

SEMINÁRIOS  
DEBATES  
UNESP



---

O DESENVOLVIMENTO AMEAÇADO:  
PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES

---

*UNESP*  
UNESP

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MEMBROS DO CEBRAEF - Centro Brasileiro de Estudos  
e Formação para o Desenvolvimento

Antonio Carlos Bernardo  
Fábio Konder Comparato  
Francisco Correa Weffort  
Lauro Frederico Barbosa Silveira  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
Luiz Werneck Vianna  
Marco Aurélio Nogueira  
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque  
Nilo Odália  
Octávio Ianni  
Yoshiaki Nakano

**BRASIL**  
**O DESENVOLVIMENTO AMEAÇADO:**  
**PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES**

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA UNESP

*Presidente do Conselho Curador*  
Paulo Milton Barbosa Landim

**Diretoria**

*Presidente*  
Jorge Nagle

*Diretor de Publicações*  
Marco Aurélio Nogueira

*Diretor de Projetos Especiais*  
Amilton Ferreira

*Diretora de Fomento à Pesquisa*  
Carminda da Cruz-Landim

# BRASIL O DESENVOLVIMENTO AMEAÇADO: PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES

*Organização*

Nilo Odália

(Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento - CEBRAEF)

*Editora*  
**UNESP**

Fundação para o  
Desenvolvimento  
da UNESP

São Paulo

1989

© Direitos de tradução reservados para Editora UNESP, 1989, da Fundação para o Desenvolvimento da UNESP, Avenida Rio Branco, 1210, São Paulo, Capital - Fone: (011) 223-9560.

**Dados de Catalogação na Publicação (CIP) Internacional  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

**Brasil, o desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções / organização Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento; [colaboradores] Antonio Carlos Bernardo... [et al.]. — São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1989.**

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais 2. Desenvolvimento industrial 3. Economia - Brasil - Aspectos sociais 4. Produtividade industrial - Brasil I. Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento. II. Bernardo, Antonio Carlos.

89-2069

CDD-338.0981  
-338.981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil: Desenvolvimento econômico: Aspectos sociais 338.0981
2. Brasil: Desenvolvimento econômico: Produção 338.981
3. Brasil: Desenvolvimento industrial: Economia 338.0981

ISBN 85-7139-004-5

**Editora UNESP: Diretor:** Marco Aurélio Nogueira, **Editor Executivo:** José Castilho Marques Neto, **Editores Assistentes:** Evaldo Sintoni e José Aluysio de Andrade.

**Equipe Técnica: Preparação de Texto:** Maria Cristina Miranda e Maria Aparecida Marcondes. **Revisão:** Eleni da Penha Nizu de Barros, Rita de Cássia dos Santos Silva, Ana Carla Bonaldi Ramos e Ana Maria Coelho Monteiro. **Composição:** Abenice Wenzel de Paula. **Fotolitos:** Binhos. **Impressão e Acabamento:** Editora Parma Ltda. **Capa:** Orlando Pedroso. **Produção Gráfica:** Valdecir de Mello.

## SUMÁRIO

Introdução. . . . .	9
Discurso de abertura. <i>Nilo Odália.</i> . . . .	13

### PARTE I TEMAS POLÍTICO-SOCIAIS

Educação: perspectivas e soluções <i>Jorge Nagle.</i> . . . .	19
Debatedores: <i>José Mário Pires Azanha; Maria de Lourdes M. Horiguela; Celso de Rui Beisiegel.</i> . . . .	26
Ciência e Tecnologia: perspectivas e soluções <i>Jacques Marcovitch.</i> . . . .	35
Debatedores: <i>Antonio Carlos Bernardo; Flavio Fava de Moraes</i> .	54
Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional <i>Fábio Konder Comparato.</i> . . . .	61
Debatedores: <i>Geraldo Ataliba; Eros Roberto Grau; Janio de Freitas; Luiz Werneck Vianna.</i> . . . .	90
Brasil, reforma ou caos <i>Hélio Jaguaribe.</i> . . . .	103
Debatedores: <i>Juarez Rubens Brandão Lopes; Marcos Cintra Cavalcanti Albuquerque; Octávio Ianni; João Victor Strauss</i> . .	131
Notas sobre o desenvolvimento político do Brasil <i>Francisco C. Weffort.</i> . . . .	155
Debatedores: <i>Marco Aurélio Nogueira; Fabio Wanderley Reis; Clóvis Rossi.</i> . . . .	177

### PARTE II TEMAS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Inércia inflacionária e inflação inercial <i>Mário Henrique Simonsen.</i> . . . .	193
Debatedores: <i>Luiz Gonzaga de Mello Belluzo; Marco Antonio Rocha; Yoshiaki Nakano.</i> . . . .	232
Ciclos da dívida no Brasil e na Argentina <i>Eliana A. Cardoso.</i> . . . .	241
Debatedores: <i>Celso Pinto; Sérgio Silva de Freitas; Carlos Eduardo de Freitas.</i> . . . .	271
Estado e industrialização no Brasil <i>Wilson Suzigan.</i> . . . .	281
Debatedores: <i>Aloísio Biondi; Luiz Carlos Bresser Pereira; Paulo Nogueira Batista Jr.; Walter Borelli.</i> . . . .	295



# INTRODUÇÃO

Falar em crise é um lugar-comum na sociedade brasileira. Nestes cem anos de República, a sociedade brasileira conheceu poucos períodos de tranquilidade, e estes, quando ocorrem, se assemelham muito mais a intervalos de repouso, onde se ruminam e se planejam os novos elementos de crise. Ví-tima maior dessas sucessivas crises, o povo brasileiro as "assiste bestificado", quase sempre incapaz de compreendê-las e raramente interveniente no processo como força capaz de imprimir aos acontecimentos sentido que o favoreça. As tentativas de equilíbrio social se afiguram como os grandes movimentos geológicos: a acomodação ocorre em função da capacidade de ação e reação passiva dos elementos em choque. A sociedade brasileira parece ter a capacidade insólita de se estruturar e desestruturar sem guardar memória e sem aprendizagem.

Com uma classe dirigente cuja mentalidade de privilégios e de maneira de conduzir-se está infelizmente impregnada de ranços de nossa herança colonial, as crises vêm se sucedendo no Brasil como uma decorrência obrigatória de nossa dificuldade em assumirmo-nos como povo e nação, no contexto de um mundo onde é impossível a autarcia de um engenho de açúcar.

Talvez ainda venhamos a agradecer a crise que vivemos, pois ela pôs a nu todas as nossas insuficiências e mazelas. Ela é o que nossa sociedade nunca conseguiu ser; total e integral, nada e ninguém dela se esquivou: da imoralidade à incompetência, da indiferença à mais deslavada e desavergonhada cupidez, do cinismo político-administrativo ao "é dando que se recebe", nenhum poder dela se esquivou e a sociedade brasileira parece soçobrar, não ficando pedra sobre pedra. É esse caráter totalizante de nossa crise que tem permitido à sociedade brasileira buscar caminhos que não passem pelo "já conhecido". Pela primeira vez em nossa história, vemos que a sociedade busca encontrar caminhos autônomos, tenta organizar-se buscando libertar-se da tutela de um Estado com as características do brasileiro, que mostra sinais evidentes de esgotamento enquanto instrumento decisivo de condução dos destinos da Nação.

A peculiaridade de nossa crise está exatamente nesse reconhecimento de que o Estado, enquanto força organizatória da nação, não pode substituir, através de suas instituições, a participação efetiva dos diversos segmentos da

população. A tutela, de longa data, exercida pelo Estado brasileiro sobre a sociedade vem sendo cotidianamente contestada pela emergência de um sem-número de associações e entidades que brotam de todas as camadas da população, da mais rica à mais pobre, da mais culta à mais depauperada. Estamos descobrindo que o povo é uma força organizatória da sociedade e esse é um dos traços originais do momento histórico atual.

No coro de vozes que se levanta da sociedade, buscando novos caminhos e novas soluções, a Universidade precisa e deve ser ouvida, porém não através da voz isolada de seus membros. É necessário que a Universidade, que se pretende depositária do saber e da ciência, assuma sua responsabilidade nessa vontade coletiva da nação e de se querer, por um lado, autônoma e, por outro, força ativa no processo de recomposição da sociedade brasileira.

Foi com esse espírito de renovação, de busca por um caminho novo pelo qual a Universidade possa engajar-se decisivamente no processo de reconstrução da sociedade, que um grupo de intelectuais começou a reunir-se, sob os auspícios da Fundação para o Desenvolvimento da UNESP - FUNDUNESP e da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, para discutir a crise brasileira e o papel que nela deveria desempenhar a Universidade. Ao grupo inicial, formado por Fábio Konder Comparato e Nilo Odália, associaram-se, gradualmente, Octávio Ianni, Francisco Weffort, Marco Aurélio Nogueira, Bresser Pereira, Werneck Vianna, Marcos Cintra Cavalcanti, Yoshiaki Nakano, Lauro Frederico Barbosa Silveira. Desde as primeiras discussões, ficou clara a disposição do grupo em evitar os caminhos palmilhados tradicionalmente pela Universidade. Não podemos esquecer que a ação prática da Universidade é, freqüentemente, embaraçada pelo fato de que a pesquisa acadêmica é um diálogo entre especialistas, cujo alcance fica naturalmente restrito, pois não é seu objetivo primeiro interferir diretamente sobre as esferas de decisão da sociedade. Os mecanismos de atuação da Universidade são lentos e desprovidos da capacidade de pressão e de convencimento necessária, quando se pretende participar ativamente no processo decisório das políticas do setor público.

Por outro lado, tinha-se consciência de que se deveria evitar a experiência de criação de um centro de pesquisa que, de alguma forma, apenas reproduzisse o que já existia na Universidade.

Desse processo intenso de discussões, resultou claro que poderíamos criar um novo espaço de debates cuja característica fosse a de não se fechar sobre si mesmo, mas que abrisse portas e janelas no sentido de apontar políticas alternativas, formuladas não apenas por especialistas, mas resultantes tanto de uma visão global e integral da sociedade brasileira quanto da contribuição efetiva dos diversos segmentos da sociedade, isto é, empresários, cientistas, lideranças sindicais operárias, homens públicos e políticos.

Contudo, esse novo centro de estudos e debates não alcançaria seu objetivo se não ousasse também penetrar no difícil e ambíguo terreno do que se convencionou chamar mentalidade coletiva. Isto significa compreender que se impõe uma reforma da mentalidade brasileira, para torná-la capaz de enfren-

tar os desafios de um mundo em constante mutação e onde o desenvolvimento técnico e tecnológico é uma condição de superação de nossas deficiências. Preparar quadros de pessoal aptos a enfrentar com competência os problemas de uma sociedade profundamente dividida entre o moderno e o arcaico, entre a miséria e a riqueza, entre a sofisticação tecnológica e o rudimentarismo técnico, é uma questão essencial e inadiável.

Foi com essas preocupações que esse grupo de intelectuais resolveu propor a criação do Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento — CEBRAEF. Lentamente maturada, a idéia de criação desse centro buscou sua concretização através da realização do Simpósio BRASIL — O DESENVOLVIMENTO AMEAÇADO: PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES.

O temário e a organização do Simpósio obedeceram, tanto quanto possível, às linhas gerais de interesse que nortearam a criação do CEBRAEF: visão global da sociedade, pluralidade de níveis de análise, proposição de políticas alternativas. O sucesso obtido pelo Simpósio deve-se, sem dúvida, aos seus participantes, expositores e debatedores, que souberam concretizar em seu trabalho as expectativas geradoras do Simpósio.

A UNESP e a FUNDUNESP, que são o apoio institucional para a criação desse Centro, esperam que a concretização dessa iniciativa represente para todos nós um avanço na consolidação da idéia de uma Universidade participativa, democrática e pluralista. E participativa, neste caso, não significa tão somente o diálogo entre pessoas preocupadas com os rumos da sociedade brasileira, uma vez que, principalmente, significa a intenção e a vontade de contribuir, de modo efetivo, concreto, para a solução de nossos problemas.

Embora revistos e emendados pelos autores, os textos deste volume correspondem às exposições e debates ocorridos durante o evento, conservando sua organicidade: um texto centralizador do tema e intervenções dos debatedores. Agrupados em dois blocos temáticos, os textos correspondem à íntegra do Simpósio, com exceção dos debatedores André Lara Resende e Régis de Castro Andrade que, por falha técnica, não tiveram suas intervenções registradas.

Uma palavra de agradecimento todo especial ao professor José Castilho Marques Neto, da Faculdade de Ciências e Letras do campus de Araraquara, e da Editora UNESP, que tornou possível, por seu trabalho abnegado e competente de coordenação, a edição deste livro.

Uma palavra final. Hoje entregamos ao público o resultado do Simpósio. A ele cabe o juízo final sobre o que foi realizado. Mas é possível, desde logo, afirmar-se que poucas vezes se teve oportunidade de reunir, num simpósio, intelectuais de tão variada formação, cuja preocupação fundamental era a de pensar o Brasil, num momento crucial de sua história. Que essas reflexões produzam seus efeitos — é o que esperamos e desejamos.

Niló Odália

## DISCURSO DE ABERTURA

*Nilo Odália\**

Meses atrás, ao nos reunirmos pela primeira vez, o professor Konder Comparato e eu, levados pelo desejo comum de não sofrer mais passivamente os efeitos desastrosos de uma crise que, por ser total, parece colocar em dúvida a possibilidade de sobrevivência da sociedade brasileira, tínhamos claro que o direito de se indignar - e nós estávamos indignados - não pode e não deve ser um sentimento passivo, nem ser apenas uma reflexão céptica sobre a realidade.

Nosso inconformismo atingia também a Universidade, pois ela, embora sendo a depositária do saber — e fonte do chamado poder do saber —, apenas se expressava individualmente, em prejuízo da coletividade. Omitindo-se, a Universidade corre o sério risco de perder contacto com a sociedade e deixa de perceber que, hoje, os seus diversos segmentos lutam desesperadamente para organizar-se, com a finalidade de ocupar o vazio deixado por um Estado que, velho e gasto em suas formas de tutela, esgotou sua capacidade de condutor do processo de constituição e desenvolvimento da sociedade e da nação brasileiras.

Nossa indignação, contudo, não é uma indignação pessoal, é a indignação que atravessa de cima a baixo nossa sociedade. Não podemos e não devemos deixar que essa indignação legítima e necessária transforme-se em desespero e desalento. Não estamos, infelizmente, longe disso.

Quando vemos que muitos jovens buscam na emigração a solução para seus problemas; quando vemos que os índices de miséria aumentam despudoradamente; quando vemos que os costumes e hábitos políticos passam a se pautar pelo cinismo e pela hipocrisia; quando os esforços de muitos são destruídos pela insensibilidade, pela incompetência, pela incúria e voracidade de poucos - diante desse quadro, muitos são freqüentemente levados a crer que a passividade, o egoísmo mais estreito, o individualismo, são a resposta mais adequada a esse estado de coisas. Felizmente, a indignação da sociedade brasileira mostra seus aspectos positivos quando ela se traduz na busca de caminhos novos para organizar-se e reestruturar-se. Aí está a nova Constituição que nasceu sob o signo da mudança. Mas para que isso se efetive é

\* *Professor da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP - Campus de Araraquara - Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

necessário que todos nós, isto é, o povo brasileiro dê o conteúdo dessa mudança. Não podemos e nem devemos permitir que esse conteúdo seja ainda uma vez retoque e maquilagem do velho. Estamos fartos de pão bolorento. E para que não sejamos ainda uma vez enganados e espoliados em nossa boa vontade e em nossa credulidade - apanágios de nosso povo - é fundamental que novos espaços sejam abertos para que o novo possa surgir e nascer, e que o seu parteiro seja o povo - não o Estado tutelar que, desde a nossa independência, tem impedido que a sociedade brasileira emergja de forma autêntica.

Uma pergunta se impõe: o que somos? É uma questão difícil de responder — não apenas por sermos uma sociedade profundamente fragmentada, não igualitária e cheia de descontinuidade, mas, principalmente, pelo fato de que, a cada experiência histórica em que se começa a sentir a presença do povo como força originária de novos processos de organização da sociedade e da nação brasileiras, os deuses tutelares da racionalidade interpretam a ebulição e a movimentação como o caos e a anarquia, e impõem a sua ordem e o seu silêncio. O ano de 64 é o nosso último exemplo. Interrompeu-se um processo histórico em marcha, em que se buscavam novos caminhos, e impôs-se outro que, levado a seu extremo, mostra hoje de maneira dramática e cruel seus efeitos.

Não pretendo com estas palavras traduzir com fidelidade o pensamento de todos os que, pouco a pouco, foram se reunindo sob a égide da UNESP e da FUNDUNESP (Bresser Pereira, Werneck Vianna, Octávio Ianni, Marcos Cintra Cavalcanti, Lauro Frederico Barbosa, Marco Aurélio Nogueira, A. C. Bernardo, Francisco Weffort), mas creio fazer justiça a todos quando afirmo e reafirmo que o que nos unia e ainda nos une é a mesma indignação e a mesma vontade de agir não apenas como universitários, não apenas em nome das Universidades que nos abrigam, mas como cidadãos e como intelectuais que, conscientes de que o saber é um poder, sabem também que só a sua instrumentalização é capaz de efetivá-lo. Instrumentar o saber pode parecer uma forma inadequada de dele nos apropriarmos, porém isso deve significar pô-lo à disposição da sociedade, e que, sendo ele múltiplo e diverso, é à sociedade que cabe decidir as opções escolhidas; significa também que devemos ter as condições necessárias de pressionar os centros de decisão, a fim de que as alternativas de políticas públicas não sejam mais apenas o retrato e o reflexo da auto-suficiência estatal. Para que isso ocorra é necessário que a Universidade reencontre-se com algumas de suas características básicas — uma das quais a de ser sempre um espaço aberto de debates sem preconceitos e sem apriorismos de qualquer espécie - e supere algumas de suas limitações — como a de ser um espaço que privilegia o diálogo de e entre especialistas.

Esse espírito, creio, norteou o planejamento e a realização deste Simpósio. Contudo, não é ele apenas um debate e um confronto de idéias; é também o passo inicial na criação de um novo centro de estudos, cujas características, pretendemos todos nós, são diferentes daquelas dos tradicionais centros de estudos e de pesquisas de caráter universitário.

Estamos convencidos de que para o Brasil superar a crise que ora o assola não bastam a boa vontade e o "bom mocismo". Não é hora de buscar no arsenal inesgotável de "jeitinhos" um jeito a mais de se acomodar e levar "com a barriga" uma crise que ameaça nosso desenvolvimento, nossa incipiente democracia e nossa sobrevivência. E evitar o "jeitinho" é, entre outras coisas, dizer o que as coisas são — sem subterfúgios e sem melindres, sem mediações deformadoras que, prenhes de boa vontade, apresentam resultados desastrosos. É preciso um espaço em que o diálogo entre empresários, cientistas, sindicalistas e políticos seja um diálogo de interlocutores que estejam dispostos a ouvir e a falar com a crueza e a fidelidade do poeta — uma rosa é uma rosa, um privilégio é um privilégio.

Se queremos, para nosso país, democracia, bem-estar, felicidade — essa idéia do século XVIII tão almejada e tão difícil de ser realizada —, devemos temer menos os nossos interlocutores do que as condições sócio-econômicas e políticas de nosso país; tentar compreender que a dureza ou a maciez das palavras nascem muitas vezes de privilégios ameaçados ou da miséria contumaz. Devemos nos habituar ao exercício da verdade: só assim as palavras se despojam de sua máscara de falsidade e se tornam o que sempre deveriam ser — veículo de entendimento e compreensão.

O Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento, cuja idéia é hoje oficialmente lançada, pretende ser esse espaço aberto onde a ciência e o conhecimento devem ser o caldo da cultura do diálogo entre os principais protagonistas da vida social, para que busquemos uma radical mudança de nosso comportamento e nossa mentalidade frente ao desenvolvimento nacional. Criar uma nova mentalidade para o desenvolvimento significa o quê, precisamente? Não é, seguramente, pensarmos que se cresce 50 anos em 5, nem que é possível deixar ao acaso histórico as escolhas das alternativas que se apresentam. Formação para o desenvolvimento, este um dos objetivos do Centro, consubstancia-se também em intervir na educação dos nossos dirigentes, de maneira a permitir-lhes uma visão global de nossa sociedade e a aquisição de uma metodologia que lhes permita ver e compreender que nenhum privilégio econômico ou social se justifica absolutamente por razões históricas; que devemos levar às últimas conseqüências a realidade de vivermos no final do século XX e no limiar do século XXI e que por conseqüência devemos ultrapassar idéias e realidades do século XIX, como também insistir que a solidariedade do mundo contemporâneo é uma solidariedade construída e determinada pelo fato de que nenhum país é uma autarquia e de que solidariedade hoje é sinônimo de mercado e de troca. Não podemos também esquecer que o desenvolvimento global e integral do país é a única maneira de superarmos nossas mazelas institucionais e nossas servidões nascidas da miséria.

Finalmente, gostaria de expressar nossos agradecimentos a todos aqueles que tomaram possível este Simpósio e o Centro. Em primeiro lugar, nossos agradecimentos devem dirigir-se ao Prof. Jorge Nagle, atual Secretário da Ciência e Tecnologia, que como Reitor da UNESP não apenas nos apoiou e incentivou a criação do Centro, como foi um de seus participantes, levando

o benefício de sua experiência de educador e homem profundamente engajado nos problemas brasileiros. Esses agradecimentos são extensivos ao Prof. Paulo Milton Barbosa Landin, Vice-Reitor em exercício, que não negou seu apoio a este evento.

Quero agradecer, em nome da FUNDUNESP, da UNESP e do CEBRAEF, a todos aqueles que tornaram possível a realização do Simpósio. Não os nomeio, pois a lista seria imensa, mas estes agradecimentos dirigem-se tanto aos funcionários da FUNDUNESP como também aos da FUNDAP, especialmente na pessoa do Prof. Orlando Figueiredo. Aos expositores e debatedores, um grande e terno obrigado.

**PARTE I**  
**Temas Político - Sociais**



# EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES

*Jorge Nagle\**

Bem oportunas e necessárias as linhas definidoras do Simpósio *Brasil — O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*. Oportunas e necessárias porque propõem que: a) cada tema seja tratado em suas relações com os demais; b) a discussão dos temas aponte para decisões políticas; c) as linhas mestras do debate convirjam para um programa. O fato de um Simpósio com essas características estar sendo proposto por uma Universidade, com o apoio de intelectuais de formação diversificada e de origens diferentes, revela alguns sinais de que, indiscutivelmente, contém algo de promissor.

Daí a sugestão de que uma primeira parte desta exposição seja dedicada à análise das relações entre intelectualidade brasileira e as contribuições que dela se esperam para "reverter a atual tendência à desaceleração econômica e à desarticulação do país".

Ponto significativo da análise talvez seja o de levar em conta certo cansaço em ouvir preleções sobre a "crise" brasileira, quando a maior parte de nossa intelectualidade vem revelando traços incompatíveis com os próprios discursos sobre a crise. Atente-se para o fato de que as proposições que vêm sendo feitas sobre o assunto são muito genéricas, ou melhor, são mais generalidades do que diretrizes gerais; por isso mesmo, é muito difícil realizar qualquer esforço no sentido de, a partir de proposições dessa natureza, situar elementos de uma política e, mais ainda, desdobrar possíveis fases de um programa para o desenvolvimento do país.

Deixemos de lado, por enquanto, os dois pontos extremos das análises feitas no país, isto é, análises genéricas ou análises setoriais, estas realizadas com dados de conjuntura. A verdade é que nossa intelectualidade, de modo geral, procura poupar-se a si mesma quando afirma que suas reflexões e as perspectivas em que pode atuar encarnam o que denomina de "acadêmico". Esta palavra, empregada com inequívoco conteúdo protetor, vem representando, de um lado, uma fórmula para não tocar em assuntos de natureza "prática"; de outro, vem se constituindo em reforço das chamadas análises "críticas", cujo significado mais freqüente consiste em "ser-do-contra". É

\* *Professor da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP - Campus de Araraquara. Membro do Conselho Estadual de Educação. Diretor-Presidente da FUNDUNESP.*

também nesse quadro que se manifesta a ambigüidade de parcela da nossa intelectualidade; ao mesmo tempo em que veicula posição de vanguardeira das mudanças, no plano do pensamento, ela aí se refugia, deixando o plano prático aos outros, pois não deseja comprometer-se com as coisas da vida social. Talvez esta situação esclareça por que, chamado a colaborar na solução de determinado problema que afeta o conjunto da sociedade, o intelectual brasileiro, de modo geral, ou se nega a contribuir de maneira aberta, pública, ou, quando aceita, procede com o máximo de arrogância. De qualquer modo, essa posição, talvez alienante, do nosso intelectual esclarece, igualmente, a razão pela qual ficam tão distantes, umas das outras, as análises das intervenções, ou as idéias dos planos, ou programas de ação. Embora venha ocorrendo, mais recentemente, resistência contra esse distanciamento, a realidade ainda se caracteriza pela perda do incipiente hábito que vínhamos sedimentando quanto à nossa capacidade de produzir mecanismos ou instrumentos de alteração da realidade. Nem mesmo temos preocupação em conhecer essa vasta bibliografia dedicada à difusão de inovações ou à mudança provocada; ora, esse desconhecimento revela, mais uma vez, o quanto estamos afastados de tentativas para reverter o quadro atual da situação brasileira, qualquer que seja a área de interesse.

Este aspecto da questão nos faz lembrar do estado atual dos estudos tecnológicos no país, bem como nos alerta sobre certos conteúdos da noção de cidadania. De fato, o bom emprego da noção de cidadania ao intelectual implica que, justamente por ser intelectual, contribua de forma decisiva para a solução dos problemas que perturbam o desenvolvimento — tanto quanto possível, harmonioso - da sociedade brasileira. Para isso, é preciso que o nosso intelectual tenha compromissos definidos com o bem-estar da população, o que significa, pelo menos, equilibrar as atividades discursivas com a atuação concreta na realidade social. A combinação entre pensamento e ação - parece-nos - fornece o sinal distintivo da cidadania para o intelectual, particularmente aquele das regiões que lutam para a superação das marcas do subdesenvolvimento. Por sua vez, a tecnologia tem importante papel nesse contexto todo, cujo modelo de pensamento tem faltado à grande parte da intelectualidade brasileira.

Neste país, ainda, costuma-se relacionar a tecnologia a determinadas áreas do conhecimento ou de atividade, particularmente no campo da Engenharia, quando se esquece de que a tecnologia constitui uma variante do pensamento teórico-prático de alcance universal; em outros termos, desdobramentos tecnológicos podem ser conseguidos tanto no campo da Biologia, ou da Química, como no campo das Ciências Sociais ou das Letras, por exemplo. A quase completa ausência de padrões de raciocínio tecnológico em nossas instituições de ensino tem colocado barreiras para a ação interventora; igualmente, vem-se disseminando, quase que exclusivamente, o ponto de vista segundo o qual tecnologia significa aplicação. Ora, a tecnologia pode significar aplicação do conhecimento das ciências básicas, mas não exclusivamente. Ela utiliza o conhecimento teórico dessas ciências, sem prejuízo de elaborar seu próprio conhecimento teórico (de segundo nível?), para dar conta da

solução dos problemas que enfrenta, e isso por motivo muito simples: o desenvolvimento da ciência básica não se processa a partir de um objetivo particular, isto é, com endereço certo. Cabe aos estudos tecnológicos (teóricos) preencher as lacunas existentes para obter os resultados (pragmáticos) previamente estabelecidos. Nem podemos nos esquecer de que tais estudos tecnológicos representam, naturalmente, um esforço orientado para a interdisciplinaridade. Ponto intermediário entre a ciência e a técnica, entendida esta última como modo de fazer coisas, a tecnologia apresenta uma posição singular nessa tensão entre uma (ciência) e outra (técnica), o que aumenta bastante seu potencial tanto do ponto de vista da formação das pessoas quanto da perspectiva da atuação prática.

Ora, tudo o que vem sendo dito já revela um conjunto de dificuldades em relação às perspectivas que podemos antever sobre possíveis níveis de superação do *Brasil: O Desenvolvimento Ameaçado*, juntamente com suas consequências a respeito de possíveis "soluções" - isso para empregar palavras do próprio título do Simpósio.

É indispensável dizer que as características apontadas de parcela da intelectualidade brasileira valem de um modo geral, porém servem melhor para caracterizar o nosso intelectual que trabalha no campo educativo-pedagógico. Servem também, mais para este, tanto uma certa disponibilidade intelectual como uma grande resistência aos trabalhos de campo. Esta resistência acaba por superestimar a importância do discurso verboso, congestionado, discurso esse já transformado em um modo de trabalhar burocratizado, apesar de as aparências não revelarem esse aspecto; um pequeno passo a mais, e tal discurso torna-se uma peça formalista, na qual ganha relevo um complicado sistema de combinação e de recombinação de palavras. Praticamente, não possuímos levantamentos, estudos, de modo especial, descrições substanciais sobre nosso estado educativo-pedagógico, mais especialmente, ainda, sobre a nossa escola, do 1- ao 3- grau.

Como então sugerir ou atuar de maneira firme quanto a este ou aquele aspecto? Salvo raríssimas exceções, dados disponíveis com certa regularidade só os do IBGE; é urgente termos dados quantitativos de diferentes ordens para podermos situar, com suficiente clareza, os rumos a tomar na atividade planejadora, interventora. Acrescentemos que, à escassez de dados quantitativos, existe lacuna, maior ainda, de dados qualitativos. Para indicar um só exemplo importante, não estamos acostumados a realizar avaliações, mesmo esporádicas, do nosso conjunto escolar, para não dizer do nosso conjunto educativo-escolar, e muito menos ainda do nosso sistema educativo-pedagógico.

E para ficar neste último caso, basta verificar as nossas condições quanto à bibliografia pedagógica, há tempos incapaz de responder aos desafios mais agressivos da realidade histórico-social. Bibliografia alienada, mesmo quando emprega concepções de fundo desalienador, ela revela com suficiente precisão o elevado grau de disponibilidade intelectual em que os nossos acadêmicos se encontram. Tal disponibilidade aparece sob a forma de constantes alterações dos quadros conceituais, antes mesmo que alguma verificação

mais séria tenha sido feita: basicamente, as alterações se sucedem mais em função das "novidades" do mercado do que por outro motivo qualquer. Há um gosto mórbido pela novidade enquanto novidade, um modo muito particular para o autojulgamento de quem pensa que está atualizado. Falta ao intelectual dedicado ao tema da educação uma sólida formação, pelo menos para conseguir situar-se nesse caravanzará que é a bibliografia pedagógica brasileira, na qual, curiosamente, estão ausentes os clássicos da Pedagogia, na qual, também, a História da Educação Brasileira acabou por substituir a História da Educação. Esta substituição tem sido prejudicial porque nos impede o contacto com experiências ricas; ricas até porque muitas delas esclarecem momentos importantes do nosso passado educacional. E o que dizer da ausência dos clássicos nos estudos pedagógicos? Ao lado de ampliarem o horizonte intelectual, como os livros de História da Educação, a profundidade e a largueza de vistas dos clássicos da Pedagogia, como todos os clássicos, constituem fermentos para novas e contínuas reflexões, bem como dão sentido mais sério aos estudos críticos. Ao lidarem com a relação entre o macro e o microscópio, situando os problemas substantivos tratados não de forma burocratizante, mas de maneira artesanal, a bibliografia pedagógica clássica esclarece sobre os problemas públicos mais urgentes, sobre as insistentes inquietações dos homens. É por isso mesmo que em tal bibliografia os problemas não são os do estudioso, isto é, fruto das preocupações fundamentalmente pessoais de cada intelectual. Daí, também, o fato de essas obras serem indispensáveis mais ainda nos casos como o brasileiro.

Passemos, agora, à segunda parte desta exposição, deixando para outro momento os desdobramentos e os acréscimos que poderiam ser feitos à primeira. Parece não existir dúvida quanto ao principal objetivo do Simpósio, que consiste em pretender que as exposições sejam, tanto quanto possível, programáticas. É este o caminho que será seguido a partir de agora, porém antecedido por algumas breves explicações.

Dada a contínua deterioração de todo o sistema educativo-pedagógico brasileiro, vai ficando cada vez mais difícil situar o que devemos fazer, a fim de reverter o estado atual. E fica difícil porque tudo parece importante e, conseqüentemente, prioritário, trate-se deste ou daquele grau do ensino, ou desta ou daquela modalidade de cada grau, bem como deste ou daquele aspecto de um ou de outro grau ou de uma ou de outra modalidade.

Evidentemente, uma situação como essa provoca perplexidade, ao mesmo tempo que um sentimento de impotência. Exemplos: a escola de 1- grau, apesar de sua idade, ainda conserva os padrões que pretendeu substituir, pois representa, ainda hoje, a justaposição entre a antiga escola primária e o antigo ginásio; a escola de 2- grau, espremida entre a de 1- e a de 3- grau, encontra-se, hoje, mais indefinida do que foi no passado; a escola de 3° grau ostenta o título de escola superior, à qual falta justamente a cultura superior; os cursos profissionalizantes ou as habilitações profissionais continuam cada vez mais problemáticos, uma vez que, salvo raras exceções, não conseguiram ainda uma adequada combinação entre a cultura geral e a formação profissional; os currículos das escolas, de qualquer grau, vêm sendo cada

vez mais abarrotados de disciplinas e de subdisciplinas; o processo de alfabetização, nas primeiras séries do 1º grau, tem sido ineficiente; continuam os gargalos no sistema educacional, tanto na passagem do 1- para o 2- grau como deste para o 3º, bem como nas primeiras séries do 1º grau e na passagem da quarta para a quinta série desse mesmo grau; as condições físicas e pedagógicas das escolas e, também, a questão salarial do magistério permanecem precárias; o próprio significado de escola vai sendo corrompido aos poucos, numa mistura de regras que já não se sabe bem onde se está; os órgãos da administração do ensino, tanto centrais como regionais, encontram-se, muitas vezes, no mínimo embaraçados nesse universo disforme, incontrolável, desprestigiado...

Por sua vez, existe um certo desejo segundo o qual a solução dos nossos problemas educacionais é tarefa de curto espaço de tempo, o que provoca, por não ser bem assim, frustrações de toda ordem, além de críticas descabidas ou apressadas. Do nosso ponto de vista, o encaminhamento de soluções para uma quantidade tão grande de problemas só poderá ocorrer no médio prazo, supondo-se que, nesse período de tempo, trabalharemos com o máximo de recursos e de energia, bem como de forma Sistemática e continua. Apesar de tudo isso, a questão central permanece intocável: o que fazer?

É preciso simplificar a situação, no sentido de que podemos atacar um pouco todos os pontos relacionados; mas simplificar significa, aqui, escolher alguns poucos pontos que, por serem essenciais, precisam ser atendidos de forma constante e intensiva, de acordo com um programa mínimo. Parece-nos que tais pontos essenciais são dois: um se refere aos esforços que têm que ser feitos em relação às primeiras séries do 1º grau; o outro diz respeito ao esforço para elevar os padrões de ensino e de cultura no 3º grau, tanto na graduação como na pós-graduação, especialmente nesta.

Como podemos perceber, estamos ressaltando a importância dos dois extremos do sistema escolar: um representa o ponto inicial e o outro, o terminal. E, neste momento, é bom repetir: outras questões e problemas não serão desprezados; apenas e provisoriamente, terão ritmo menor de aceleração. Por que deve ser assim? Antes de tudo, porque não temos condições de cuidar de todos os problemas ao mesmo tempo e com a mesma intensidade: faltam-nos tanto condições materiais como recursos humanos. Nem temos muitas idéias claras sobre cada um dos problemas arrolados. Temos, porém, posição firmada sobre a importância das primeiras séries do 1º grau, para mencionar uma das prioridades selecionadas.

De fato, as primeiras séries do 1º grau possuem um mérito sem rival, e isso por vários motivos. Lembremo-nos de que é nessa fase que aprendemos a "ler, a escrever e a contar", três instrumentos importantes para a vida civilizada, para a vida de nossos dias. São esses três instrumentos, igualmente, que permitem a continuidade do processo escolar. Enfim, é essa fase de escolarização que fornece às pessoas as condições preliminares, é verdade, porém insubstituíveis para o sucesso posterior, até porque têm estreita relação com a destinação escolar e social dos alunos. Estamos fartos de saber que a aprendizagem escolar, nesse período, repercute de maneira determinante nos

anos escolares que se seguem e, também por isso mesmo, pode definir em grande parte o futuro de cada um. Sob esses aspectos, as primeiras séries do primeiro grau podem ser consideradas decisivas. Não é por outra razão que estão sendo propostas como a grande prioridade no campo escolar.

Como estamos tratando do ensino público, gratuito, os Governos precisam proporcionar as melhores condições para o êxito de um programa que favoreça, particularmente, as séries iniciais do 1º grau, digamos, as três primeiras séries. Esse favorecimento compreende investimentos maciços no melhoramento da estrutura física existente, tornando-a, também, mais rica em oportunidades educativas. Os professores dessas séries devem receber tratamento especial, incluindo salário para proporcionar-lhes tempo integral; seria interessante o aproveitamento das antigas professoras primárias, aquelas consideradas excelentes "alfabetizadoras", até certo ponto independentemente da metodologia que costumam empregar. O tempo integral do professorado revela o grau de preocupação com essa fase escolar, além de ser um bom indicador da identidade da escola e do próprio professor. Criando condições formadoras em todo o ambiente escolar, além da sala de aula, aumentando a permanência diária do aluno na escola para seis horas, simplificando o currículo e os horários de modo que fique ressaltado o grau de importância da leitura, da escrita e da aritmética, teremos um primeiro ciclo do 1º grau com perfil definido, para que, nos três anos seguintes, possamos proceder da mesma forma, porém com algum enriquecimento curricular. Assim, estamos supondo que, num prazo de dez anos, teremos uma escola de 1º grau cumprindo bem suas obrigações por meio de seus três ciclos.

Sem dúvida, essas medidas precisam ser acompanhadas de outras, tais como levantamentos e estudos periódicos sobre o desenvolvimento do programa, o que deve prever avaliações contínuas, que constituem o único instrumento para justificar a permanência de determinado estado de coisas ou o replanejamento. Estudos e avaliações poderiam ser feitos com pessoal das Secretarias da Educação e das Universidades públicas, neste último caso, pelo estímulo aos cursos de pós-graduação, incluindo bolsas de estudo, com o propósito de fazer com que incluam em seus programas temas correspondentes à problemática das três primeiras séries iniciais do 1º grau. Embora não tenhamos feito cálculos sobre os custos dessas iniciativas, acreditamos que não sejam muito elevados. Convênios ou acordos entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, especificamente, entre os Governos Estaduais e os Municipais, poderiam constituir uma forma de diminuir possíveis desperdícios dos recursos públicos. Além disso, se iniciativas dessa natureza se transformarem em programas de Governo, uma importante consequência poderá ocorrer: o Governo mobilizará nessa direção a máquina administrativa para transformar a questão em autêntica política pública, em particular, arrematando Secretarias de Estado da área social para um trabalho coordenado, comum.

Quanto aos cursos de graduação e de pós-graduação, a sua importância e a necessidade de constituírem a outra das grandes prioridades encontram-se no fato de que o país, especialmente agora, passa por uma fase decisiva do

seu desenvolvimento. Entre outros fatores, a existência de pessoal altamente qualificado é imprescindível para sustentar qualquer esforço, atualmente mais do que nunca necessário para uma importante arrancada. Não é o momento, nem é o caso, de estendermo-nos em justificações sobre a importância da ciência e da tecnologia para o país manter um bom nível de independência no plano econômico-social. E o momento, porém, de reafirmar o papel que as Universidades públicas podem continuar desempenhando nesse sentido, se bem que, agora, num ritmo mais intensivo. Nesse quadro, os cursos de pós-graduação ganham uma importância maior, pois é neles que vem sendo formada a grande massa do pessoal altamente qualificado de que o país hoje dispõe.

