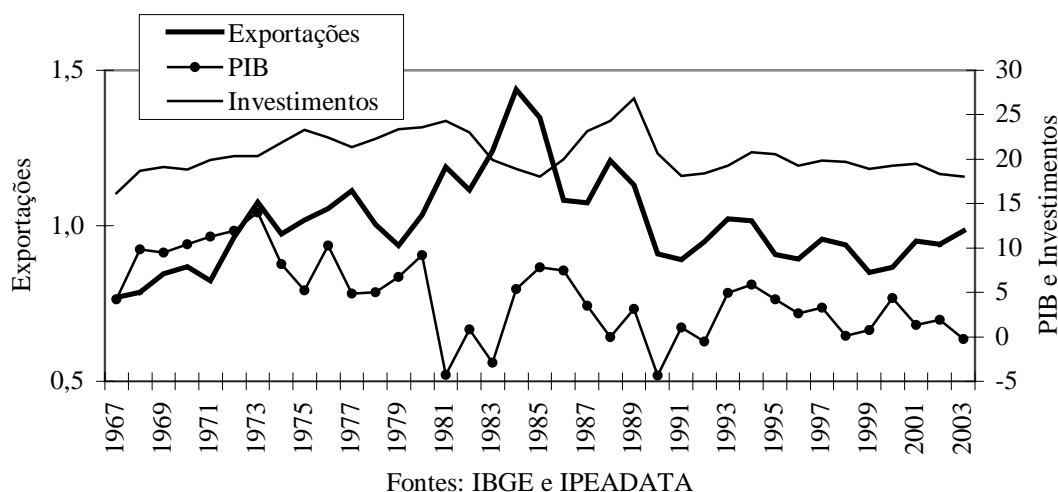
Esses movimentos são parte de um processo mais amplo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Comparando os períodos de 1940-1980, de estruturação desse mercado, com o de 1980-2000, os dados mostram, paralelamente a uma maior taxa de crescimento da PEA, um menor crescimento da ocupação,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

Um das razões da diferença de desempenho entre os países da América Latina e os do leste asiático é o diferente modelo de inserção internacional. Enquanto os últimos optaram pela inserção via comércio e via atração de Investimentos Externos Diretos dirigidos aos setores voltados ao comércio internacional, os primeiros fizeram sua inserção via abertura da conta de capitais. Isso explicaria o sucesso do grupo asiático e o insucesso dos países latino-americanos (Belluzzo, 2004). O IED que ingressou no Brasil nos anos 1990 foi utilizado na compra de empresas estatais e privadas nacionais, não aumentando a capacidade produtiva, e não gerando mais exportações por ter sido substancialmente aplicada no setor de serviços, não exportador, mas gerador de remessas de lucros para o exterior. Além disso, esse IED não contou com o atrativo da elevação da demanda interna, que foi fraca.

Em relação ao comércio externo, é significativa a incapacidade do Brasil se inserir de forma mais dinâmica. Nos dezoito anos anteriores a 1984, com a aplicação de políticas de desenvolvimento e a forte ampliação da ação de empresas estatais, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais passou de 0,77% a 1,44% (ver Gráfico 5). Após esse período, com a inação do Estado e a opção pelas políticas liberais, essa participação caiu tendencialmente. Por um lado, o aumento das exportações pode gerar mais crescimento e maiores níveis de investimentos, mas, de outra parte, o próprio crescimento e os investimentos geram maiores exportações, ao criarem capacidade produtiva adicional e vantagens comparativas. A comparação entre o desempenho desses dois indicadores com as exportações parece mostrar uma relação mais significativa com a segunda ordem causal. Ou seja, enquanto no período 1967-1984 a taxa média de crescimento do PIB foi de 6,7% ao ano e a taxa de investimentos

creceu, a participação das exportações brasileiras quase dobrou. No entanto, no período seguinte, quando a taxa média de variação do PIB reduziu-se a 2,5% ao ano e a taxa de investimentos baixou, o comércio brasileiro teve sua participação reduzida de 1,44% a 0,98% em 2003. Aparentemente, não importa tanto o nível médio dos investimentos, que não se modificou substancialmente (21,0% no primeiro período e 20,2% no segundo), mas sua tendência ascendente antes e descendente depois. Recentemente, após 1999, ocorreu uma reação da participação das exportações brasileiras, derivada fundamentalmente da desvalorização cambial e da elevação internacional da demanda e dos preços de *commodities*.