Ao lado da expansão da graduação na escola pública, é preciso intensificar o aproveitamento dos cursos de formação pós-graduada, numa primeira fase, sem muita preocupação com o tipo de curso. Tudo se passa como se toda pós-graduação fosse igualmente importante para o país. Isso significa que não devemos mais continuar estabelecendo relações mecânicas entre educação e desenvolvimento, ou entre cursos e mercado de trabalho, como ocorreu e vem, ainda, ocorrendo. Desta afirmação não resulta, evidentemente, que não tenha que haver, a partir de certo ponto, escolha de cursos bem específicos e que justamente estes devam merecer tratamento destacado. Ainda quanto à pós-graduação, é preciso incentivar tais cursos com o objetivo de, ao lado dos programas de ensino, e correspondentemente a estes, se estabelecer a programação da pesquisa. Aliás, será esta que, em grande parte, deverá determinar os programas de ensino; assim, ficará mais clara a definição quanto aos objetivos pretendidos. Definir, com clareza, um programa de pesquisa na pós-graduação pode representar, também, uma medida que poderá diminuir o tempo do próprio curso, uma vez que o pós-graduando não mais ficaria, durante um longo tempo, tão inseguro quanto atualmente, na busca de um tema para pesquisa. Por sua vez, o Governo precisará encontrar mecanismos para a imediata absorção desse pessoal altamente qualificado, como já aconteceu em outros tempos, pois supomos que o mesmo Governo continuará sendo a instância impulsionadora de aspectos fundamentais do nosso desenvolvimento.

Estas devem ser consideradas as primeiras anotações sobre o temário educacional, que julgamos interessante apresentar neste Simpósio. Procuramos, numa primeira parte, apontar um dos principais obstáculos ao futuro desempenho do nosso sistema educativo: a forma de contribuição do nosso intelectual que, por profissão, incumbe cuidar dessa área de reflexão e da atividade. Numa segunda parte, esforçamo-nos para sair do impasse segundo o qual tudo é importante e que tudo precisa ser feito ao mesmo tempo e com a mesma intensidade. Foi, então, que apresentamos os dois pontos cruciais, aos quais deveríamos dar prioridade: as três primeiras séries do 1º grau, de um lado, e os cursos superiores, particularmente os de pós-graduação, de outro.

Esperamos que esta sucinta exposição sirva, pelo menos, para nos auxiliar a desmontar determinados padrões de pensamento e de atuação que não nos têm ajudado muito no campo educacional.

## DEBATADORES

*José Mário Pires Azanha\**

Por mais dilatado que fosse o tempo de que dispusesse, dificilmente seria possível debater num sentido estrito a exposição apresentada. Na verdade, não se trata de um conjunto de teses ou de soluções com relação às quais seja fácil tomar posições pró ou contra. O texto apresentado é muito mais o tracejamento de coordenadas, a partir das quais é possível escolher alguns pontos como prioridades da complexa problemática da Educação brasileira. Porém, em face da amplitude dos temas focalizados na exposição, destacarei apenas dois aspectos, sendo o primeiro a respeito das relações entre o intelectual brasileiro e a Educação.

Nos longos anos de ditadura, o discurso sobre a Educação brasileira foi se afeiçoando a um estilo antes denunciatório do que analítico. Esse discurso, recheado de expressões como autoritarismo, opressão, ausência de participação, etc., embora tivesse, evidentemente, profundas vinculações com a realidade educacional brasileira, pretendia menos descrevê-la do que denunciá-la. Contudo, a manutenção desse estilo, ainda hoje, talvez possa representar uma paralisia da ação. Não porque já inexistam autoritarismo e opressões na Educação brasileira, mas porque o essencial, no momento, é antes encontrar fórmulas para a sua extirpação e não mais para a sua denúncia retórica. Mesmo porque, ao contrário do que Péricles dizia, o discurso pode, sim, ser um obstáculo para a ação. Os nossos professores de escola pública, que passaram os anos acadêmicos ouvindo os discursos denunciatórios, são ainda capazes de repeti-los, mas não de usá-los para análise da sua própria Educação como educadores. A escola pública, única acessível aos mais desamparados, vem sendo estigmatizada como de má qualidade, não pelos que são privatistas por convicção e ofício, mas também por aqueles que têm responsabilidades pessoais e profissionais com relação à qualidade do ensino público. Tudo se passa, porém, como se o discurso pedagógico brasileiro tivesse na realidade educacional apenas a sua fonte motivadora e nunca a sua beneficiária, como deveria ser.

O segundo ponto refere-se a um aspecto que está subentendido ao longo de todo o texto, mas convém explicitar. Trata-se da repetida expressão que Jacques Lambert fixou no livro *Os Dois Brasis*; não obstante a banalização dessa expressão, a multiplicidade de significados não tem sido suficientemente explorada. Temos apenas aprendido que ela se refere à coexistência de um Brasil arcaico com um Brasil moderno, mas o seu significado mais rico está, talvez, no fato de que convivemos num Brasil de ficção, de mentira, ao lado de um outro real. Não é outra a idéia que percorre todo o trabalho de

\* *Professor da Faculdade de Educação da USP.*



Anísio Teixeira. No seu artigo "Valores Proclamados e Valores Reais nas Instituições Escolares Brasileiras", ele nos diz que "nos acostumamos a viver em dois planos: o real, com suas particularidades e originalidades; e o oficial, com seus reconhecimentos convencionais de padrões inexistentes. (...) A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente se iria modificar. A lei era algo de mágico capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representava um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. Chegamos, neste ponto, a extremos inacreditáveis. Leis perfeitas, formulações e definições ideais das instituições, e, como ponto entre a realidade, por vezes mesquinha e abjeta, e essas definições ideais da lei, os atos oficiais declaratórios, revestidos do poder mágico de transfundir aquela realidade concreta em uma realidade oficial, similar à prevista na lei".(1)

É esta a situação que o professor Jorge Nagle mostra quando em largos traços descreve a situação do ensino do 1º, 2º e 3º graus. Temos o ensino de 1º grau que substituí, "de mentira", os antigos ensinos primários e ginasiais. Temos uma escola de 2º grau que, num passe de mágica, quisemos tornar profissionalizante e uma terceira que, conforme disse o professor, ostenta o título de escola superior, mas à qual falta justamente a cultura superior. É sempre a mentira legal procurando obscurecer a crueza de uma realidade. Todas as nossas leis proclamam a necessidade da democratização do ensino, mas repugnamos a expansão da escola pública. Quando ela é inevitável, em face do clamor popular, negamos-lhe condições mínimas para um funcionamento eficiente. Reconhecemos, teoricamente, a importância da Educação das massas, mas praticamos uma avaliação fortemente discriminadora no primeiro ano da escola pública, que expulsa da escola os desassistidos da vida.

Concordo com o professor Nagle quando diz que uma situação como essa provoca perplexidade, ao mesmo tempo que um sentimento de impotência. Por isso, entendo que, especialmente no momento atual, seria importante que fizéssemos um esforço mais amplo para reordenar a situação educacional brasileira. Nesse sentido, no ensejo de uma nova Lei de Diretrizes e Bases, aproveitemos para deixar de falsificar a Educação brasileira. Excluamos da nova lei, por exemplo, os conselhos de Educação — em quase trinta anos de funcionamento, não obstante muitas vezes a presença de notáveis educadores, esses órgãos nada mais foram do que cartórios dispensáveis e obstrucionistas de uma real autonomia das escolas brasileiras.

A questão dos conselhos é, contudo, mero exemplo. O importante no momento é impedir que uma nova Lei de Diretrizes e Bases dê um novo avançamento na Educação brasileira. Sigamos o conselho de Anísio Teixeira que, em 1962 e a propósito da Lei 4.024, dizia: "A Lei de Diretrizes e Bases é uma lei federal, *sui generis*, à maneira do Código Civil, do Código Comer-

1. Anísio Teixeira, "Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras", publicado in *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, INEP, 64 (148), 1983, p. 245.

cial etc., destinada a regular a ação dos Estados, dos Municípios, da União e da atividade particular no campo do ensino. Não se trata de lei cujo cumprimento dependa da autoridade federal, como era o caso das demais leis federais de ensino. Todas as autoridades do país estão sujeitas a essa lei e como tal são intérpretes da sua execução. Os Estados devem fazer suas leis, criando os sistemas estaduais de educação, dentro dos poderes que lhes dá a nova lei. Se isso não for compreendido e se continuar a dependência dos Estados por autorização e concessões do poder federal, voltaremos à situação anterior e impediremos a diversificação e a descentralização que, de qualquer modo, se estabelece na nova lei. Este é o ponto fundamental. Que não surja nenhum regulamento a essa lei".<sup>2</sup> Esse alerta de 1962 pouco nos serviu então, e o excesso de regulamentações permitiu que, no campo da Educação, continuássemos a ter o Brasil de ficção e o Brasil real. Em vista do exposto pelo professor Jorge Nagle, que, de certa forma, é concordante com a posição de Anísio Teixeira, considero de grande importância que haja empenho, por parte das nossas autoridades ligadas à Educação, em promover uma mudança no panorama educacional brasileiro. Mudança esta muito mais dependente do exercício de uma vontade política do que de sofisticadas tecnologias pedagógicas.

### *Maria de Lourdes M. Horiguela\**

Em função dos dois pontos principais destacados pelo texto do professor Jorge Nagle - o primeiro envolvendo a formação do próprio professor e o segundo tentando operacionalizar alguns desses problemas -, gostaria de começar tratando da necessidade, que o professor destaca, de se repensar o 1- grau, ponto inicial, e o 3- grau, o aspecto terminal.

Realmente, são pontos essenciais, cruciais, e o destaque é dado ao enfoque das primeiras séries, das três primeiras séries. É crucial porque nós sabemos hoje que a maior parte da nossa evasão escolar se dá nas primeiras séries escolares e, sem ao menos esta formação, temos todo o comprometimento da vida do cidadão, da vida de um indivíduo que não vai sequer poder disputar um lugar razoável no mercado de trabalho. Porém, gostaria também de chamar a atenção para o problema do ciclo intermediário, porque em realidade, se o 1º grau é fundamental e o 3º de extrema importância, não podemos nos esquecer de que a Escola de 2- grau, como o próprio texto destaca, continua padecendo de indefinição. Tanto no que diz respeito à sua organização, quanto no que diz respeito à desatenção dos poderes públicos para com a escola de 2- grau. A sua organização e seu currículo sempre oscilaram da formação geral para uma orientação profissionalizante, pelo menos na parte formal, e, depois, para uma combinação dessas duas características

2. *Idem*, "Meia Vitória, mas Vitória", 37(86), 1962, p. 223.

\* Professora da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP - Campus de Marília.

que, em realidade, marcou mais ainda a sua indefinição. Além disso, o professor que vai assumir as primeiras séries do 1º grau será o formado no Magistério, que é uma formação de 2º grau, porque não temos unidades, escolas públicas, cursos de pedagogia públicos, de nível superior, que possam dar conta da demanda da formação do professorado para assumir esses anos iniciais. Em relação a isso gostaria de saber, por exemplo, de que forma a Escola de 2- grau, do ponto de vista de suas funções, da sua organização, do seu currículo, vai poder atender a todo esse desenvolvimento individual que se pretende, a todas as exigências de cunho político, social e também econômico.

Pergunto se o professor Nagle teria alguma solução, porque creio que um dos objetivos que buscamos nesse Seminário é o de tentarmos operacionalizar algumas formas que possam realmente surtir efeito. Qual seria a solução para o problema da escola de 2- grau, se a sua organização vai variar de acordo com o desenvolvimento do país, no atual estágio em que nos encontramos? Qual seria o modelo mais conveniente para esta Escola?

Quando da apresentação do texto, mencionou-se a formação do professor universitário. Considero, inclusive, que está sendo muito rico esse trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação e as Universidades no sentido de fortalecer uma relação que, muitas vezes, deixa muito a desejar, porque o que temos é um 1- grau, um 2- grau, um 3º grau que, em muitos aspectos, se apresentam de uma forma estanque. Acredito que isso pode nos levar a uma reflexão até o ponto de repensarmos os nossos currículos e, também, o plano de formação do professor.

Por outro lado, vejo de forma um pouco assustadora o modo como as Universidades Públicas estão sendo tratadas atualmente pelas autoridades, haja vista o documento da SEPLAN, divulgado agora em agosto, algumas conclusões apressadas que previam até mesmo a extinção do Ministério da Educação. Trata-se de um problema que realmente vai se agravar com a questão da nova divisão orçamentária em termos federais.

A UNESP, de certa forma, é o flanco mais avançado em termos de ensino oficial no interior, mas vejo com muita preocupação o crescimento da atual onda privatista. As Faculdades e as Universidades Particulares não estão preocupadas com a pós-graduação, salvo honrosas exceções. Não estão preocupadas com a formação do pesquisador, a formação do cientista. Isto acaba sendo realmente trabalho só das oficiais, tanto das Estaduais quanto das Federais, que, no entanto, estão passando por crises e por sérias dificuldades, inclusive de financiamento. Para a criação de cursos novos, por exemplo, leva-se tempo porque não se trata de algo que possa ser criado de um dia para outro; temos que ver principalmente o problema do corpo docente, para começarmos um curso em condições; preocupação que não acontece nas Universidades Particulares.

Quando de uma reunião realizada pelo Sesu e pela UNESP no final de setembro de 1988, em Águas de São Pedro, destinada a fazer uma primeira avaliação da Universidade, alguns dados, até assustadores, foram colocados: por exemplo, o problema de uma projeção que revela que talvez tenhamos

cerca de 3 milhões de universitários no ano 2000, dos quais menos de 30 por cento serão atendidos em unidades oficiais. Na realidade, teremos uma massa de profissionais lançados no mercado apenas com o fundamental, que é o credencialismo; serão, como hoje, fruto de um ensino de má qualidade.

Desconheço como o professor Nagle vê isso, porque não sei até que ponto as Universidades Estaduais teriam que tomar posições mais agressivas diante desse fato, mesmo porque essa onda privativista é praticamente observada em quase todo o mundo. No Brasil, principalmente na área das unidades de 3º grau, creio que realmente é preocupante, porque, se temos um professor com uma formação de má qualidade, não podemos esperar que ele seja um bom profissional.

### *Celso de Rui Beisiegel\**

Li com grande atenção o trabalho produzido pelo professor Jorge Nagle, mas, infelizmente, com muito pouco tempo para uma reflexão mais cuidadosa que permitisse fazer justiça à qualidade e à abrangência das questões colocadas. Então são alguns poucos tópicos que eu pretendo comentar, mais no sentido de continuar o debate que vimos travando nos últimos anos.

Em primeiro lugar, a organização do presente Seminário foi bastante interessante, porque acredito que, em outras sessões, será possível focalizar a Educação sob uma perspectiva bastante ampla, sugerida aliás pelo próprio evento. Questões como os padrões de racionalidade da atuação do poder público e questões como a brutal desigualdade na distribuição interna das rendas. Grande parte dos problemas educacionais para os quais nós não temos condições de encontrar soluções a curto prazo, talvez nem a médio prazo, decorre de processos que acontecem fora da área educacional e fora das nossas possibilidades de atuação enquanto educadores. Claro, enquanto cidadãos, enquanto educadores, temos também condições de atuar sobre estes processos, mas a nossa possibilidade, neste caso, é limitada. Evidentemente esse fundo processo de empobrecimento tem conseqüências na Educação, na medida em que diminui as possibilidades de investimentos, tanto nas condições materiais, quanto nas condições funcionais, na formação e na remuneração, na criação de condições adequadas de trabalho para os professores que atuam na escola pública. De certa forma, este é um problema que ocorre fora do sistema escolar, mas que exige também dentro do sistema escolar providências urgentes neste sentido. É preciso não deixar de atentar para o congestionamento progressivo e brutal dos órgãos administrativos e, de alguma forma, precisamos começar a desenvolver uma atuação que venha a inverter esta tendência. É preciso fixar a atenção em quem está na unidade escolar, aumentar as responsabilidades e as possibilidades de atuação do pro-

\* *Professor da Faculdade de Educação da USP.*

fessor e do diretor. É preciso inverter uma tendência que vem marcando o sistema escolar há bastante tempo.

Embora neste trabalho o professor Jorge Nagle não tenha desenvolvido bastante o tema em suas reflexões sobre a tecnologia, apenas de passagem, gostaria de sugerir que se considerasse que esta atividade teórica, inclusive na área da tecnologia, envolve especialidades, mas envolve também uma reflexão sobre a cultura geral tecnológica numa sociedade subdesenvolvida.

O texto cuidou bastante do acadêmico e da pesquisa na academia. Nós temos trabalhado bastante, tentando encontrar saídas e equacionamentos adequados para a pesquisa na universidade. O professor José Mário, inclusive, tem um trabalho escrito importante nessa direção. É preciso atentarmos para as conseqüências que a própria regulamentação da pós-graduação imprimiu à realização das pesquisas na universidade. Sobretudo nas áreas das Ciências Humanas e da Educação, o modo pelo qual se realiza a pesquisa na pós-graduação acentuou o caráter individualista, artesanal e egoísta do trabalho universitário. Faltam, entre o esforço do pesquisador, voltado para a realização de mestrados, de doutorados, de livre-docência, e as necessidades da sociedade e da aplicação, organismos universitários, programas de atividade que estabeleçam vínculos, vínculos sistemáticos institucionais entre a necessidade do professor e as necessidades do desenvolvimento da teoria e da aplicação. Considero muito bem colocado este tema no texto de Nagle. Concordo com as prioridades e até me lembrou Machado de Assis quando diz que o menino é o pai do homem. Então nós precisamos cuidar dos nossos meninos na primeira, na segunda, na terceira série da escola de 1- grau para que no futuro estejam bem preparados. Porém, como os homens também são pais dos meninos, no outro ponto da escala, vamos cuidar da pós-graduação, para que esses meninos acabem sendo bem informados. É claro que eu concordo que o grande desafio educacional neste país é a educação popular de crianças, jovens e adultos. Isto, necessariamente, envolve uma decisão corajosa de fixação de prioridades.

As críticas ao academicismo me pareceram um pouco rançosas. Aqui também entendo que uma colocação mais positiva seria aquela no sentido de fortalecer e estabelecer novos e claros mecanismos de articulação entre as necessidades sociais e a atividade dentro da universidade. Nós — o caro amigo Jorge Nagle, dr. José Mário e eu — temos tentado trabalhar nessa direção com empenho, dedicação, mas precisamos conseguir mais do que temos conseguido nessa direção.

O convênio, por exemplo, da USP, da UNESP, da UNICAMP, com a Secretaria da Educação, que envolve, neste ano de 88, 170 cursos da USP, 280 cursos da UNESP e 1.70 cursos da UNICAMP, voltados para o professor de 1- e 2- graus da Escola Pública, é um mecanismo importante, ainda inadequado, é verdade, mas já representa alguma coisa importante no sentido do envolvimento da universidade com as necessidades de apoio ao pessoal do 1º e 2º graus da Escola Pública.

É uma pena, no entanto, que verbas vinculadas a esse programa, porque são do Salário Educação e foram aprovadas no Plano Anual de Trabalho da

Secretaria da Educação, pelo Conselho Estadual de Educação, a esta altura do ano, em meados de outubro, ainda não tenham sido liberadas para a realização do programa, com o que se compromete um vasto esforço que estamos desenvolvendo nas três Universidades, de vincular a universidade às necessidades da Rede Pública de Ensino. Anos de esforços, no sentido de motivar os colegas para que se envolvam com as necessidades da Rede, começam a ser de certa forma desgastados, perdidos, na medida em que o governo estadual não liberou verbas já vinculadas a serviço da realização do programa.

Mas nós ainda temos programas de formação do educador em serviço. Hoje, está acontecendo, lá na Faculdade de Educação, uma reunião de um grupo que eu coordeno, de 18 grupos sobretudo das Universidades Estaduais, mas também de algumas Universidades Privadas, dedicados a trabalhos na área de Ciências. Como este seminário, nós já estamos encontrando nas Universidades Públicas um conjunto de iniciativas que revela este comprometimento crescente dos educadores, dos intelectuais, dos acadêmicos, "com as necessidades sociais do País". O que nós precisamos é continuar melhorando esses mecanismos, atuar no sentido de pressionar o Poder Público a responder pelas suas responsabilidades nesta área.

Os problemas a enfrentar na área da Educação são realmente imensos e em todos os aspectos: a Educação do adulto, por exemplo; afinal de contas, grande parte das dificuldades da nossa vida urbana é determinada pelo fato de que há um outro Brasil sistematicamente à porta, à nossa porta, e nos cria dificuldades bastante difíceis. Há dificuldades em todas as áreas e Nagle tem toda a razão em prevenir sobre este impulso de querer resolver problemas agora, o ano que vem, depois. Não há soluções a curto e médio prazos satisfatórias para todos os problemas da Educação da população num país como o nosso. Mas é preciso começar e nós precisamos tentar localizar aqueles elementos que seriam privilegiados no sentido de iniciar uma atuação realmente construtiva.

Acredito que alguns elementos apontados por José Mário Azanha, não só nesta colocação de hoje, mas em algumas outras colocações, já apontam saídas; porém, como sou sociólogo, atribuo uma grande importância à presença popular, ao poder reivindicatório das populações, no equacionamento, no direcionamento dos processos que vêm ocorrendo na Educação. Encontro, por exemplo, na pressão das populações urbanas do Estado de São Paulo, o momento inicial de transformação do nosso antigo ensino secundário, elitista, para esta situação educacional que encontramos hoje. E houve um certo momento em que a pressão reivindicatória das populações conseguiu transformar a antiga escola secundária, seletiva, a escola pública inexistente, numa escola aberta ao conjunto da população. Azanha teve uma participação fundamental nesse processo na medida em que encontrou respostas adequadas a um processo que a população vinha desencadeando. Eu não sei por que não mobilizarmos este poder reivindicatório das populações também no sentido de uma possível melhoria da qualidade do ensino.

Já não acredito muito na possibilidade de grandes transformações na Educação escolar a partir de uma ação de cúpula, por melhor que seja a cúpula

dirigente de uma vasta organização. Nós temos tido bons secretários. Temos tido educadores de grande significado na nossa história da Educação atuando na Secretaria da Educação. Os últimos secretários são homens respeitáveis, Paulo de Tarso, Paulo Renato, Pinotti, Chopin Tavares de Lima. Os quadros administrativos da Secretaria da Educação são qualitativamente respeitáveis, mas não se chega até a unidade escolar. Não se consegue fazer com que o professor deixe de faltar aquelas duas faltas a que ele tem "direito". Não se consegue fazer com que o professor deixe de trabalhar o mínimo possível numa escola onde as condições de vida e de trabalho são adversas. Quer dizer, de cima para baixo me parece uma coisa difícil de ser conseguida.

Nesse sentido, eu tenho a impressão de que nós precisamos pelo menos investigar e ensaiar as possibilidades do envolvimento do usuário na qualidade dos serviços. Ou seja, é preciso envolver as populações no funcionamento da escola. Isto é um pouco adverso para os nossos educadores. A população é desagradável, não é essa coisa encantadora que certos colegas pintam por aí, que a beleza está no homem do povo. Não. Quem tem esse contato, quem viveu esse contato, sabe que as mães são irritantes, colocam as coisas de forma inadequada, são agressivas. A população não é "bonita". Mas é nesta participação popular, na cobrança popular, no envolvimento da população no funcionamento da escola que eu acredito que nós, os nossos colegas da Rede, os educadores, os diretores, poderão encontrar o respaldo necessário até para a valorização das suas condições materiais de trabalho e de salário. É preciso que a população cobre a escola quando o professor das crianças está faltando. O comportamento dos nossos professores, que reprovam alunos na 1- série porque têm uma visão e um entendimento inadequados do que seja a avaliação, deve ser de alguma forma submetido ao crivo, à pressão e à crítica das nossas populações, e elas respondem favoravelmente a isto quando se criam condições propícias a essa atividade. Pelas experiências que temos tido em algumas escolas que funcionaram nessa direção, dá para perceber que esta população, por mais rústica que seja, por mais precárias que sejam as suas condições de vida, tem condições de atuar no sentido positivo em relação ao funcionamento da escola. Talvez seja o viés do sociólogo, mas, enquanto uma ação de cúpula das mais positivas, com as melhores orientações e com o maior teor de compromisso com o funcionamento da Educação, não encontrar o respaldo, um apoio decisivo no poder reivindicatório das populações, não vejo saída para as dificuldades educacionais que estamos atravessando.

# CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PERSPECTIVAS E SOLUÇÕES

*Jacques Marcovitch\**

Transnacionalização dos mercados, inovação tecnológica e uma nova geopolítica mundial marcam o final da década dos anos 80 e determinam o perfil mundial do próximo século. O novo ciclo tecnológico tem transformado o comportamento da sociedade e modificado drasticamente as vantagens comparativas de empresas e das regiões econômicas nas quais estão inseridas.

Enquanto esta revolução ocorre nos países mais desenvolvidos, a América Latina vive sua década perdida caracterizada por uma drástica redução da renda *per capita*, dos investimentos brutos, da produção de bens de capital, assim como de expressivo aumento da dívida externa. Esta turbulência econômica exige uma estratégia baseada na recuperação dos investimentos, na inovação tecnológica e na integração em torno de eixos de complementaridade, que garanta a conquista do futuro e a preservação da democracia.

## **1 — O Contexto Latino-americano**

Nos cinco primeiros anos da década, o PIB *per capita* decresceu em 27%, os investimentos brutos foram reduzidos em 9% e a dívida externa bruta aumentou em 45%. Enquanto as exportações da América Latina resultavam num saldo positivo da balança comercial de US\$ 112 bilhões, o pagamento dos juros consumia US\$ 161 bilhões. Quanto à economia informal, já representa 30% do PIB e entre 30 e 40% da força de trabalho da região.

No campo da pesquisa científica e tecnológica, avanços expressivos foram realizados, mas ainda aquém dos desafios decorrentes do novo ciclo tecnológico. Nas três últimas décadas, triplicou o número de pesquisadores e engenheiros dedicados à área de C&T. De 30 mil pesquisadores e engenheiros do

\* *Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, Presidente da ALTEC — Associação Latino-americana de Gestão Tecnológica e Diretor do Instituto de Estudos Avançados da USP.*



início da década de sessenta na América Latina, evoluiu-se para cerca de 100 mil. Os gastos, que correspondiam a US\$ 300 milhões no início da década de sessenta, hoje alcançam a cifra de US\$ 3 bilhões, o que representa expressivo aumento em relação ao passado, mas diminuto no contexto do novo ciclo e dos gastos dos países industrializados.

O surgimento de novas tecnologias fez que a maioria dos países industrializados optasse por um crescimento dos seus gastos em C&T até patamares de 2,5 a 3,5% do PIB. Com isso é possível promover a inovação tecnológica e induzir a reconversão do setor produtivo, tornando-o mais competitivo para a próxima década. Na América Latina, nenhum país consegue gastar mais de 0,7% em C&T, sendo que vários deles reduziram estes gastos em função da crise econômica. Apesar disto, algumas ilhas de modernização tecnológica foram constituídas.

No campo das novas tecnologias, existem já competências instaladas no meio científico e no meio empresarial. Esta modernização, no entanto, não permeia o setor produtivo. A redução dos investimentos e a falta de uma política industrial associada a uma estratégia de inovação fez que ilhas de modernização convivessem com um setor industrial defasado tecnologicamente em relação ao seu próprio passado e em relação aos países mais desenvolvidos.

O cenário geopolítico internacional está se modificando. Vive-se uma nova realidade com a aproximação dos EUA e URSS. A Europa Ocidental constitui-se num novo bloco econômico, optando por um liberalismo que a afasta dos países em desenvolvimento. A China busca sua modernização e constitui com o Japão um novo epicentro da economia mundial. A África, que ingressou timidamente na era da industrialização, vive hoje um momento crítico de elevação do nível de miséria. Neste novo contexto, a América Latina tem se afastado dos países mais avançados.

## **2 — O Novo Mundo Tripolar**

Está se delineando um novo mundo tripolar: o primeiro pólo é constituído pelos Estados Unidos e Canadá, com a associação do México. O segundo pólo é integrado pelas principais economias européias que constituem a CEE. O terceiro é liderado pelo Japão com a associação da Coreia do Sul, Hong-Kong, Taiwan e Cingapura. Dólar, ecu e ien são moedas que simbolizam este novo mundo tripolar.

O acordo de livre comércio assinado entre o Canadá e os Estados Unidos e os contratos de longo prazo na área energética revelam a constituição de um "campo de força ampliado", tendo como epicentro o mercado norte-americano. Estados Unidos e Canadá passam a constituir a partir de 1989 um mercado de 370 milhões de habitantes com um PIB total de US\$ 4,6 bilhões e uma renda *per capita* média superior a US\$ 16.000 ao ano. Para os norte-americanos que resistiram à idéia da integração econômica, foi apresentado o argumento da "segurança nacional". O Canadá tem uma fronteira de 4.500 km com os Estados Unidos, e é o maior país que os separa da União Soviética.

tica. O Canadá é um aliado importante, tanto por motivo estritamente comercial quanto de ordem de segurança nacional. A integração econômica EUA/CANADÁ torna-se um novo espaço de oportunidades em decorrência do tratamento preferencial dado às empresas estabelecidas nestes países.

Na Europa, a aliança franco-alemã, origem da comunidade européia, já comemorou suas "bodas de prata". Para 1992 é prevista a suspensão de barreiras protecionistas remanescentes entre os países da CEE. No campo cultural, científico e tecnológico, os grandes projetos já se realizam em escala européia. A CEE assume atribuições pertinentes aos Estados-membros e determina uma política agrícola comum. A estratégia comercial européia e as prioridades para a cooperação internacional estão sendo centralmente coordenadas. Bruxelas e Strasburgo pesam cada vez mais no cenário europeu.

Em 1987, as maiores taxas de crescimento econômico foram, mais uma vez, observadas no sul do Pacífico. Um crescimento de 8% em Taiwan, 7% em Cingapura, 6% nas Filipinas e 10% na Coreia do Sul. O Japão investe agressivamente na região, lança mão da sua capacidade produtiva, de matérias-primas da Austrália e Indonésia, da mão-de-obra barata da Tailândia e Malásia. Consegue manter um crescimento industrial anual de 8% e um excedente comercial anual de US\$ 80 bilhões. Em 30 anos abocanhou mais de 7% do comércio mundial. Internacionaliza-se a economia japonesa e desloca-se para o Pacífico o epicentro da economia mundial.

Sem acordos explícitos de integração, as políticas de investimentos e os indicadores de intercâmbio comercial revelam uma regionalização baseada numa divisão horizontal do trabalho entre estes países. O Japão é o principal investidor nos novos países industriais da Ásia. Seus investimentos na Coreia do Sul, por exemplo, correspondem a 51,6% dos investimentos estrangeiros. Na região, os investimentos japoneses totalizaram em 87 um bilhão de dólares, havendo crescido 80%, só em Taiwan.

Os três pólos se apóiam mutuamente. Quando do *crash* da Bolsa de Nova York e das últimas desvalorizações do dólar, governos europeus rapidamente intervieram para a sustentação desta moeda. Quando os Estados Unidos se sentiram ameaçados pelo comércio de tecnologia entre o Japão e a União Soviética, empresas nipônicas suspenderam estas negociações. As deliberações do G-7 (dirigentes dos sete países mais industrializados do mundo) constituem a evidência de uma interdependência que se consolida.

Dos manufaturados importados pelo Japão, 28,2% provêm dos "Dragões", participação superior à dos Estados Unidos, que participaram com 26,8% das importações nipônicas de manufaturados. Elevação dos investimentos japoneses na região, deslocamentos de indústrias de mão-de-obra intensiva para países vizinhos, aumento do comércio intra-regional, valores humanos baseados no confucionismo, constituem as bases de uma esfera de co-prosperidade.

Enquanto os três pólos protegem seu crescimento econômico, os países do Terceiro Mundo vivenciam uma das piores décadas deste século. Uma década que foi marcada pela redução de sua participação no comércio internacio-

nal, elevação de sua dívida externa, transferência líquida de recursos aos países desenvolvidos, afastamento do avanço tecnológico e, finalmente, redução drástica de PNB *per capita*.

Em complemento aos acordos e pactos já existentes na América Latina (Pacto ANDINO, ALADI etc.), em 1986 foram assinados doze protocolos de entendimentos entre Brasil, Argentina e Uruguai. Eles marcam o início de uma nova fase de cooperação entre três países limítrofes que recuperam lentamente a democracia política. Os doze protocolos tratam de entendimentos nos seguintes campos: 1) bens de capital; 2) trigo; 3) abastecimento alimentar; 4) expansão do comércio; 5) criação de empresas binacionais; 6) assuntos financeiros e monetários; 7) fundos de investimentos; 8) energia; 9) biotecnologia; 10) estudos econômicos; 11) informação e assistência em casos de acidentes nucleares; 12) cooperação aeronáutica. Várias frentes foram estabelecidas, mas faltou a abertura de uma "avenida central de integração econômica".

A celebração dos doze protocolos Argentina/Brasil/Uruguai, o projeto de criação de uma unidade de conversão - o gaúcho - e o delineamento de um mercado comum são medidas corretas. Infelizmente, elas se realizam em ritmo mais lento do que o momento exige. Desde que seja dada maior velocidade aos entendimentos entre Buenos Aires, Brasília e Montevidéu, a constituição de um bloco latino-americano é o caminho a perseguir.

### **3 — Riscos para o Brasil e América Latina**

O maior risco que a América Latina está correndo hoje é perder seu futuro. A década dos anos 80 será aquela em que países como o Brasil, México e Argentina se estagnaram tecnologicamente. No caso do Brasil, a década dos anos 50 se caracterizou pelo transplante de novas indústrias dentro de um plano de substituição das importações e a década dos anos 70, por um amplo movimento de promoção das exportações, que viabilizou o programa de investimentos públicos e privados favorecendo um novo salto tecnológico.

#### *3.1. Os ciclos de crescimento no Brasil*

Isto não aconteceu na década de 60 e novamente não acontece na de 80. O Quadro I revela que nos últimos trinta e cinco anos o Brasil conviveu em dois períodos com taxas de crescimento do PIB inferiores a 5%. O primeiro foi no período 63/67, com uma média de crescimento de 3,16% ao ano, e o segundo no período 81/85, com uma média de crescimento de 0,9%.

A redução do ritmo de crescimento e outras causas provocaram a estagnação tecnológica brasileira ampliando a defasagem em relação aos países mais desenvolvidos. Algumas destas causas merecem ser analisadas.

A redução dos investimentos no Brasil foi drástica. O Brasil investiu 25,6% do seu PIB em 1970, alcançou 32,1% em 1975 para reduzir este valor lentamente até alcançar 19,1% em 1984. A euforia da década de 70, baseada na poupança internacional, não se sustentou. Com isto, o saldo tecnológico

**QUADRO I**  
**Evolução do PIB e da produção industrial do Brasil**  
**em termos reais**

ANO	PIB Taxa de Variação Anual		Produção Industrial Taxa de Variação Anual
1950	6,5		11,3
1951	5,9		6,4
1952	8,7		5,0
1953	2,5		8,7
1954	10,1		8,7
1955	6,9		10,6
1956	3,2		6,9
1957	8,1		5,7
1958	7,7	Ciclo 1	16,2
1959	5,6		11,9
1960	9,7		9,6
1961	10,3		10,6
1962	5,2		7,8
1963	1,6		0,2
1964	2,9		5,2
1965	2,7		-4,7
1966	3,8		11,7
1967	4,8		3,0
1968	11,2		15,5
1969	10,0		10,8
1970	8,3		10,5
1971	11,3		11,8
1972	12,1		12,7
1973	14,0		16,0
1974	9,0	Ciclo II	9,1
1975	5,2		5,6
1976	9,8		12,5
1977	4,6		3,9
1978	4,8		7,4
1979	7,2		6,6
1980	9,1		7,9
1981	-3,1		-5,4
1982	1,1		0,4
1983	-2,8		-7,0
1984	5,7		5,9
1985	8,4		8,3
1986	8,0		10,9
1987	2,9		0,9

baseado no crescimento dos investimentos e na promoção das exportações encontrou-se sem respaldo quando do início dos anos 80. A partir daquele momento, tem-se buscado contrapor esta situação com a modernização de segmentos produtivos específicos, como, por exemplo, a informática.

A estratégia adotada no campo da informática gerou indiscutivelmente um salto localizado. Estudos recentes revelam que este segmento empregou em 1986 mais de 33 mil pessoas, sendo que um terço (11.709) de nível superior. É uma geração inteira de profissionais que foram absorvidos por um setor dinâmico, tendo a oportunidade de revelar sua criatividade e desempenho. São profissionais que detêm uma tecnologia. Hoje questiona-se a capacidade de inovação (P&D) e de competitividade (gestão estratégica) desta indústria que são determinantes para seu desenvolvimento.

Se de um lado o investimento em informática resultou em modernização tecnológica, esta não permeou o tecido produtivo do país. Os setores tradicionais do país (têxtil, siderúrgico, alimentício etc.) perderam rapidamente sua vantagem comparativa. A falta de uma política industrial associada a uma política de inovação tecnológica tornou-se evidente. A dissociação destas políticas fez que vocações regionais fossem desperdiçadas. Mesmo setores onde a vantagem comparativa do Brasil é evidente, como o de celulose e papel, tiveram no primeiro quinquênio da década de 80 o mesmo tratamento que outros setores de viabilidade menos evidente.

## QUADRO II

### Evolução do setor de bens de capital

US\$ milhões correntes

ANOS	Produção total de BK		Total import. de BK	
		%		%
1970	2.108			
1971	2.869		1.323	36,7
1972	3.983	38,8	1.854	40,1
1973	5.890	47,9	2.282	23,1
1974	8.833	50,0	3.355	47,0
1975	11.250	27,4	4.214	25,7
1976	12.869	14,4	3.874	(8,1)
1977	14.429	12,1	3.314	(14,4)
1978	16.563	14,8	3.775	13,9
1979	17.016	2,7	4.041	7,0
1980	17.891	5,1	4.686	16,0
1981	19.865	11,2	4.304	(8,1)
1982	18.291	(7,9)	3.494	(18,6)
1983	10.343	(43,5)	2.653	(23,4)
1984	10.589	2,1	2.288	(13,8)
1985	11.161	5,4	2.635	15,2
1986	13.367	19,8	3.687	39,9
1987	16.208	21,1	4.125	11,9

Fontes: CACEX e ABDIB; elaboração: DECON/ABDIB

No período de 81 a 84, a produção industrial também alcançou taxas negativas de crescimento, resultando num decréscimo médio de 1,5% ao ano. Foi o único período da história recente do Brasil onde em três anos seguidos o crescimento industrial foi negativo ou nulo. A produção total de bens de capital, que no período de 70 a 80 cresceu em média 24,9% ao ano, reduziu-se drasticamente. Nos três primeiros anos da presente década, sua produção foi reduzida em 12,2% ao ano, em média, chegando ao seu mínimo em 1983 com a abrupta queda de sua produção em 44%. O Quadro II mostra que a importação de bens de capital também sofreu a mesma redução, voltando em 83 ao mesmo patamar de 73, isto é, de aproximadamente 2,5 bilhões de dólares de importação.

### 3.2. *América Latina e sua década perdida*

Na América Latina os anos 80 correspondem a uma regressão econômica alarmante que ameaça o futuro. Enquanto a dívida da região se mantém nos 400 bilhões de dólares, os investimentos, indicador de modernização tecnológica e desenvolvimento, reduziram-se em 25% em comparação a 1980. Exportação, redução de déficit público, corte nos programas sociais, diminuição dos gastos governamentais, inclusive em C&T, têm sido o discurso oficial nos países que integram a comunidade latino-americana.

Com base na capacidade industrial já instalada e nos produtos agrícolas, a exportação latino-americana tem rapidamente crescido. Em 1987, o excedente comercial da região foi de 20,2 bilhões de dólares enquanto em 1986 ele correspondeu a 17,1 bilhões. A elevação das exportações permitiu reduzir o déficit do balanço de contas correntes para 8,8 bilhões de dólares contra 40 bilhões em 1981. Apesar deste desempenho nas exportações, o fluxo de capital tem sido negativo para a região. A América Latina tem reembolsado mais do que tem recebido. A transferência líquida de capitais para os países credores está estimada em 22 bilhões de dólares em 1986 e 24 bilhões de dólares em 1987.