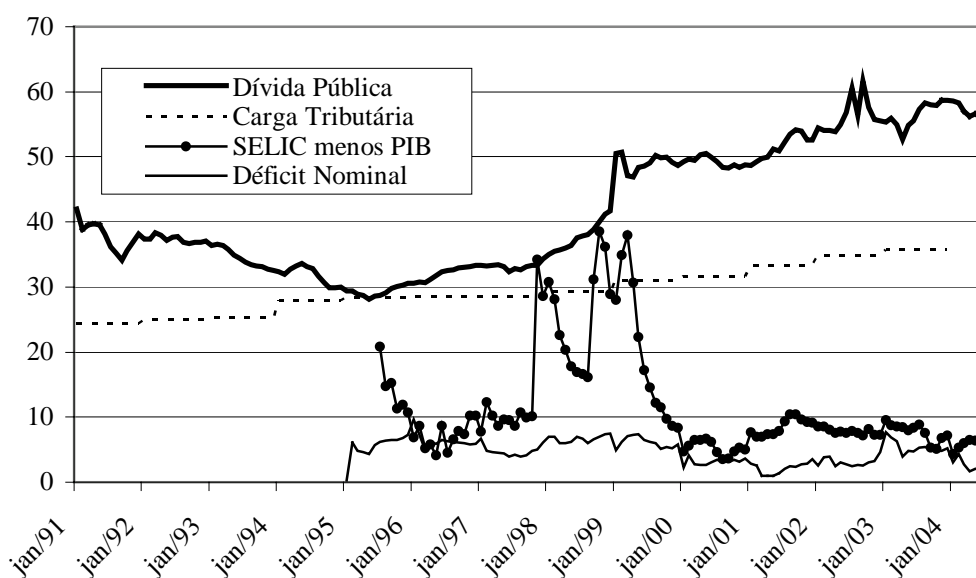
Gráfico 5- Participação das Exportações do Brasil no Mundo, Taxa de Crescimento do PIB e Taxa de Investimentos - 1967-2003



A situação financeira do Estado brasileiro, por mais “ajustamentos” que fossem feitos, piorou nos anos 1990. A dívida pública aumentou substancialmente e o déficit público tem sido persistente (Gráfico 6). A taxa de juros básica (SELIC) real foi muito elevada nesse período, ao mesmo tempo em que a carga tributária aumentou substancialmente. Essa última, depois de vinte anos relativamente estabilizada em torno de 24% do PIB, apresentou crescimento contínuo nos anos 1990, chegando hoje a cerca de 36%, comportamento estranho para um período liberal e de suposta “responsabilidade fiscal”. Esse comportamento pode ser entendido considerando-se que uma taxa de juros básica real persistentemente e substancialmente superior à taxa de variação do PIB gera déficits públicos permanentes, os quais são cobertos com

endividamento público e carga tributária crescentes (Guttmann, 1996). Outra possibilidade de “resolver” a crise financeira do Estado seriam as privatizações, já tentadas sem sucesso, e a geração de megasuperávits primários, solução proposta no segundo mandato do Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e atualmente pelo governo Lula. Essas alternativas têm provocado reduções e desestímulos tanto aos investimentos públicos quanto aos privados, o que explica as baixas taxas de crescimento do PIB e o aumento do desemprego.