Este balanço econômico, associado a elevadas taxas de inflação, e a turbulência política tornam ainda mais difícil o ajustamento ao novo ciclo declarado e metas divulgadas, e o sistema de C&T tem sofrido uma drástica contração.

Na Venezuela, quatro prioridades foram explicitadas. A busca de competitividade e avanço tecnológico deve se dar com prioridade nos setores de: a) mineração, da produção de metais primários, de produtos metalmeccânicos intermediários e de bens de capital, b) derivados de petróleo, incluindo a petroquímica, plásticos e química; c) agroindústria baseada em insumos agrícolas de alta eficiência nos trópicos e d) eletrônica e informática profissional. Apesar das prioridades explicitadas, foi unicamente nas empresas que internalizaram uma capacidade de inovação tecnológica (ex.: petróleo) que se observou um avanço tecnológico.

Na Colômbia, realizou-se, em 1987, um amplo debate nacional sobre o papel da C&T e sua contribuição ao desenvolvimento. Na ocasião, partiu-se

das prioridades do Plano Nacional de Recuperação: estímulo às atividades econômicas com maior participação da sociedade, aumento do emprego e da renda, em especial nas regiões onde ocorrem conflitos armados. O governo, as instituições de ensino e pesquisa e o setor produtivo elegeram diretrizes transformadas num projeto de lei em fase de discussão. Apesar da consciência existente sobre o problema, têm sido inúmeras as resistências para a adoção de medidas concretas na promoção do desenvolvimento tecnológico e da promoção da ciência.

No Brasil, a meta de 2% do PIB para C&T tem sido amplamente divulgada. Ela tem servido de direção, mas seu atingimento torna-se cada vez mais difícil. Esta dificuldade decorre de duas causas: a) a falta de indicadores confiáveis que permitam avaliar a evolução do sistema de C&T e cada um dos seus principais componentes; b) a ausência de indicadores impede o acordo em torno de políticas setoriais com metas.

Apesar da respeitável evolução da C&T na América Latina nos últimos trinta anos, o impasse vivido nos anos 80 tem dificultado seu ajustamento ao novo ciclo tecnológico. Alguns setores têm se transformado em "ilhas de excelência". No geral, as prioridades, diretrizes e metas foram explicitadas, mas os resultados estão ausentes.

### *3.3. A redução dos investimentos em C&T*

A recessão que caracteriza o início da década de 80 inibiu ainda mais os tímidos esforços de realização no campo da pesquisa científica e tecnológica. Os países desenvolvidos, conscientes da importância da ciência e tecnologia, elevaram seus gastos para o patamar de 2,5 a 3,5% do PIB, enquanto o Brasil não conseguiu ultrapassar 0,6%. Nos países da OCDE, a participação do setor privado em financiamento em C&T foi estimulada para totalizar em 1983 mais de 50% dos recursos alocados. No Brasil, o louvável esforço de criação de mais de uma centena de laboratórios de P&D por empresas do setor produtivo permitiu que ao longo dos anos fosse mantida a participação deste segmento em 10% dos financiamentos em C&T.

Globalmente, os investimentos em pesquisa científica e tecnológica foram, no entanto, contraídos. Um levantamento recém-concluído revela que no período de 1979 a 1984 os investimentos administrados pelas cinco principais agências do país (CNPq, FINEP, STI, CAPES e FAPESP) foram reduzidos, em termos reais, em 42,5%. A partir de 1985, apesar de se verificar uma tendência de recuperação de recursos, os mesmos são ainda em 30,4% inferiores àqueles alocados em 1979.

Pode-se observar no Quadro III que, de 1979 (Cr\$ 2.384,0 bi) a 1984 (Cr\$ 1.372,7 bi), há uma abrupta queda das Receitas Totais, com um pequeno aumento em 1985 (Cr\$ 1.684,9 bi). Isto gerou no período de sete anos uma redução de 30,4% da capacidade total de investimentos do sistema. Os Desembolsos e as Atividades-Fim tiveram evolução semelhante, mas com uma perda ainda maior da ordem de 40 a 50%, respectivamente.

O fato que merece destaque é a perda global de eficiência até 1984, com o aumento da participação das Atividades-Meio, Amortizações e Encargos de Financiamentos, em detrimento das Atividades-Fim. A partir de 1985, observa-se uma mudança de tendência com uma recuperação parcial de eficiência.

Em 1979, as Atividades-Fim respondiam por 86,6% do Desembolso Total, enquanto as Atividades-Meio arcavam com 10,7% e as Amortizações e Encargos de Financiamento com apenas 2,4%. Três anos depois, em 1982, já era sensível a tendência de deterioração e de perda da eficiência. Nesse ano, as Atividades-Fim passaram a responder com 79,3%, as Atividades-Meio com 15,1% e as Amortizações e Encargos de Financiamento com 3,8% das Despesas Totais.

Pois anos mais tarde, em 1984, foi atingido o ponto mais baixo da curva. As despesas com Atividades-Fim representam apenas 70,3% das Despesas-Totais, enquanto as Atividades-Meio dobraram sua participação com relação a 1979, chegando a 18,7%. As Amortizações e Encargos quadruplicaram sua participação relativa com 9,5%.

Com base no índice de variação absoluta, as Receitas Totais, Desembolsos Totais e Atividades-Fim sofreram drásticos cortes de até 56%. As Atividades-Meio mantiveram os valores de 1979 (Cr\$ 236,1 bi) e as Amortizações e Encargos mais que dobraram de 1979 (Cr\$ 52,5 bi) para 1984 (Cr\$ 117,9bi).

Os dados mostram que, num primeiro plano, houve cortes drásticos nos recursos destinados à Ciência e Tecnologia, decorrentes da desaceleração dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento no país. Estes cortes, contudo, não se distribuíram de forma homogênea sobre os itens de desembolso. Eles foram efetuados unicamente nas Atividades-Fim, nos recursos que são efetivamente aplicados em Bolsas, auxílios e fomento. Por outro lado, pode-se inferir que o sistema também não soube adequar-se à nova realidade orçamentária, seja quando mantém a mesma infra-estrutura administrativa, seja quando mostra níveis de endividamento cada vez maiores.

O verdadeiro arrocho praticado de 1979 a 1984 resultou, na ponta do sistema, no atraso do desenvolvimento científico e tecnológico do país, e gerou uma perda real da capacidade de resposta aos graves problemas nacionais. A diminuição das aplicações levou ao desestímulo de técnicos e cientistas, ao aumento da defasagem tecnológica e à paralisação de muitos projetos essenciais. O aumento das despesas com Amortizações e Encargos Financeiros levou à Redução da capacidade de gerar novos investimentos, pois comprometeu *a priori* o orçamento das despesas com Atividades-Meio, reduzindo a eficiência de todo o sistema.

O Quadro III revela ligeira melhora a partir de 1985, mas não recupera os níveis de 1979. Com uma nova realidade política e econômica em 1985, as Receitas Totais e as Atividades-Fim aumentaram, com relação a 1984, 4,5% nas Atividades-Meio e 9,4% nas Amortizações e Encargos Financeiros. Isto não é suficiente para restaurar a corrosão de seis anos de recessão, e muito menos o necessário para que o país possa acompanhar o novo ciclo tecnológico. A Figura 1 revela a evolução e aplicação dos recursos destinados à C&T ao longo dos sete anos. O comportamento das curvas de Receita e Despesa, em quaisquer níveis de agregação, apresenta-se muito semelhante para todas as agências.



### QUADRO III

Evolução dos recursos aplicados pelas cinco agências no período de 1979 a 1985 e discriminação dos desembolsos

	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
<b>Receitas Totais</b>	2.384,0	-	2.071,9	-	1.758,8	-	1.932,7	-	1.964,3	-	1.372,7	-	1.684,9	-
<b>Desembolsos Totais</b>	2.211,3	100	1.883,8	100	1.970,5	100	1.693,0	100	1.429,7	100	1.242,3	100	1.484,6	100
- Atividades-Fim	1.916,0	86,6	1.562,1	82,9	1.251,2	79,7	1.344,2	79,3	1.086,6	76,0	873,0	70,3	1.131,9	76,2
- Atividades-Meio	236,1	10,7	251,6	13,3	235,7	15,0	253,9	15,1	218,3	15,3	232,5	18,7	233,5	15,7
- Amortiz. e Encargos	52,5	2,4	61,2	3,3	59,3	3,7	64,6	3,8	99,0	6,9	117,9	9,5	106,8	7,2
- Reservas Financeiras	6,7	0,3	8,9	0,5	24,3	1,6	30,3	1,8	25,8	1,8	18,9	1,5	13,5	0,9

Notas: 1) Valores constantes em Cruzeiros Bilhões - Cr\$ 10<sup>9</sup> de dezembro de 1985. Dados ajustados pelo IGP-DI.

2) Fonte: Balanços e Demonstrativos Orçamentários Consolidados Anuais.

3) Dados da CAPES para 1985 foram estimados.

4) US\$ Dólar de dezembro de 1985 - 9.855 Cruzeiros.

### 3.4. *O Estado de São Paulo: estudo de um caso*

Diretrizes políticas de Ciência e Tecnologia são necessárias. Prioridades devem atender o longo prazo na constituição de capacitação para o futuro e atender as prioridades conjunturais.

No campo do desenvolvimento da ciência, a responsabilidade do Estado é indelegável e deve estar associada aos investimentos em ensino superior, em especial, na pós-graduação. No campo tecnológico, o desenvolvimento depende de uma ação conjunta do governo, universidades, institutos de pesquisa, empresas e sociedade. Neste sentido, a associação da política tecnológica à política industrial é fundamental.

No Estado de São Paulo, a alocação de 6,7% do orçamento da Administração Direta de 88 para a Secretaria de C&T aparenta um elevado comprometimento. Na realidade, o engajamento do Estado é inferior a esta proporção, já que é impossível dissociar hoje a ação da Administração Direta da Indireta, em especial das empresas estatais.

Dos 725 bilhões de cruzados previstos no orçamento da Administração Direta para 1988, 86 bilhões são considerados de investimentos. No entanto, de acordo com o orçamento plurianual de investimentos, o Estado de São Paulo deve investir neste ano 353 bilhões de cruzados. Em outras palavras, quando incluídas as empresas estatais, a administração direta passa a representar 24,3% dos investimentos a serem realizados pelo Estado.

Tendo como base o orçamento plurianual de investimentos de 1988, verifica-se que a área de Ciência e Tecnologia é amparada com 5,5 bilhões de cruzados (FAPESP 4,7 bi; IPT 0,3 bi; outros 0,5 bi); quanto à área de ensino superior: USP 0,6 bi; UNICAMP 0,5 bi e UNESP 0,5 bi. Isto representa 2,1% do investimento anual do Estado de São Paulo.

O Estado de São Paulo gasta menos que a média nacional em C&T. Com um PIB de 100 bilhões de dólares (40% do PIB Nacional), estima-se que os investimentos em C&T são de aproximadamente 0,3 a 0,4% do PIB do Estado quando o Brasil gasta 0,7% e as economias desenvolvidas, 2 a 3% do seu PIB.

Um sistema de indicadores de C&T confiável que permita a comparação ao longo dos anos é fundamental para a adoção de uma política de C&T. São Paulo já possui a base industrial necessária para a evolução tecnológica. Já está instalada no Brasil uma rede de universidades, de institutos de pesquisa e de agências financiadoras e de fomento, e mais recentemente uma nova família de centros tecnológicos de empresas públicas e privadas. E uma infra-estrutura respeitável para um país em desenvolvimento.

A criação de novos pólos tecnológicos vem se consolidando. No Estado de São Paulo, os pólos tecnológicos de Campinas, São José dos Campos e São Carlos revelam o acerto do apoio para aglomerados urbanos resultantes da relação simbiótica entre a Universidade, o instituto de pesquisa e a atividade produtiva industrial. Desde que partes de uma alocação regional perti-

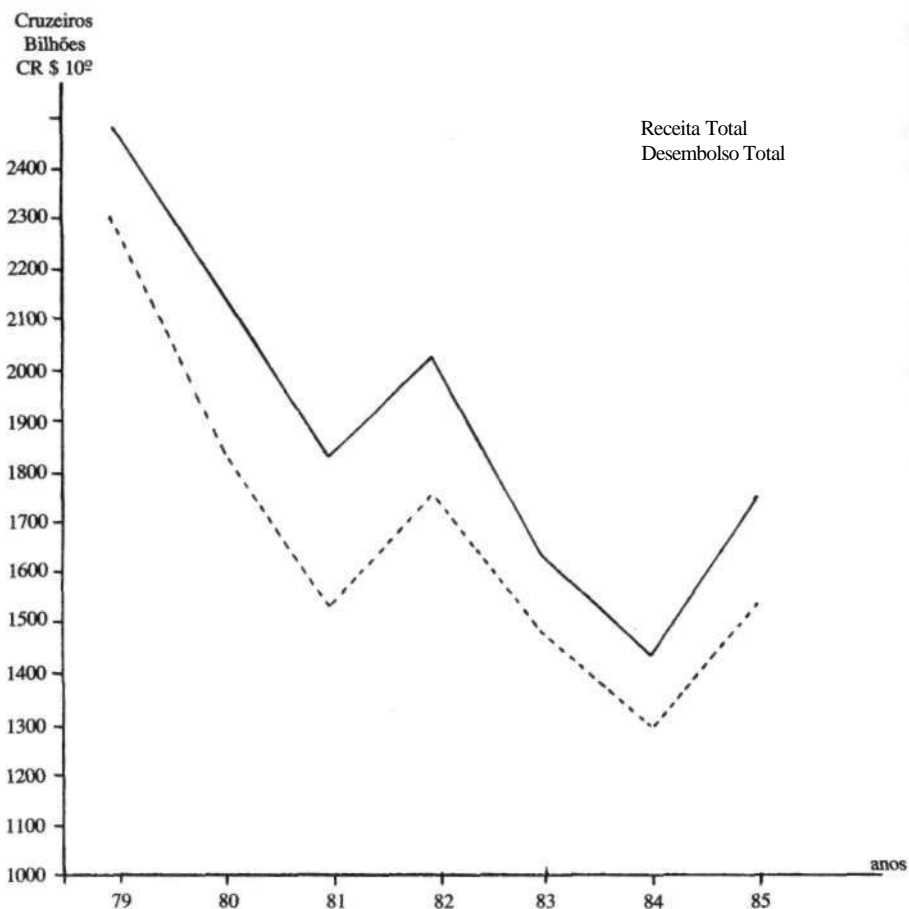


FIG. 1 - Evolução dos recursos das cinco agências no período 1979/1985.

nente, esses aglomerados contribuem para uma desconcentração industrial necessária.

#### 4 — Modernização Industrial no Brasil — uma caipirinha de saquê

O sistema financeiro brasileiro, pressionado pela instabilidade do momento econômico, pela elevada dívida interna a ser financiada, e pela atratividade do mercado especulativo, continua afastado da postura de estimulador de risco que caracteriza a inovação tecnológica. (Um risco que é proporcional aos possíveis retornos.) A inovação tecnológica exige uma parceria com o setor industrial que ainda não se consumou no Brasil.

Os sindicatos, que estavam amordaçados na década de 70, ressurgiram com a legítima preocupação de recuperar seu espaço político, protegendo o poder aquisitivo dos trabalhadores e seu emprego. Mas a questão dos investimentos e da modernização tecnológica tem permanecido como um item menor nas pautas de negociação.

Se esta situação perdurar, o retrocesso é inevitável. A médio prazo, o país voltará à sua condição de exportador de matérias-primas *in natura* ou semi-processadas, uma posição vulnerável, dadas a instabilidade e a especulação a que estão sujeitos os preços destes produtos. É uma posição que afastaria o país da sociedade moderna. Um modelo que favoreça o crescimento do setor produtivo, incorporando os resultados da evolução tecnológica e o atendimento de amplas faixas da sociedade, deve ser encontrado.

Um exemplo pode ser dado pelo setor agropecuário, onde já foram colhidos expressivos frutos do avanço tecnológico. A elevação da produtividade das florestas plantadas, a redução do custo da carne de frango, a expansão do cultivo de soja são exemplos recentes de êxitos decorrentes da engenharia genética.

A supercondutividade pode reduzir sensivelmente os investimentos necessários para a transmissão de energia em longas distâncias. Novos materiais podem reduzir os custos do programa habitacional. A informática pode reduzir custos e preços, e servir de apoio para quantificar de forma mais precisa as necessidades primárias da sociedade e ajudar no seu atendimento. Até o presente, seu uso mais extenso foi inicialmente na modernização da máquina arrecadadora de impostos e, a seguir, no setor bancário. Novos campos estão para ser conquistados, mas dependem da preparação adequada das gerações do presente e do futuro.

Desde maio de 1988, tem sido divulgado no Brasil o conjunto de normas que procuram orientar o novo ciclo de crescimento industrial brasileiro. Uma política avançada na escolha de programas setoriais prioritários, tímida no apoio à inovação tecnológica, ousada na liberação das importações, corajosa na intenção de desburocratizar as exportações e incompleta nos instrumentos de implantação.

Em primeiro de julho de 1988, entraram em vigor as novas tarifas aduaneiras básicas que modificam drasticamente os parâmetros da concorrência dos produtos no mercado interno. Ainda antes da regulamentação da nova política industrial, numa homenagem "pré-póstuma", foi decretada uma legislação que permite a criação de zonas de processamento para Exportação (ZPEs).

Estes decretos e diplomas legais transformam o ambiente empresarial brasileiro sem, no entanto, dotar o país de uma estratégia de inovação. Busca-se a reinserção do país no sistema produtivo internacional. Um novo modelo de desenvolvimento baseado no binômio integração e competitividade está sendo esboçado, inspirado no êxito nipônico e dos seus satélites asiáticos.

Os "programas setoriais" têm como vantagem a integração de toda cadeia de produção/inovação/mercado, aproximando as novas tecnologias dos setores tradicionais, e estes, do mercado consumidor. Alguns setores têm uma vocação natural para serem escolhidos (ex.: celulose e papel) e que passam a ser tratados em toda a sua abrangência. Outros terão que revelar sua potencialidade e sua contribuição ao desenvolvimento econômico do país.

No campo da inovação tecnológica, os incentivos adotados, apesar de aquém dos oferecidos pelas economias mais dinâmicas, revelam uma direção correta. Na sua determinação, priorizou-se a proteção da receita do governo em vez do alcance da meta dos 2% do PIB em C&T. A receita do governo foi priorizada em relação à meta almejada para 1990.

A empresa que investir nas atividades de inovação tecnológica, diretamente ou através de centros e instituições de pesquisa, poderá deduzir estes recursos até um total de 8% da aplicação da alíquota cabível do Imposto de Renda. Esta dedução, no entanto, somada aos incentivos já existentes (como treinamento, alimentação do trabalhador, vale-transporte e apoio à informática), não poderá ultrapassar os 10% de dedução global. Este limite, em vigor antes da nova política, faz com que as empresas que já o haviam alcançado revejam suas opções. Esta dedução é complementada pela amortização acelerada de ativos e crédito de Imposto de Renda sobre pagamento de *royalties*.

A execução indireta do desenvolvimento tecnológico representa um novo desafio para os setores de produção e de pesquisa. Ambos têm a oportunidade de elevar sua interação e colocá-la a serviço da competência tecnológica do país. O fomento de uma relação simbiótica entre Pesquisa e Produção depende de procedimentos simples que a regulamentação pode garantir. Cabe aos principais atores do processo de inovação assumir o máximo de autoridade e responsabilidade sobre seus projetos.

Está se procurando a modernização industrial asiática na economia brasileira, que se caracteriza pelo seu dualismo numa sociedade em busca de sua democracia. Está se tentando fazer uma caipirinha com saquê. Não será uma boa caipirinha nem um bom saquê, mas com empenho, criatividade e trabalho pode-se encontrar uma nova combinação exitosa. Pode ser o limiar de um novo ciclo de crescimento industrial brasileiro se tal esforço for inserido numa *estratégia de inovação*.

## 5 — Estratégia de Inovação

Muito tem sido feito para favorecer a criação de indústrias baseadas nas novas tecnologias e apoiar o sistema de C&T. Falta, no entanto, uma *estratégia de inovação*. No campo tecnológico, é necessário induzir o salto que os países industrializados já estão realizando. A transição política e a turbulência econômica têm dificultado a tomada de decisão que está no discurso, mas não se verifica na ação.

Sem uma *estratégia de inovação* que favoreça a evolução do conhecimento científico, o desenvolvimento tecnológico e a modernização industrial, dificilmente poder-se-ão encontrar os atalhos necessários para enfrentar os desafios do futuro. As necessidades de alimentação, habitação, saúde, energia e transporte dos brasileiros não se resolvem unicamente através da vontade política, mas através da busca de novas soluções para velhos problemas.

Uma *estratégia de inovação* é composta de políticas consistentes entre si. A política educacional, a política de ciência, a política de desenvolvimento

tecnológico e a política industrial compõem a estratégia de inovação. Sem a definição de prioridades e de mecanismos de alocação de recursos nestes quatro campos, o Brasil não poderá repetir os dois saltos tecnológicos já realizados, o primeiro no início da década de 50 e o segundo durante a década de 70.

Para que estas políticas sejam delineadas, são necessárias uma estratégia de inovação explícita e mudanças de estrutura. Em complemento, um sistema de indicadores de ciência e tecnologia deve se tornar acessível para permitir o acompanhamento da evolução dos investimentos e dos resultados. Um sistema simples e confiável facilita comparações com períodos anteriores e com outros países para avaliar permanentemente a estratégia adotada.

A meta de elevar os investimentos em ciência e tecnologia em relação ao PIB é necessária. Cabe, no entanto, explicitar a estratégia a ser adotada para alcançar este objetivo. Quais as fontes de recursos a serem utilizadas para alcançar esta meta? Quais os componentes do sistema de C&T que serão dinamizados? Qual o salto que cada componente (governo, setor produtivo, instituições de pesquisa) deve realizar? Qual o impacto deste salto na força de trabalho e no nível de emprego?

No caso de o Brasil alcançar 2% do PIB, isto significaria elevar os investimentos de 1,82 bilhão de dólares para 5,20 bilhões de dólares num momento de contração da economia. Isto representa aproximadamente um décimo da poupança brasileira, enquanto o déficit público está superior a 5% do PIB e a dívida pública é estimada em mais de 50% do PIB anual. A vontade política não é suficiente para alcançar a meta.

Uma estratégia de inovação explícita permite que os integrantes do sistema de C&T possam se engajar em sua consecução e favorece a compatibilização das políticas que a compõem. Alcançar a meta de 2% em 1990 significa, por exemplo, triplicar o número de pesquisadores ativos no país. Para isto deveriam ser absorvidos mais de 28 mil pesquisadores por ano, enquanto são titulados apenas 5.000 pós-graduandos por ano.

A pesquisa científica deve ser preservada. A evolução do conhecimento científico contribui para fornecer a base imprescindível para o desenvolvimento, tecnológico. Esta contribuição tem como retorno tanto a abertura de novas fronteiras do conhecimento humano (a exemplo da supercondutividade), como a preparação de recursos humanos com qualificações necessárias para se engajarem no processo de desenvolvimento tecnológico. Mesmo que não gere soluções imediatas, a pesquisa científica é o pulmão regenerador do sistema educacional e do desenvolvimento tecnológico.

## **6 — Mudanças Necessárias**

A redução dos entraves burocráticos implica eliminar as barreiras para aqueles que resolvem empreender atividades de pesquisa e de inovação. Para a burocracia é mais fácil proibir do que autorizar: tudo que não é permitido é proibido. Para o empreendedor no campo da ciência, da tecnologia e na reconversão industrial, tudo que não é proibido é permitido. Desse antagonis-

mo de percepções é que surge um permanente conflito que só pode ser resolvido elevando a confiança mútua, definindo melhor os papéis e delineando um projeto nacional onde os fins se tornam claros. Com isto é possível evitar uma surda luta de poder entre os vários escalões das entidades públicas que justificam sua presença através do "não pode" ao invés de apoiar os inovadores através de "como posso ajudar?".

Para eliminar barreiras, é preciso induzir a participação da sociedade no delineamento das políticas, modificando a estrutura dos espaços onde tais políticas setoriais são formuladas. Hoje, no Brasil, bem como na maior parte dos países da A.L., verifica-se que:

- a política do ensino superior está dissociada de uma estratégia mais abrangente de inovação;
- a política industrial para absorção de novas tecnologias e a política tecnológica são atribuições de esferas de decisão separadas;
- todos os órgãos de política detêm responsabilidades de coordenação, fomento e execução, inibindo sua função primeira, que é a de planejamento e avaliação.

O modelo proposto pela UNESCO na década de 50 e adotado na maior parte dos países da A.L. sob a forma de conselhos de C&T exauriu-se. A mudança estrutural do sistema para sustentar uma estratégia de inovação deve almejar:

- a integração do sistema de ensino superior ao de política científica;
- a integração, numa única esfera de decisão, das políticas industrial e tecnológica;
- a retirada dos órgãos de política e coordenação, das atribuições de execução, garantindo o cumprimento de suas primeiras funções, com um maior engajamento da sociedade;
- o delineamento de políticas regionais para aplicar que melhor especifiquem as diretrizes nacionais, diante da heterogeneidade sócio-econômica e das economias latino-americanas.

Em sua recente visita ao Brasil, Alvin Toffler sugeriu aos brasileiros que se libertem do raciocínio tradicional de desenvolvimento através de industrialização, optando pelo novo conceito de uma sociedade baseada na informação. Toffler parte da premissa de que é possível, através da terceira onda, resolver os problemas de atendimento às necessidades básicas da população, de produção de alimentos, de distribuição de renda e de erradicação da pobreza absoluta.

Na ocasião, o prof. James Wright, da USP, observou com pertinência que no Brasil as três ondas convivem simultaneamente numa sociedade em rápida transformação. Industrialização e criação de uma infra-estrutura de suporte ao desenvolvimento convivem com o esforço de acompanhar o avanço da informática e das telecomunicações. Estados e empresas têm que continuar investindo para elevar o conhecimento e aprimorar os meios de transmissão:

a teleinformática. Para ingressar na nova era, Wright observou que é necessário implantar um sistema de telecomunicações e informática capaz de integrar ensino, cultura, treinamento e informação técnica, econômica e empresarial. Preparar os trabalhadores e profissionais com as modernas tecnologias é contribuir para montar a infra-estrutura necessária a uma sociedade pluralista, criativa e flexível o suficiente para enfrentar a terceira onda, simultaneamente à primeira e segunda ondas, nas quais o país ainda está inserido.

### *6.1. Mudanças no Financiamento da C&T no Brasil*

Os recursos destinados às principais agências de coordenação e fomento foram reduzidos em aproximadamente 30% no período de 1979 a 1985, tendo-se, a partir do último ano, estudado uma mudança de tendência que ainda não recuperou a redução verificada.

Esta redução afetou mais as Atividades-Fim, que tiveram uma redução de 41%, enquanto os desembolsos com as Atividades-Meio se mantiveram constantes. O destinatário dos recursos foi mais afetado que o intermediário. Esta situação esteve pior em 1984, quando as Receitas Totais foram reduzidas em 43%, as Atividades-Fim em 54,5% e as Atividades-Meio se mantiveram praticamente constantes com uma redução de 2%.

Neste mesmo período, verificou-se uma elevação dos investimentos na criação e manutenção de laboratórios de P&D em empresas públicas e privadas. No caso das empresas públicas, os investimentos anuais realizados por três grandes conglomerados federais no campo energético e de comunicação (PETROBRAS, ELETROBRÁS, TELEBRÁS) superaram os recursos anuais das cinco agências.

Dados preliminares coletados pela ANPEI, baseados numa amostra de 70 centros de P&D, revelam que os laboratórios de P&D das empresas públicas e privadas foram criados, na sua maioria, entre 1970 e 1985. Nesse período se concentram mais de 80% dos laboratórios criados no Brasil. Já são mais de 3.500 profissionais de nível superior dedicados exclusivamente a P&D no setor produtivo.

Estima-se um investimento anual de 200 milhões de dólares, que se concentram em desenvolvimento, pesquisa aplicada e apoio técnico. Isto representa aproximadamente 10% dos investimentos feitos pelo país em C&T, o que é menor do que a maioria dos países da OCDE.

As empresas estatais produtivas têm investido de 0,5 a 0,8% da sua receita operacional em P&D. Isto representa um expressivo investimento que, elevado até 1% da sua receita, pode contribuir para a consolidação do sistema de C&T. Esta consolidação depende, no entanto, da forma de alocação destes recursos. Se esta tendência se confirmar, o setor produtivo pode conquistar parte do espaço hoje ocupado pelo governo, orientando assim o sistema para suas necessidades de desenvolvimento tecnológico.



Apesar de uma eventual recuperação na capacidade dos investimentos do Estado, os papéis na política tecnológica deverão mudar. A participação do setor produtivo deve aumentar e os órgãos governamentais de coordenação e fomento devem se dedicar mais profundamente à questão política e ao apoio à ciência. Indicadores tecnológicos devem se tornar acessíveis para acompanhar a evolução do desenvolvimento científico e tecnológico.

Para harmonizar os mecanismos de financiamento ao salto tecnológico e ao amparo do desenvolvimento científico, os órgãos de política e coordenação terão que se distanciar das atividades de execução. Com isto poderão recuperar suas atividades primordiais de análise e delineamento de uma estratégia explícita de inovação para cada país e para cada região.

As agências de financiamento deveriam oferecer quadros demonstrativos de fontes e aplicações de recursos que permitam o acompanhamento de sua dinâmica pela sociedade. Com isto poderão ser concluídos indicadores que, ao longo do tempo, permitam uma avaliação da evolução da C&T e dos investimentos em C&T.

Cada agência poderia definir parâmetros de referência para os gastos com Atividades-Meio, o nível aceitável de endividamento e o volume de reservas financeiras e de ativo patrimonial. Quanto aos gastos com Atividades-Meio, não devem ultrapassar de 5% a 10% dos recursos que são repassados pelas agências. Isto pode implicar mudanças estruturais caracterizadas por um maior grau de descentralização e desburocratização destes órgãos.

Avaliações periódicas dos mecanismos de política, coordenação e financiamento em C&T são a única garantia do aprimoramento permanente que deve caracterizar o sistema de ciência e tecnologia, servindo de exemplo para outros segmentos da sociedade. Somente desta forma, as iniciativas adotadas a partir do fim da década de 40, buscando garantir o progresso da ciência e sua contribuição para o fomento do bem-estar e do desenvolvimento, poderão continuar florescendo. Neste difícil momento de transição democrática, de turbulência econômica e no limiar de um novo ciclo tecnológico mundial, os recursos escassos devem ser utilizados no sentido de maximizar os resultados.

## •7 — A Busca do Futuro

O fomento à pesquisa científica, a participação do setor produtivo no desenvolvimento tecnológico e a adequação da estrutura política são medidas necessárias para facilitar a transição tecnológica neste momento de crise e de democratização. Sem uma atitude responsável em relação ao longo prazo e com as próximas gerações, a crise atual pode levar a adicionar às dificuldades do presente, a perda do futuro. Apesar das dificuldades e das turbulências, é preciso encontrar o caminho para a construção, numa sociedade mais aberta e mais justa, de uma economia competitiva e moderna.

## Bibliografia

- Alicia Ivanissevich, "Recursos Humanos: Novo Desafio à Política de Informática." Rio de Janeiro, *Ciência Hoje*, 6(33): 70-1, 1987.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Processo Sócio-Econômico na A.L. - Relatório de 1987. Parte Especial: Mão-de-Obra e Emprego.
- CINDA - CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO. Manual de Integración Latino-Americana, Caracas, CINDA, 1987.
- FIA/FIPE/FDTE-USP - "O Comportamento Tecnológico das Empresas." Projeto STI. São Paulo, 1986.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Latin America: Towards Renewed Growth London, 1988.
- Jacques Marcovitch, "Financiamento da C&T na AL." 1988 - *Revista de Administração do IAFE/USP*, 23 (1): 5-12, jan./mar./88.
- José Goldemberg & Jacques Marcovitch, Energy Policy in Brasil and the Southern American Countries. Siberias, Israel, 2<sup>nd</sup> *International Congress on Energy*, June 5-10, 1988.
- OCDE - Indicateurs de la Science et de la Technologie. n<sup>o</sup> 2-R-D, Invention et Competitive, Paris, 1986.
- Renato Baumann & Ivan Carlos Lerda (org), Brasil, Argentina, Uruguai - A Integração em Debate. São Paulo, Marco Zero. Ed. UNB, 1987.

## DEBATADORES

*Antonio Carlos Bernardo\**

A minha intervenção vai procurar estabelecer alguns pontos que considero importantes no sentido proposto por este seminário. Primeiro, a necessidade de enfatizar a imprescindível discussão interdisciplinar e, em segundo lugar, a democrática contraposição de idéias. Nesse sentido, lembro Florestan Fernandes que, em uma de suas obras, afirmava "que a ausência de intercâmbio oferece o ambiente propício para o florescimento do que é daninho".

O professor Jacques Marcovitch, em sua exposição, busca analisar a questão da política da Ciência e Tecnologia e o problema do investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, quer naqueles países constituintes do novo mundo tripolar, quer na América Latina e, em especial, no Brasil. Associa-se a esta análise da política de Ciência e Tecnologia a questão do desenvolvimento econômico e social, isto é, os países que hoje detêm a posição de ponta no desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, por acaso, também ocupam uma posição hegemônica no desenvolvimento econômico e social, enquanto a América Latina, que hoje atravessa, perigosamente, uma crise econômico-social de grandes proporções, apresenta baixos Índices de investimentos em Ciência e Tecnologia.

Ao desenvolver sua análise, entendo que o professor Marcovitch deixou de lado um dos fatores fundamentais para explicar esta situação de anomalia em que se encontra a América Latina: o problema da estrutura de poder, presente na questão de Ciência e Tecnologia, que hoje se coloca através do que podemos chamar uma redefinição do processo da divisão internacional do trabalho. Assim, temos, de um lado, esses países que hoje são chamados de *novo mundo tripolar*, onde aparecem os tigres asiáticos; a Europa em processo acelerado de integração; os Estados Unidos e o Canadá, com uma associação meio débil com o México, constituindo o pólo hegemônico de Ciência e Tecnologia; e, de outro, os países da América Latina, lamentavelmente estacionados na posição não mais de meros exportadores de matéria-prima, como foram no passado, mas de consumidores dos bens produzidos naqueles países altamente industrializados, não participando da estrutura de poder que esta nova redefinição da divisão do trabalho proporciona no sistema capitalista internacional.

Essa dimensão política, entendida como a estrutura de poder e da fixação de prioridades estabelecidas na correlação de forças no plano internacional, não aparece na análise empreendida pelo professor Marcovitch. Para não ficarmos com a idéia, no dizer de Ianni e sugerida na sua exposição, de que a

\* *Professor da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP - Campus de Araraquara. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

vítima é culpada — ao afirmar que a América Latina se afasta dos países altamente desenvolvidos -, faz-se necessário pensar quais as causas, além daquelas relativas ao nosso baixo rendimento — em termos do PIB ou da produção industrial —, ligadas especialmente ao mecanismo e funcionamento da economia internacional, que levam países como o Brasil a investirem na política de Ciência e Tecnologia apenas 0,7% do seu Produto Interno Bruto. Neste ponto surge uma questão fundamental a ser respondida: como um país como o Brasil, que hoje se coloca como oitava economia mundial, apresenta um investimento em Ciência e Tecnologia de 0,7% do PIB, enquanto os países altamente desenvolvidos, que constituem este novo núcleo hegemônico da economia internacional, apresentam um índice de investimentos, em termos do seu Produto Interno Bruto, da ordem de 2,5%, 2,7% até 3,5%?

Certas empresas nacionais, lembrando a fala de Marcovitch, como a Metal Leve e a Gradiente, procuram hoje o mercado internacional por não encontrarem, no Brasil, quer tecnologia suficiente, quer mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento de suas atividades. Quando se fala no investimento de 2,5, 2,7% do PIB em Ciência e Tecnologia, é impossível não lembrar, por exemplo, que no caso do Japão este percentual é composto de 70% de investimentos das empresas privadas e 30% do setor governamental. A situação varia pouco se considerarmos a Alemanha Ocidental, a França, ou mesmo os Estados Unidos. Nesses países, que constituem o núcleo hegemônico da economia capitalista internacional, o empresariado investe parte de seus recursos e lucros em pesquisa e desenvolvimento, enquanto o mesmo não ocorre no Brasil, não apenas em função do atraso ou da não modernidade do empresariado nacional, mas também em função da impossibilidade de se investir em pesquisa e desenvolvimento. Lembrando alguns casos citados pelo professor Moura Castro, no seu livro *Ciência e Universidade*, no setor farmacêutico, por exemplo, as indústrias que se instalam no Brasil, e que têm a sua matriz situada no Exterior, praticamente nada investem em tecnologia; ao contrário, importam matéria-prima para processá-la aqui, produzindo, inclusive, fármacos que são proibidos no Exterior.

Em determinadas regiões ou países existe um processo histórico-social que deve ser levado em conta. Aqui, aproveitando a questão das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), levantada por Marcovitch e reiterada pelo professor Fava, seria importante lembrar que o aparecimento do processo das ZPEs coincide, curiosamente, com a idéia de que o Brasil deveria adotar um modelo asiático de desenvolvimento em Ciência e Tecnologia. É no bojo desse modelo que vêm as Zonas de Processamento de Exportação, que, segundo os relatórios de pesquisas realizados pelo Banco Mundial, não propiciam a incorporação de tecnologia de ponta e desenvolvem, basicamente, indústrias ligadas ao setor de tecidos, de calçados, ou uma indústria eletrônica que, no Brasil, devido ao problema da lei de reserva de mercado, propiciaria, no máximo, uma maior quantidade de empregos e teria uma certa significação em termos de nossa balança comercial.

Desde há muito tempo, ou pelo menos já há questão de dois anos, tenho ouvido quase que cotidianamente a afirmação de que os setores que devem

ser privilegiados e priorizados no Brasil, em termos de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, são aqueles chamados *setores de ponta* e que correspondem à Biotecnologia, aos novos materiais, à Química Fina, à Mecânica de Precisão, à Informática, e assim por diante. Eu gostaria que, em termos de Brasil - e levando-se em conta toda a problemática que enfrentamos —, antes de se priorizar estes setores, fosse dada às instituições realmente capacitadas a possibilidade de realizarem levantamentos e pesquisas com a finalidade de verificar a textura do tecido do setor produtivo, procurando identificar quais as áreas que, efetivamente, devem receber investimentos em Ciência e Tecnologia e, também, que se promovessem pesquisas que identificassem as chamadas "ilhas de excelência" — isto é, onde se encontra o pessoal qualificado nas Universidades e nos Institutos de Pesquisas, capaz de desenvolver pesquisas neste campo.

Concluindo, se continuarmos a reiterar um discurso que, de certa forma nos é apresentado por um "menu" de forte paladar asiático, estaremos nos arriscando a promover o desenvolvimento de certos setores, ou de certas áreas tecnológicas, que não irão necessariamente atender aos interesses da população brasileira e do nosso setor produtivo.

### *Flavio Fava de Moraes\**

Começaria dizendo que Jacques Marcovitch nos apresenta uma valiosa análise macroconceitual do sistema de política em Ciência e Tecnologia e, como sempre, ele o faz com rara\* felicidade porque é, realmente, um dos especialistas que possuímos em nosso meio. Vou tentar explorar um ou outro tópico dessa análise para uma reflexão mais em relação à fase operacional da saída do buraco negro para, de certa forma, nos situarmos não apenas no aspecto conceitual, mas também no aspecto da responsabilidade individual, em relação a cada um de nós aqui presentes.

Um dos aspectos é que, quando ele fala em estabelecimento e caracterização de ilhas de competência, dentro de nosso país e notadamente na nossa região, onde a densidade da comunidade científica é inquestionavelmente maior, é necessário que se faça pelo menos um exemplo para demonstrar que, quando realmente se acredita na comunidade que possuímos, ela dá uma resposta ao desafio, altamente produtivo e eficaz e, de certa forma, com resultados que nem sempre nós conseguimos usufruir. Em função de uma das entidades, no caso a Fapesp, onde eu transitoriamente ocupo uma posição junto à diretoria científica, ela já tem um Banco de fatos que não são triviais, mas também não são enciclopédicos no número, que demonstram claramente que, quando alguma coisa é razoavelmente bem-feita, nós conseguimos resolver o problema.