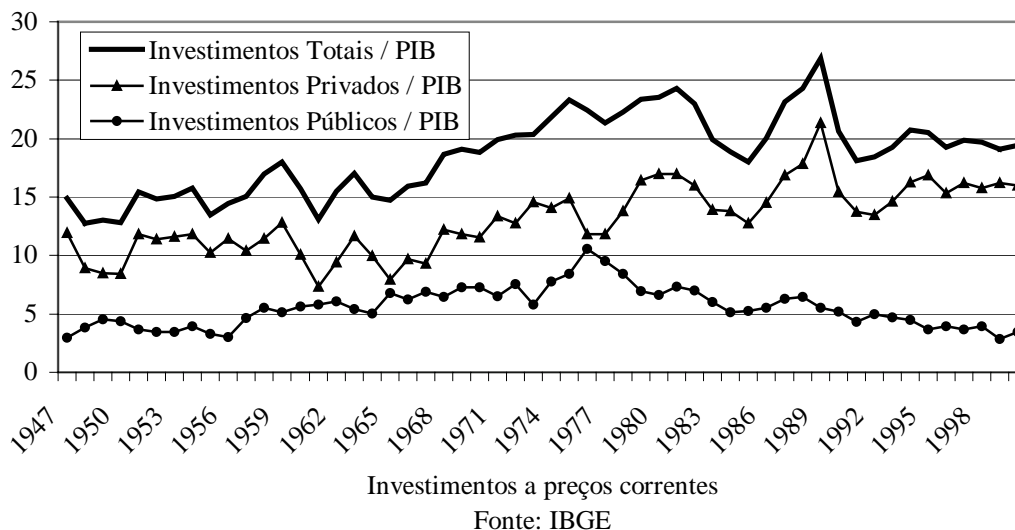
Gráfico 6- Dívida Líquida Total do Setor Público Consolidado, Carga Tributária Total, Taxa SELIC real menos PIB e Déficit Nominal - (% PIB) - Jan/1991-Jul/2004



Fontes: Banco Central e IPEADATA

A taxa de investimentos da economia brasileira cresceu substancialmente até o início dos anos 1980, e depois apresentou tendência de queda (Gráfico 7). Os investimentos públicos também cresceram fortemente, até 1976, e depois decresceram muito. O problema da redução da participação do Estado nos investimentos é que não houve um aumento concomitante, nos últimos 25 anos, dos investimentos privados, que permaneceram, em média, em torno de 15% do PIB, mas com grandes oscilações. Portanto, a evidência é de que não ocorre um processo de *crowding-out* entre investimentos públicos e privados.