\* *Professor do Instituto de Ciências Biomédicas da USP. Diretor Científico da FAPESP.*

Então, relataria um caso, por exemplo, não muito distante, provavelmente de há 25 anos. Todos os presentes, que pelo menos são da minha faixa etária para cima ou até alguns mais jovens, devem se recordar que não se transitava muito facilmente de automóvel aqui no Estado, sem que nós tivéssemos duas fiscalizações: uma fiscalização das penalidades de tráfego e a outra que era para verificar se estávamos transportando alguma laranja, no sentido de nos impedir esse transporte e, portanto, a disseminação de patologias vegetais. Na ocasião, a Fapesp nasceu e participou coordenando um dinheiro não orçamentário, capitalizado do governo, e se desenvolveu, aglutinando pesquisadores deste Estado, um programa complementar para o contorno da problemática do nosso cultivar cítrico. Hoje, 25 anos depois, esse País tem, no Estado de São Paulo, um dos maiores pomares do mundo, porque possuímos, aproximadamente, 160 milhões de laranjeiras, mais do que uma árvore por brasileiro, gerando atualmente divisas aproveitáveis em larga escala pelo próprio governo através de retumbante sucesso de exportação de mais ou menos US\$ 1,3 bilhão ao ano. O resultado disso talvez seja pouco usufruído nutricionalmente pela nossa população, porque nós estamos exportando esse suco, mas, sob o ponto de vista contábil é importante para o País. Porém, considero ainda que, muito mais importante para o País, foi o resultado que se conseguiu obter à custa de um investimento que foi, acreditem-me, muito pequeno. A atividade de pesquisa resolveu, praticamente, um problema de alto significado para a nossa estrutura acadêmica, produtiva e, por que não, social.

Exemplos existem aí na soja, que também fundamentalmente está sendo exportada, mas que, se formos ao âmago da questão, veremos lá os reflexos da competência de nossos agrônomos, que já estavam envolvidos em ciência "moderna e que conseguiram permitir ao setor produtivo esse êxito que vêm obtendo.

Defendo enfaticamente uma observação que o trabalho de Jacques também apresenta: é que quando se faz um investimento, notadamente em pesquisa e desenvolvimento, se permita à comunidade uma Uberdade de atuação e que não nos emolduremos em observações que, muitas vezes, são draconicamente estabelecidas por pilotos de escrivaninhas. Nós temos muita gente neste País querendo colocar toda a comunidade científica desenvolvendo, obrigatoriamente, aquilo que eles determinam. É um erro de ótica absolutamente fundamental, porque certos setores, que eu diria até estratégicos, são importantes, mas a Uberdade do intelecto é um fenômeno que não pode ser, de maneira nenhuma, desrespeitado.

Nesse sentido, a própria área de ciências humanas e sociais é uma área que necessita ser cuidada, neste país, de uma forma muito carinhosa, porque é fundamental que ela forme e desenvolva indivíduos que não sejam simplesmente capazes dentro de uma cultura dependente ou alienígena. É importante que essa cultura alienígena seja embasamento teórico destas pessoas, mas que elas possam, realmente, desenvolver algo que seja importante para o País, para nós termos os nossos próprios pensadores, pois eles também são fundamentais para a nossa pesquisa científica e tecnologia. A parte

de investimento — também quero realçar um dado importante da fala de Marcovitch —, quando se considera o Estado de São Paulo, que é seguramente o maior produtor de riqueza, se nós fizermos a observação dos dados que ele nos apresenta, conclui-se que, proporcionalmente, é um Estado que ainda investe pouco no setor. Nesse sentido, é absolutamente brilhante a gente recordar que há 40 anos, na Constituição deste Estado, logo depois do término da Segunda Guerra e da queda do Estado Novo, nós tivéssemos aqui, no nosso município de São Paulo, um grupo de pessoas que conseguiu vislumbrar a necessidade de indexar o problema da ciência na Constituição do Estado (e que foi o embrião da Fapesp), determinando aquele meio por cento da arrecadação dos impostos estaduais que, constitucionalmente, mandatoriamente, ficava sob uma gerência específica com a sua aplicação. Justiça seja feita, embora tenha só em 1962 sido viabilizado esse processo, a Fapesp tem, com uma verba relativamente pequena — aproximadamente 30 milhões, dependendo da época o orçamento —, feito uma grande omelete não com ovo de avestruz, mas, na realidade, com ovo de codorna, porque tem um processo de avaliação que permite à comunidade científica interagir diretamente nas decisões que ela toma. Também creio que não podemos abrir mão, nunca, desse procedimento, porque, quando deixamos simplesmente esse vácuo, a que Jacques se referiu, entre os poderes de produção, de desenvolvimento, de ciência e do próprio Estado, a coisa se complica demais. Sem querer fazer elogio à instituição que represento, não posso deixar de citar que houve, através de iniciativa da Fapesp, mediada pelo professor Florestan Fernandes, uma excelente conquista na nova Constituição brasileira, quando se conseguiu nela introduzir a opção de cada um dos Estados criar suas Fundações, indexando parte da arrecadação dos seus impostos ao desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia. Esse era um privilégio existente na Constituição Paulista e que agora se transforma num direito de qualquer outro Estado brasileiro. Mas um direito que vai necessitar de uma opção política de cada Estado, porque ele não é mandatório, ele é optativo. E esperamos que, neste Estado, por esses dados que Jacques apresenta e dada uma conquista política de 40 anos atrás, que talvez em 1989 consigamos mudar esse 0,5% para um número mais substancial e, para tanto, a participação de todos vocês será realmente indispensável.

Gostaria de fazer ainda duas outras pequenas observações: uma rapidíssima. É realmente impressionante quando, pela exposição de Jacques, ele apresenta os privilégios das ZPEs. Diga-se de passagem, eu os entendi melhor hoje, embora, na essência, já tivesse algumas informações. É lamentável quando vejo isso e, ao mesmo tempo, constato as dificuldades que a Fapesp tem de importar uma ninharia em equipamentos e/ou insumos para a nossa ciência no Estado de São Paulo. Ninharia mesmo, porque as nossas importações estão em torno de US\$ 2 milhões por ano. E com US\$ 2 milhões por ano, frente à importação brasileira da ordem de 15 bilhões de dólares ao ano, o governo nos submete às mesmas dificuldades burocráticas de importações menos relevantes, o que torna a situação realmente incompreensível. Onde está a vontade política de um país em privilegiar o desenvolvimento científico se para um valor dessa ordem a burocracia é lenta e quase intransponível,

mesmo sabendo-se que as sociedades científicas e órgãos de fomento vêm lutando com a Cacex há anos? Há algo no País que cria, desculpe a expressão, uma espécie de um cinto de segurança em torno dessa falta de vontade de querer ajudar o trabalho dos nossos colegas, tornando a situação desesperançosa.

Finalmente, o último comentário é como sair do buraco, e eu não vejo solução muito próxima. O Jacques explorou certos aspectos, eu vou explorar um outro, diria mesmo repetir, pois há pessoas no plenário que já me ouviram dizer isso. Façam uma simples continha aritmética. O Brasil tem aproximadamente 130 milhões de habitantes, tem 1,3 milhão de universitários, dos quais um milhão está nas escolas privadas, 300 mil, apenas, nas escolas públicas. Nesse País a pesquisa ainda se faz prioritariamente em instituições públicas. Se nós formos verificar esses 300 mil estudantes e formos à procura de dados, como Jacques diz, que não existem de forma confiável, mas de qualquer forma tentar saber quantos estudantes estão simplesmente entrando no curso superior, recebendo informações, deglutindo-as, regurgitando-as nos dias das provas e após quatro ou cinco anos nesta rotina, sair com um diploma na mão e à procura do exercício profissional, quantos estariam só fazendo isso? Quantos se associam a um pesquisador mais diferenciado? Quantos têm uma bolsa de iniciação científica? Quantos estão fazendo estágio numa indústria? Quero dizer, quantos estão fazendo algo diferente de um ginásio de terceiro ciclo?

Para vocês terem uma idéia, a Fapesp vem estimulando o programa de iniciação científica e tem mantido somente uma média de 600 bolsas nos últimos três anos. Talvez este ano consiga um pouco mais. Se vocês somarem aos que a Fapesp dá, a Caps, o CNPq, e começarem a buscar dados de monitoria nas universidades, pagas ou não, desses 300 mil estudantes, com certa margem de erro, eu diria que nós conseguiríamos chegar amadoristicamente a 30 mil. Mas, creio eu, com uma margem de erro a favor! Mas eu vou errar muito mais, eu vou dar a vocês 130 mil estudantes, fazendo alguma coisa diferente do que assistir à aula. Ponham 130 mil em um milhão e trezentos. E ponham um milhão e trezentos em 130 milhões de pessoas. O trabalho de Marcovitch mostra as necessidades de massa crítica para enfrentar o desafio do País e eu pergunto - para nossa reflexão - onde está o pessoal necessário para o desenvolvimento? Como formá-lo? As pessoas existem, mas a infra-estrutura de gerar oportunidades para eles serem alguém no nosso sistema de desenvolvimento científico e tecnológico é absolutamente medíocre e, dentro desse espectro, não vejo perspectiva em função do crescimento demográfico, de quebra financeira do Estado, desmonte orçamentário de todos os lados, inclusive nas estruturas científicas. Eu não estou vendo nada que possa nos tomar muito otimistas, mas é necessário sermos realistas e tentarmos ver uma fórmula de saída.

A expectativa está fundamentalmente alicerçada em gerar oportunidades para os jovens, mas gerar de fato, não no discurso, ou seja, dar condições e estimular este pessoal a exercitar seus dotes vocacionais.



# PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO: A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

*Fábio Konder Comparato\**

Qualquer que seja o projeto que se tenha para o Brasil de amanhã, a sua realização passa, necessariamente, pelas instituições estatais e de interesse público, isto é, os órgãos de governo e os centros de poder na sociedade. De um lado, não sendo a transformação da sociedade brasileira um fenômeno acidental, mas um processo dirigido e ordenado para a realização de fins eleitos pela comunidade, a sua condução é tarefa primordial do Poder. De outro lado, para que os órgãos de governo e os centros de poder na sociedade possam desempenhar a contento essa sua função instrumental, é preciso que estejam estruturados de forma apta. Tudo isso converge, pois, para um mesmo ponto: a organização do Estado e da sociedade, expressa no sistema constitucional.

Ao cabo de mais de dezoito meses de trabalho, os deputados e senadores aos quais foi atribuída, ilegitimamente, a missão de elaborar a nova Constituição do Brasil, deram por concluídos os trabalhos constituintes. Independentemente do juízo que se faça a respeito dessa recém-adotada Carta Política, tenho por indisputável que ela não alterou as estruturas clássicas do Poder, construídas pelo movimento Constitucionalista no curso do século XVIII. Ao mesmo tempo, porém, os constituintes continuaram a atribuir ao Estado, como não poderia deixar de ser, toda a gama de funções de transformação social, consagradas pelas Constituições pós-liberais do século XX. Manteve-se, destarte, em nosso sistema constitucional, uma contradição essencial que, a meu juízo, vai continuar travando o seu funcionamento.

Estou convencido de que essa contradição essencial está na base da instabilidade política e do mau desempenho sócio-econômico dos Poderes Públicos, em nosso país, há mais de meio século. Considero, portanto, da maior importância e urgência que as Universidades brasileiras concentrem seus esforços de crítica e de construção intelectual para a solução desse grave problema. Constitui, aliás, objetivo maior do Centro, cuja inauguração celebramos, congregar as instituições universitárias no trabalho conjunto de pen-

\* *Professor da Faculdade de Direito da USP. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

sar globalmente a realidade brasileira e de encontrar remédios adequados para os nossos males.

No intuito de contribuir para esse desiderato, ofereço as reflexões que se seguem sobre a contradição institucional apontada, dividindo-as em três partes, a saber: 1) uma reanálise do Estado Liberal; 2) a consideração de sua inépcia estrutural para o desempenho das novas funções exigidas dos Poderes Públicos; 3) a proposta de novo modelo constitucional.

## **O Estado Liberal: Princípios Ideológicos e Estrutura Constitucional**

1. Todo sistema político é fundado numa certa visão do mundo, consistente em um conjunto de crenças e valores sociais, que formam a opinião pública dominante. Para a compreensão da lógica interna do sistema é, pois, indispensável descobrir os princípios ideológicos que o enformam, os quais nem sempre aparecem expostos no raciocínio legal, mas existem antes como premissas implícitas.

No caso do sistema constitucional do Estado Liberal, os seus princípios ideológicos, bem como as articulações de sua estrutura normativa, já foram superiormente analisados por grande número de cientistas políticos e juristas, para que se faça necessário discorrer longamente.

Limitar-me-ei, portanto, a relembrao o essencial.

### *A — Princípios ideológicos*

2. A idéia básica, que serve de pedra fundamental para a maior parte das concepções políticas na Europa, nos três séculos que sucederam ao Renascimento - época geralmente considerada como de nascimento do Estado moderno —, foi a da oposição entre o estado da natureza e a sociedade civil. A passagem do primeiro para a segunda, em todos os autores que aceitam essa explicação, é considerada como o resultado de um pacto ou convenção. Obviamente, não se trata de uma explicação histórica das origens efetivas da sociedade política, mas de um pressuposto lógico e ético para a compreensão do fenômeno político. Nem Hobbes, nem Locke nem tampouco Rousseau pretenderam insinuar que a criação da sociedade civil possa ser demonstrada factualmente; essa demonstração, aliás, não teria importância alguma para ilustrar a sua doutrina política. O que se quis exprimir, com essa sucessão de etapas, foi, de um lado, que o fundamento do poder político, o seu título de justificação, só poderia ser o consentimento dos governados; de outro lado, o fato de que a eliminação desse pressuposto tornaria logicamente incompreensível o fato de que, sempre, a maioria — isto é, os governados — submetesse ao poder da minoria governante<sup>1</sup>.

1. No Discurso da Servidão Voluntária, de meados do séc. XVI, Etienne de la Boétie, amigo dileto de Montaigne, indignava-se contra essa inversão de forças na sociedade. Por que a multidão deve submeter-se à dominação de um só homem ou o todo subordinar-se a uma de suas unidades componentes?

3. Nessa concepção, a organização dos Poderes Públicos, ou seja, o que logo veio a se chamar o Estado, tinha por missão unicamente dar paz e segurança à sociedade civil. A função dos governantes limitar-se-ia a garantir a vida pacífica ou, como veio a se afirmar energeticamente no século XVIII, a liberdade de todos. As restrições à liberdade natural justificavam-se como meio de se instaurar a Uberdade civil; o que explica o paradoxo, expresso por Rousseau, de que o homem na sociedade civil é "forçado a ser livre"<sup>2</sup>.

Na linguagem fortemente dramática de Hobbes, *"the finall Cause, End, or Designe of men (who naturally love Liberty, and Dominion over others) in introduction of that restraint upon themselves, (in which wee see them live in Common-wealths) is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby; that is to say, of getting themselves out from that miserable condition of Warre, which is necessarily consequent to the naturall Passions of men"*<sup>3</sup>.

Para Locke, *"the chief end of the civil society is the preservation of property"*, termo que designa, em seu vocabulário, tudo o que é próprio do homem, *"that is, his life, liberty and estate"*<sup>4</sup>. A mesma idéia é repetida e reforçada no capítulo IX dessa obra (*Of the Ends of Political Society and Government*): *"the great and chief end of men's uniting into common-wealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property . Pois, "whatever flatterers may talk to amuse people's understandings, it hinders not men from feeling; and when they perceive, that any man, in what station soever, is out of the bounds of the civil society which they are of, and that they have no appeal on earth against any harm, they may receive from him, they are apt to think themselves in the state of nature, in respect of him whom they find to be so; and to take care, as soon as they can, to have that safety and Security in civil society, for which it was first instituted, and for which only they entered into if"*<sup>6</sup>

Essas idéias foram sintetizadas por Rousseau, numa fórmula lapidar: *"Trouver une forme d'association qui defende et protège de toute la force commune la personne et les biens de choque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu' auparavant. Tel est le problème fondamental dont le contract social donne la solution"*<sup>7</sup>.

4. Se esses três grandes autores coincidem integralmente em sua concepção da finalidade da sociedade política, divergem, no entanto, quanto aos meios aptos a realizá-la. Enquanto Hobbes exacerba a relação pessoal de fidelidade e de estrita obediência dos súditos para com o soberano, Locke e Rousseau procuram eliminar todo traço de sujeição de pessoa a pessoa, na sociedade civil, de modo a fundar a relação de governo unicamente na

2. Jean-Jacques Rousseau, *Le Contract Social*, Livro I, cap. VII.

3. Thomas Hobbes, *Leviathan*, parte II, cap. 17.

4. John Locke, *Second Treatise of Government*, VII, §§ 85 e 87.

5. John Locke, "Of the Ends of Political Society and Government", *op. cit.*, cap. IX, § 124, grifos no original.

6. John Locke, *op. cit.*, cap. VII, §94.

7. Jean-Jacques Rousseau, *Le Contract Social*, Livro I, cap. VI.

impessoalidade da lei e na objetividade do Poder Legislativo. Como escreveu Locke, *"the great end of men's entering into society, being the enjoyment of their properties in peace and safety, and the great instrument and means of that being the laws established in that society; the first and fundamental positive law of all common-wealths is the establishing of the legislative power; as the first and fundamental natural law, which is to govern even the legislative itself, is the preservation of the society, and (as far as will consist with the public good) of every person in it. This legislative is not only the supreme power of the common-wealth, but sacred and unalterable in the hands where the Community have once placed it; ..therefore all the obedience, which by the most solemn ties any one can be obliged to pay, ultimately terminates in this supreme power, and is directed by those laws which it enacts"* .

Em Rousseau, a insistência em apresentar a lei como expressão da *volonté générale* marca bem a rejeição de toda legitimidade a uma relação política de submissão de um homem a outro homem. *"Un peuple libre obéit aux lois, mais il n'obéit qu'aux lois et c'est par la force des lois qu'il n'obéit pas aux hommes"*<sup>9</sup>.

5. Mas essa oposição entre estado da natureza e sociedade civil não significava necessariamente, para todos os autores, uma passagem do pior para o melhor. Ao lado do pessimismo desesperador de Hobbes em relação à natureza humana, floresceram, tanto no século XVI (Montaigne) quanto no século XVIII (Rousseau), concepções francamente otimistas, ilustradas pelo mito do "bom selvagem", o qual, aliás, diga-se de passagem, surgiu dos primeiros contatos de intelectuais europeus com indígenas sul-americanos. Uma modalidade dessa idéia mítica é, sem dúvida, a justificação apresentada para as *English liberties*, no século XVIII, como sendo as liberdades de que gozaram os anglo-saxônios antes da conquista normanda de 1066.

Seja como for - e é isto que interessa sublinhar - o estado da natureza, com o qual sempre se cotejava a sociedade civil, era um modelo do passado. Os homens que construíram o ideário sobre o qual veio a se assentar todo o constitucionalismo do século XIX não tinham visão do futuro: eles *"entravam na História de costas"*, segundo a expressão de Paul Valéry: *"nous entrons dans l'histoire à reculons"*.

6. A partir de fins do século XVIII, à oposição estado da natureza/sociedade civil, como quadro lógico de desenvolvimento do pensamento político, sucede outra oposição igualmente bem marcada e prenhe de conseqüências práticas. A sociedade civil já não se opõe a um estado da natureza ideal, mas ao Leviatã que nunca se deve considerar definitivamente agrilhado: o Estado. A idéia de que os Poderes Públicos só existem para garantir a livre e pacífica convivência humana na sociedade civil é levada às suas últimas conseqüências lógicas, ou seja, se os indivíduos organizados em sociedade fo-

8. John Locke, *op. cit.*, cap. XI, § 134.

9. Ecos dessa concepção podem ser encontrados no pensamento socialista do século seguinte. A fórmula de "substituição do governo dos homens pela administração das coisas" foi tomada por Engels de Saint-Simon.

rem suficientemente avisados e prudentes para dispensarem a coação estatal, o Estado tem que se afastar da cena pública e recolher-se aos bastidores. Ele se torna, propriamente, inútil.