Gráfico 7- Taxas de Investimentos - 1947-2000

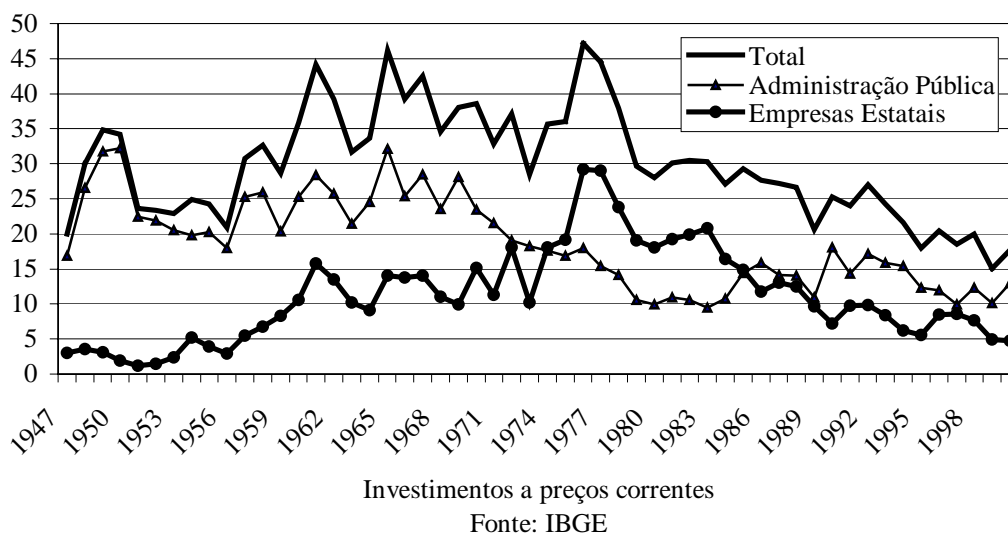


Em relação ao crescimento econômico, o problema parece também não ser do volume dos investimentos, que foi, desde 1980, inclusive superior (20,5%) ao das três décadas anteriores (17,7%). O fato de que entre esses períodos a taxa média de crescimento do PIB reduziu-se a um terço (de 7,3% a 2,3%) indica uma forte redução da eficiência dos investimentos. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, cada ponto percentual de investimentos produzia 0,41% de crescimento do PIB, enquanto de 1980 a 2003 gerou apenas 0,11%. Por outro lado, talvez seja por isso que ocorre baixa geração de empregos. O problema, assim, não seria a alta produtividade do capital, mas a redução de sua eficiência em gerar crescimento (que gera empregos).

A participação dos investimentos públicos nos investimentos totais flutuou em torno de 35% a 45% nas décadas de 1960 e 1970 (Gráfico 8). Nos anos 1950 a participação dos investimentos de empresas estatais ainda não era muito importante, mas elevou-se nos anos 1960, e na segunda metade dos anos 1970 cresceu muito. Ao mesmo tempo, os investimentos da administração pública apresentaram substancial decréscimo, desde o início dos anos 1970, até estabilizar-se novamente a partir de 1980 (de um patamar de 20% a 30% para 10% a 15% do total). Nos anos 1970, esse decréscimo dos investimentos da administração pública foi contrabalançado por um aumento dos investimentos das empresas estatais. No entanto, a partir do final dos anos 1970, ocorreu uma forte redução da participação das estatais, enquanto a administração direta estabilizou sua parcela. Desse modo, os investimentos totais apresentaram

redução tendencial contínua, da mesma forma que o das empresas estatais, em todo o período dos anos 1980 e 1990. Na década de 1980, o combate à inflação e as restrições externas explicaram a inibição dos investimentos de estatais, enquanto nos anos 1990 ocorreu um forte processo de privatizações. Com isso, no final dos anos 1990, a participação dos investimentos de estatais voltou ao patamar dos anos 1950 (em torno de 5% do total). Como já ressaltado, essa redução não foi compensada nem por crescimento dos investimentos privados, nem por aumento de investimentos da administração direta.

Gráfico 8- Participação dos Investimentos Públicos nos Investimentos Totais - 1947-2000



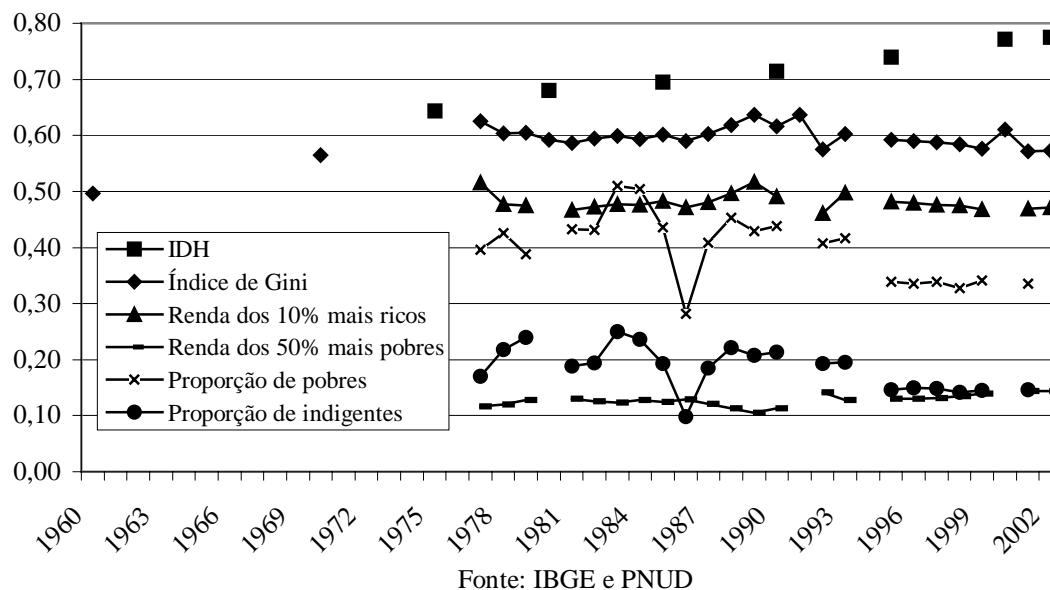
Esse comportamento deve possuir alta correlação com o fraco desempenho do crescimento econômico e da eficiência do investimento total. Isso ocorre porque o investimento público, em infra-estrutura, por exemplo, possui forte efeito de *crowding-in*. O investimento total em infra-estrutura no Brasil, depois de elevar-se desde o início dos anos 1970, de cerca de 5% do PIB, para mais de 10% entre 1978 e 1982, reduziu-se continuamente nos anos 1980, até atingir 3% em 1990. Na década de 1990, a queda continuou, chegando a apenas 1,1% em 1998. Especificamente em energia, essa redução foi de 2,4% para 0,6% do PIB, entre 1990 e 1998 (Pêgo Filho et al., 1999, p. 13-15; Carneiro, 2002, p. 350). As empresas estatais do governo federal, por outro lado, reduziram seus investimentos no setor de energia, de uma média de cerca de 1,0% do

PIB nos anos 1970 e 1980, para cerca de 0,4% nos anos 1990 (IBGE, 2003). Isso provocou o racionamento e a recessão do início dos anos 2000.

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

Uma das mais fortes críticas ao período desenvolvimentista no Brasil foi a de que, apesar das altas taxas de crescimento econômico, em termos sociais o país inclusive piorou alguns indicadores. De fato, o Brasil é um país de altíssima concentração de renda, por exemplo. Por isso, os críticos e a esquerda sempre defenderam mudanças que gerassem também desenvolvimento social. O Ex-presidente F. H. Cardoso (1995-2002) sempre se orgulhou de, apesar das relativamente baixas taxas de crescimento econômico, ter produzido melhorias sociais. De fato, a análise do Gráfico 9 permite visualizar alguns avanços na década de 1990, apesar de, em geral, esses serem muito lentos. O IDH tem melhorado, apesar de ainda ser muito baixo. O Índice de Gini tem se reduzido, mas também muito vagarosamente. A apropriação da renda por ricos e pobres revela alta concentração e, se existe alguma tendência de melhora, é muito lenta. As proporções de pobres e de indigentes é que, aparentemente, apresentam melhores resultados. De fato, a partir da promulgação da nova Constituição brasileira, em 1988, e durante os anos 1990, houve uma inversão de prioridades, com uma grande ampliação, por parte do Estado, de gastos sociais, com paralela redução de investimentos em infra-estrutura (IBGE, 2003, p. 356). Com isso, era de se esperar, de fato, uma melhoria dos indicadores sociais.

Gráfico 9- Indicadores Sociais- 1960-2002



O PT (Partido dos Trabalhadores) fazia uma crítica tanto às políticas desenvolvimentistas, pela não solução dos problemas sociais, quanto às políticas liberais, geradoras de baixo crescimento e também de baixa eficiência para melhorias sociais, para dizer o mínimo. Nesse sentido, sua proposta significaria uma alternativa, com propostas de desenvolvimento baseadas na ampliação do mercado interno e, com isso, promovendo a inclusão social. No entanto, o que passou a vigorar no Governo Lula foi o liberalismo na política econômica e uma pretensa prioridade social. Na realidade, essas duas políticas são de continuidade: o mercado geraria desenvolvimento a partir do equilíbrio macroeconômico produzido por políticas de estabilização e por reformas microeconômicas pró-mercado, e as políticas sociais priorizariam uma visão liberal, de focalização.

A explicação liberal para o relativamente pequeno resultado em termos de melhorias sociais dos anos 1990, apesar da prioridade do Estado em seus gastos, é a de que a classe média se apropriaria da maior parte desses recursos. Por isso as propostas de focalização. Sem negar essa possibilidade, uma outra razão para esse resultado é devida ao baixo crescimento econômico, o que impede o mercado de trabalho de gerar mais empregos e mais renda, e também impede maiores receitas e gastos sociais por parte do Estado. Ou seja, o crescimento não é suficiente para produzir melhor distribuição de renda, mas, por outro lado, é muito difícil conseguir melhorias sociais

substantivas com baixos níveis de crescimento per-cápita. Desse modo, os governos brasileiros, infelizmente, não conseguiram chegar a uma melhor combinação entre atuação econômica pró-desenvolvimento e, ao mesmo tempo, com inclusão social.

3. Conclusões

A “Era do Ajustamento” é muito mais que um período de crise econômica. Quase um quarto de século está cristalizando a nova situação: o alto desemprego e o mercado de trabalho precário são tomados como normais e determinados pela tecnologia; o Estado não pode mais atuar como planejador e investidor, e ninguém cogita na criação de alguma empresa estatal que pudesse dinamizar o crescimento; as próprias políticas de curto prazo, anticíclicas, são rejeitadas, com o juízo da responsabilidade fiscal; a visão de luta por interesses nacionais é entendida como ultrapassada, em um contexto de mundo globalizado; e a própria idéia de que o país pudesse crescer mais foi abandonada, pois se considera que é preciso antes alcançar e manter a estabilidade e priorizar os aspectos sociais. A ideologia neoliberal funciona, assim, como que impondo um padrão-ouro virtual, reduzindo a autonomia fiscal do Estado, tendendo a eliminar investimentos, geradores de desenvolvimento, e gastos, que produzem demanda anticíclica. Nesse sentido, a necessidade, para países não desenvolvidos, de políticas de desenvolvimento, além de políticas de demanda efetiva, como ressaltado por Kalecki (1983), não é reconhecida.

Desde 1980 busca-se prioritariamente a estabilidade macroeconômica via sucessivos ajustamentos das finanças do Estado. Como conseqüência, a economia tornou-se mais vulnerável e, com isso, instável, a movimentos conjunturais externos. Com isso, culpar as crises exógenas pelas conseqüências das más políticas internas tornou-se regra. O Estado passou de promotor do desenvolvimento a regulador dos ciclos, depois a agente passivo, e atualmente a promotor de recessão. A busca de elevados superávits primários para cobrir o pagamento de juros da dívida pública, independentemente do estágio do ciclo econômico, mesmo que não gerando a solução do problema, tornou-se um objetivo prioritário e de longo prazo.

O Governo Lula, surpreendentemente, adotou com fervor essas idéias. Esperava-se que esse governo fosse criativo, negando as políticas liberais e superando as desenvolvimentistas, em uma proposta de um “projeto nacional e popular de desenvolvimento”. Ou seja, esperava-se um projeto de desenvolvimento que colocasse a

nação e a democracia no centro. O Governo Lula foi incapaz de criar essa alternativa. O que temos é uma proposta vulgar de busca de estabilidade macroeconômica, via alcance de maiores níveis de credibilidade, e de reformas microeconômicas liberais, como passo anterior e necessário para que o mercado gere desenvolvimento. Para alcançar esse objetivo, a busca pragmática de “consenso” no Parlamento levou ao resultado inusitado de um governo “de esquerda” quase sem oposição. O custo dessa política, obviamente, foi abrir mão de seu programa.

No segundo semestre de 2004, com a recuperação econômica cíclica (o PIB cresceu 4,2% no primeiro semestre de 2004, relativamente a mesmo período de 2003) (ver Gráfico 2), produziu-se um grande otimismo. O governo, naturalmente, justifica esse crescimento como resultante de suas iniciativas econômicas. O ano de 2003 teria sido o ano do ajuste (por isso o mau resultado), mas, desse momento em diante, colher-se-iam os resultados. O Presidente Lula e seu Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, prevêm, inclusive, uma nova era de crescimento, pelos próximos quinze anos, com a recuperação de todo o atraso das últimas duas décadas. No entanto, a própria efetividade do ajuste macroeconômico pode ser questionada, e é possível alegar-se que a recuperação ocorre “apesar” das atuais políticas econômicas. O próprio governo, por outro lado, já cogita em conter o crescimento, para evitar que falte base energética ou que a inflação volte a crescer. Entretanto, vários fatores são favoráveis, como a conjuntura internacional, as contas externas positivas, a alta produção agrícola e a grande capacidade de reação da produção industrial, de forma que, com sorte, esse crescimento poderá se sustentar em níveis médios por algum tempo.

Para que o país consiga recuperar altas e sustentáveis taxas de crescimento é necessário que a taxa de investimentos cresça substancialmente (Marquetti, 2003). Para isso, é necessária a recuperação da capacidade de investimento do Estado e, além disso, da capacidade de planejamento desse Estado (Chang, 1994). O Estado não pode atuar simplesmente como garantidor de lucros, mas deve atuar como elaborador, articulador e executor, em aliança com a sociedade, de um plano de desenvolvimento. O mercado não é capaz, ainda mais em um país não desenvolvido, de gerar rápido crescimento com distribuição de renda e riqueza. Em segundo lugar, as políticas de curto prazo devem cumprir o papel de viabilizar as de longo prazo, ao contrário do que ocorre hoje. É claro que é impossível implementar políticas de longo prazo se não houver o controle (mas não necessariamente a solução) das variáveis de curto prazo. No entanto, também é

verdade que é inviável pensar na solução dos problemas de curto prazo para, só após, elaborar e implementar políticas de longo prazo ou, pior, esperar apenas pelo mercado. O encaminhamento das questões de longo prazo também cumpre um papel fundamental na resolução dos problemas de curto prazo (endividamento e déficit público, por exemplo), além de alterar a própria agenda de discussão, criando ou possibilitando um maior nível de consenso social. Em terceiro lugar, a vulnerabilidade externa da economia deve ser atacada, para se evitar o poder de veto que o capital financeiro possui sobre qualquer política que não priorize seus interesses. Nesse sentido, algum tipo de acordo internacional e formas de controle de fluxos de capitais de curto prazo precisam ser adotados.

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

Bibliografia:

BANCO CENTRAL. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: agosto de 2004.

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

BELLUZZO, Luiz G. Razões do sucesso do modelo asiático. *Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: PNUD/IPEA, ano 1, n. 1, p. 24, ago/2004.

BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*. Rio de Janeiro: Editora Revan, n. 17, nov/2003.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 12, jun/2003.

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

CARVALHO, Carlos Eduardo. Governo Lula: o triunfo espetacular do neoliberalismo. *Margem Esquerda: ensaios marxistas*, n. 3, abril/2004.

CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.

DATHEIN, Ricardo. O debate sobre as alternativas e as perspectivas econômicas no Brasil do Governo Lula. In: *III Colóquio de Economistas Políticos de América Latina*. Buenos Aires, 2003.

_____. Governo Lula: uma alternativa de política econômica para evitar seu fracasso e atingir o desenvolvimento com estabilidade de preços. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 31, n. 4, fev/2004.

_____. O primeiro ano do Governo Lula: análise crítica dos resultados, das perspectivas e das alternativas às políticas econômicas adotadas. In: *IV Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas: desafios sociales de América Latina en el siglo XXI*. Bratislava, 2004.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *Capital Resurgent: roots of the neoliberal revolution*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

GUTTMANN, Robert. A transformação do capital financeiro. *Economia e Sociedade*, n. 7, dez/1996.

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

IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: agosto de 2004.

IMF. *World Economic Outlook*. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: agosto de 2004.

IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: agosto de 2004.

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

MADDISON, Angus. *The World Economy: a millennial perspective*. Paris: OECD, 2001.

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

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

PAULA, João Antonio de (Org.). *A Economia Política da Mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PAULANI, Leda M. Brasil *delivery*: a política econômica do governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 4 (92), out-dez/2003.

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

POCHMANN, Márcio. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE. Ano 9, n. 24, ago/2004.

SALAMA, Pierre. O Brasil na encruzilhada. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 12, jun/2003.

UNCTAD. *Preparativos para la XI UNCTAD: Comunicación del Secretario General de la UNCTAD*. Genebra, ago/2003.

UNDP. Disponível em: www.undp.org/hdro. Acesso em: agosto de 2004.