Essa noção da dispensabilidade do Estado, que tanto influenciou os primeiros grandes analistas da civilização industrial - primeiro Saint-Simon e em seguida Marx —, já fora expressa pioneiramente por Adam Smith.

Em primeiro lugar, ele reduz a noção ideal e abstrata de *property*, usada por Locke<sup>10</sup> ao sentido concreto e material que a palavra tinha em direito romano: as coisas possuídas por alguém. Com essa redução semântica, pôde Adam Smith afirmar cruamente o que a burguesia pensava, sem ter coragem de exprimir. "*Civil government, so far it is instituted for the Security of property, is in reality instituted for the defence of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all*"<sup>11</sup>. Portanto, a segurança de uma pacífica convivência humana, na sociedade civil, reduz-se afinal ao eficiente policiamento dos despossuídos.

Mesmo assim reduzida à sua expressão material mais simples, essa atividade de proteção à propriedade, dispensada pelos Poderes Públicos, não corresponde, de modo algum, a um trabalho produtivo que tenha valor econômico. Adam Smith se explica a esse respeito na parte de sua obra consagrada à "*accumulation of capital*"<sup>12</sup>. "*There is*", começa ele por afirmar, "*one sort of labour which adds to the value of the subject upon which it is bestowed; there is another which has no such effect. The former, as it produces a value, may be called productive; the latter, unproductive labour.*" Modelo de trabalho produtivo é o do "*manufacturer*"; do segundo, o do "*menial servant*", que "*adds to the value of nothing. So, though the manufacturer has his wages advanced to him by his master, he, in reality, costs him no expense, the value of those wages being generally restored, together with a profit, in the improved value of the subject upon which his labour is bestowed. But the maintenance of a menial servant never is restored. A man grows rich by employing a multitude of manufacturers: he grows poor by maintaining a multitude of menial servants*".

Postas essas premissas, Adam Smith tira tranqüilamente a mais escandalosa das conclusões. "*The labour of some of the most respectable orders in the society is, like that of menial servants, unproductive of any value, and does not fix or realise itself in any permanent subject, or vendible commodity, which endures after that labour is past, and for which an equal quantity of labour could afterwards be produced. The sovereign for example*" (cujas ações Hobbes estimava não poderem nunca ser "*justly accused*" pelos súditos), "*with all the officers both of justice and war who serve under him, the whole army and navy, are unproductive labourers. They are the servants of the public, and are maintained by a part of the*

10. É verdade que em outras passagens do *Second Treatise on Government*, Locke emprega o termo *property* para designar, exclusivamente, *goods and land* (sects. 138-40, 193).

11. Adam Smith, *Wealth of Nations*, Livro V, cap. I, parte II.

12. *Idem, op. cit.*, Livro II, cap. III.

*annual produce of the industry of other people. Their service, how honourable, how useful, or how necessary soever, produces nothing for which an equal quantity of service can afterwards be procured. The protection, Security, and defence of the commorwealth, the effect of their labour this year will not purchase its protection, Security, and defence for the year to come."*

7. A conclusão que desse passo todas as escolas do liberalismo econômico se apressaram em tirar, até os nossos dias, é a de que, quanto menos poderoso e ativo for um Estado, mais rico será o país. Conclusão de fato muito apressada e logicamente deficiente, porque omite a segunda parte do pensamento de Adam Smith: a importância da atividade desenvolvida pelos trabalhadores do tipo *manufacturer*. Se a sociedade civil é dominada por proprietários improdutivos ou financistas usuários, a redução do funcionalismo público e dos gastos governamentais não acrescentará absolutamente nada à riqueza social. Em países subdesenvolvidos, notadamente, esse velho preconceito liberal impede de ver que a fraqueza econômica geral não é tanto consequência da exuberância dos quadros governamentais quanto da má estruturação da sociedade em termos de trabalho produtivo.

De qualquer forma, a limitação das atividades governamentais ao mínimo indispensável correspondia perfeitamente, no pensamento de Adam Smith, à redução do interesse público ao interesse privado. Essa idéia, que ele certamente colheu na obra famosa de Bernard de Mandeville, de 1714, *The Fable of de Bees*, constitui uma espécie de pedra fundamental do edifício da *Wealth of Nations*, embora ele a tivesse tachado, na *Theory of Moral Sentiments*, de "sistema licencioso". Não existe um interesse público situado fora e acima do interesse privado. Ao contrário, o que se chama interesse público nada mais é do que a harmônica realização dos interesses individuais. Daí o paradoxo, assinalado por Mandeville, de que muitos comportamentos, considerados pela moral tradicional como viciosos, podem resultar num autêntico benefício público. Assim, por exemplo, argumentava Mandeville, com a *deception*, o luxo e o orgulho.

É a teoria do egoísmo esclarecido, que a "mão invisível" dirige ao bem comum. Logo no início da exposição da *Wealth of Nations* sobre as virtudes da divisão do trabalho, Adam Smith fere o acorde principal de sua sinfonia: "*It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages*"<sup>13</sup>.

Esse axioma é constantemente lembrado, ao longo de toda a obra, notadamente em matéria de comércio internacional, setor no qual as restrições governamentais eram, na época, as mais duramente sentidas pela burguesia mercantil britânica. "*Every individual is continually exerting himself to find out the most advantageous employment for whatever capital*

13. *Idem, ibidem*, Livro I, cap. II.

he can command. It is his own advantage, indeed, and not that of the society, which he has in view. But the study of this own advantage naturally, or rather necessarily, leads him to prefer that employment which is most advantageous to the society." E um pouco adiante, de forma mais desenvolvida:

*"But the annual revenue of every society is always precisely equal to the exchangeable value of the whole annual produce of its industry, or rather is precisely the same thing with that exchangeable value. As every individual, therefore, endeavours as much as he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labours to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own Security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was no part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good. It is an affectation, indeed, not very common among merchants, and very few words need be employed in dissuading them from it"<sup>14</sup>.*

8. No bojo dessa argumentação, não é difícil desvendar um outro princípio ideológico, que veio a enformar todo o pensamento Constitucionalista, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos: o individualismo igualitário. A sociedade é composta de indivíduos, não de grupos sociais. Entre a totalidade social, como coleção de indivíduos, e a multidão homogênea destes, não há degraus intermediários. Os indivíduos são perfeitamente iguais, em seus direitos e deveres, e a ação dos Poderes Públicos deve se limitar a isto: a declaração solene dessa igualdade formal em lei e a constante fiscalização, pelo Judiciário, de que o Governo não reintroduz a desigualdade em suas relações com os cidadãos.

Essa concepção social, de que a Revolução Francesa se serviu como arma de combate ideológico contra a tradição aristocrática e feudal, ainda foi mantida viva pelo pensamento liberal do século XIX, mesmo após a irrupção das idéias socialistas. Na Introdução à sua obra de 1859, *On Liberty*, John Stuart Mill sintetiza, sem dúvida, toda uma corrente de pensamento ainda atuante na época, ao afirmar que o objeto de seu ensaio *"is to assert one very simple principle, as entitled to govern absolutely the dealings of society with the individual in the way of compulsion and Control, whether the means used be physical force in the form of legal penalties, or the moral coercion of public opinion. That principle is, that the sole end for which mankind are*

14. *Idem, ibidem*, Livro IV, cap. II.

warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection (...) The only part of the conduct of any one, for which he is amenable to society, is that which concerns others. In the part which merely concerns himself, his Independence is, of right, absolute. Over himself, over his own body and mind, the individual is sovereign".

## B — Organização e funções do Estado liberal

9. Fundado nos princípios ideológicos que acabam de ser lembrados, o Estado liberal foi organizado, precipuamente, para garantir a segurança contra o inimigo externo, a paz civil e os direitos individuais. Na verdade, as duas primeiras, como condição para o livre exercício destes últimos. E significativo, nesse particular, que a maior parte dos ensaios dos *Federalist Papers* seja consagrada a demonstrar que as duas grandes inovações da Constituição americana - o federalismo e o sistema presidencial de governo — tenderiam a evitar a anarquia, a guerra civil e a fraqueza da nação diante do inimigo externo; ou seja, realizariam os objetivos ideais do Estado, na concepção liberal.

O Estado liberal assumiu, portanto, desde o seu nascimento, um feitiço marcadamente estático e conservador. Não se pedia aos Poderes Públicos, nem deles se esperava, que construíssem uma nova sociedade ou modificassem, ainda que minimamente, a sociedade existente. Exigia-se-lhes, apenas, que protegessem as liberdades individuais e mantivessem a ordem pública. Daí haver sido justamente caracterizada a Constituição do Estado Liberal como criadora do sistema de "*government by law*".

Ele significa, antes de mais nada, que a primeira e mais eminente função dos Poderes Públicos consiste em declarar o Direito, seja pela edição de leis, seja pelo julgamento dos tribunais. Mas a organização dessa atividade de declaração do Direito varia conforme se adote ou não, rigidamente, o princípio da separação de poderes. No sistema original de *Common Law*, reputa-se que os tribunais, ao decidirem os casos individuais, apenas explicitam o fundo comum das normas jurídicas assentadas por inveterada tradição. Por outro lado, a Constituição britânica admite uma certa dose de conjunção de funções no mesmo órgão: a Câmara dos Lordes é, ao mesmo tempo, uma casa legislativa e um alto tribunal; um membro da Câmara dos Lordes pode exercer funções executivas no gabinete. Além disso, o sistema parlamentar de governo, oriundo da Inglaterra, concebe o Executivo como emanção do Parlamento e não como auxiliar do Chefe de Estado.

Já no sistema constitucional criado pela Revolução Francesa, somente a Lei votada pelo órgão legislativo cria o direito; os dois outros Poderes limitam-se a aplicá-la. E a pessoa investida em um dos Poderes do Estado não pode, Concomitantemente, exercer funções em qualquer dos outros.

De todo modo, em qualquer dessas modalidades de organização constitucional clássica, o Executivo sempre foi concebido como inferior aos demais: ele só pode agir no quadro estrito das leis que não votou, e está sempre sub-



metido ao controle dos tribunais. É bem conhecida a prevenção dos revolucionários ingleses e franceses contra o Governo, considerado, atavicamente, como a encarnação do poder arbitrário. A experiência de ditadura burguesa e religiosa do *Lord Protector* marcou fundamente a história política britânica. Na França revolucionária, como acusou Necker em curioso opúsculo — *Du pouvoir exécutif dans les grandes Etats*, 1792 —, a assembléia constituinte teria "procurado incessantemente apresentar a derrota do poder executivo como uma vitória lograda pela liberdade".

Na linha dessa arraigada prevenção, é significativo que Madison não tenha encontrado melhor maneira de defender a instituição da presidência contra os ataques dos confederalistas do que sustentar, com evidente exagero, que as assembléias legislativas teriam mais tendência ao arbítrio e à usurpação de poderes que os demais ramos do Estado<sup>15</sup>. E, no entanto, a Constituição americana, na organização das funções do Estado, segue a melhor tradição do pensamento político europeu, cujas linhas mestras foram lembradas na seção anterior. Ela principia com a organização do Poder Legislativo, como para marcar a sua preeminência sobre os demais Poderes. Ao tratar do Presidente, atribui-lhe, isoladamente, isto é, sem o concurso do Senado, tão só o poder de comando militar, o "*granting reprieves and pardons for offenses against the United States*", o de "*receiving ambassadors and other public ministers*" e, obviamente, o poder-dever de "*taking care that the laws be faithfully executed*". Até mesmo a nomeação "*of such inferior officers in the courts of law or in the heads of departments*" é deixada à competência do Presidente se o Congresso assim consentir (*article II, sections 2 and 3*). E com base nesse dispositivo que se mantém, até hoje, a regra da aprovação pelo Congresso das nomeações de Ministros (*Secretaries*) pelo Presidente.

Em outro ponto importante, a organização do Estado liberal concretizou as idéias e princípios expostos pelos pensadores políticos europeus acima citados. Na sociedade política organizada pela Constituição norte-americana e pelas que a sucederam até princípios deste século, na Europa e na América Latina, os direitos políticos e civis pertencem a indivíduos, não a grupos sociais, ainda que primários como a família. O radicalismo dessa concepção cedo revelou-se, porém, incompatível com o desenvolvimento capitalista. A Suprema Corte americana, por isso, foi obrigada a explicitar que o termo "*citizen*", usado no "*article III*" da Constituição para definir o âmbito dos

15. "The legislative department derives a superiority in our governments from other circumstances. Its constitutional powers being at once more extensive, and less susceptible of precise limits, it can, with the greater facility, mask, under complicated and indirect measures, the encroachments which it makes on the co-ordinate departments. It is not unfrequently a question of real nicety in legislative bodies whether the operation of a particular measure will, or will not, extend beyond the legislative sphere. On the other side, the executive power being restrained within a narrower compass and being more simple in its nature, and the judiciary being described by landmarks still less uncertain, projects of usurpation by either of these departments would immediately betray and defeat themselves. Nor is this all: as the legislative department alone has access to the pockets of the people, and has in some constitutions full discretion, and in all a prevailing influence, over the pecuniary rewards of those who fill the other departments, a dependence is thus created in the latter, which gives still greater facility to encroachments of the former" (*The Federalist Papers*, ensaio n<sup>o</sup> 48),

poderes judiciários, incluía também as *corporations*; o mesmo acontecendo com a palavra *person*, para fins da aplicação da *equal protection clause* da décima quarta emenda, ou da *due process clause* da quinta emenda.

Já no campo dos direitos políticos, o sistema eleitoral sempre considerou como dogma a representação popular por meio do voto individual e o cômputo do eleitorado em função da população residente em determinado território. As diferenças sócio-econômicas, ainda que extremas, entre raças, classes sociais ou grupos culturais, não seriam de molde a alterar o princípio individualista.

### **A Inépcia do Modelo Liberal diante das Novas Exigências de Atuação Estatal**

10. Não é difícil reconhecer que a estrutura do Estado Liberal já não é adequada para enfrentar os grandes problemas políticos, sociais e econômicos da atualidade. Põe-se em dúvida, porém, a possibilidade de preservar as virtudes incontestáveis e experimentadas do sistema liberal, se ele vier a ser submetido a uma reforma constitucional em profundidade, que o torne mais apto a atender às exigências do nosso tempo. A imaginação política contemporânea, após as experiências pouco animadoras de estabelecimento de regimes antiliberais, sob inspiração comunista, fascista ou militarista, em várias partes do mundo, parece haver renunciado a toda veleidade de reforma do Estado liberal, em suas estruturas de governo. É significativo, nesse particular, que as últimas constituições ibéricas — notadamente a de Portugal, que se pretendeu organizasse uma república empenhada na transformação do país numa sociedade sem classes (art.1º) — tenham aceito *in totum* o modelo parlamentar de governo; e que a única inovação digna de nota, nos últimos tempos, tenha sido a combinação, efetuada pela Constituição francesa de 1958, de elementos de parlamentarismo e presidencialismo, como se esses sistemas de governo, criados antes dos efeitos da Revolução Industrial, constituíssem modelos políticos definitivos e insuperáveis para todos os tempos e países.

É objetivo deste trabalho pôr em dúvida a tranqüilidade dessa "*idée reçue*"<sup>E-1</sup> e ensaiar propostas de mudança institucional. Mas, para tanto, convém reapresentar, preliminarmente, os dados do problema, ou seja, em que consistem as virtudes do Estado Liberal e quais as mudanças históricas que tornaram deficiente ou inadequada a sua estrutura de organização de poderes.

11. E incontroverso que o Estado Liberal foi a primeira organização política da História capaz de controlar eficientemente o poder dos governantes. Em verdade, tal se deu não tanto pela admissão do princípio da soberania popular, quanto pelo mecanismo de divisão de poderes e de proteção judicial dos direitos individuais. Como advertiram de forma candente Benjamin Constant e Tocqueville, a soberania popular, quando levada às últimas

16. "Dans une société fondée sur la souveraineté du peuple, il est certain qu'il n'appartient à aucun individu, à aucune classe, de soumettre le reste à sa volonté particulière; mais il est faux que la société tout entière possède sur ses membres une souveraineté sans bornes (...) Rousseau a méconnu cette vérité, et son erreur a fait de son Contrat Social, si souvent invoqué en faveur de la liberté, le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme" (Principes de Politique, chap. 1).

17. Ele falava, a propósito, com abuso teórico, de "tirania da maioria" nos Estados Unidos. Mas reconhecia que a ausência de centralização administrativa contribuía para temperá-la (*La Démocratie en Amérique*, vol. I, parte H, caps. VII e VIII). Faltou-lhe reconhecer que a independência e a capacidade criadora dos tribunais, em seu conjunto, deram aos cidadãos norte-americanos, desde o nascimento da União, uma garantia apreciável contra os desmandos da maioria, tanto no congresso quanto nas assembleias legislativas.

conseqüências, pode legitimar o esmagamento das minorias e abolir, conjuntamente, liberdade e igualdade, ou seja, os dois valores supremos da democracia. Mas a separação entre as esferas da legislação e da administração, combinada com a possibilidade de recurso ao Judiciário em qualquer caso de lesão de direito individual, estas sim, representaram uma eficiente proteção contra o abuso de poder. A própria idéia de Constituição como expressão do "contrato social", no-pensamento político do século XVIII, está intimamente ligada a esses dois mecanismos de defesa da liberdade individual. A Assembléia Nacional Francesa, ao inaugurar-se a revolução, sintetizou essa idéia no art. 16 da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*: "*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*" (art. 16).

12. Acontece que, se o mecanismo de "*checks and balances*" entre os diferentes ramos do poder consegue impedir o Estado de fazer o mal, também o impede praticamente de fazer o bem, ou seja, retira dos Poderes Públicos a iniciativa e a capacidade de empreender. Essa inação do Estado, está claro, nunca perturbou os liberais, que sempre acharam que o melhor governo é o que menos governa. Mas ela tornou-se eticamente embaraçosa e juridicamente incongruente, a partir do momento em que a consciência jurídica universal, expressa na Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966, passou a reconhecer a existência, ao lado dos direitos individuais, dos chamados direitos sociais, como o direito ao trabalho, à moradia, à educação, ou à previdência social. E evidente que, nesse campo, já não se cuida de limitar e muito menos de impedir a ação estatal, mas, bem ao contrário, de exigi-la como uma prestação essencial à dignidade humana. Mas como impor juridicamente aos Poderes Públicos o cumprimento dessas prestações sociais, de natureza complexa e de longa duração, quando o aparelho estatal é constituído para se neutralizar internamente, num permanente equilíbrio de poderes?

13. Essa inadequação estrutural dos Poderes Públicos foi sentida, na Europa, logo no início do processo de industrialização. Um dos primeiros e mais espetaculares efeitos da Revolução Industrial foi o movimento de rápida urbanização. Em 1800, contavam-se, em toda a Europa, apenas 23 cidades com mais de 100.000 habitantes, formando apenas 2% da população total. Em 1910, as cidades com mais de 100.000 habitantes eram 180, agrupando 15% da população total. Na data da promulgação da Constituição americana, a cidade mais populosa do país, Filadélfia, tinha 50.000 habitantes.

Nos países antigamente colonizados e que se industrializaram neste século, o ímpeto da urbanização, com todas as drásticas mudanças que acarreta na vida social, foi ainda mais forte. O índice de urbanização da região industrializada do Estado de São Paulo, no Brasil, era de 40% da população em 1940, e atingia 90% em 1970; ou seja, completou em 30 anos o caminho que a França levou mais de um século a percorrer .

18. Não se deve tomar a concentração populacional das capitais latino-americanas, no período pré-industrial, como sinal de uma elevada urbanização da região antes do século XX. A concentração de habitantes nas capitais latino-americanas representava um dos efeitos da enorme centralização burocrática, herdada da Espanha e de Portugal. Mas as demais cidades eram diminutas e a maioria da população sempre foi agrária.

Ora, esse movimento único na longa História da humanidade, pela amplitude e pela rapidez de seu ritmo, colheu os governantes de surpresa, exigindo providências imediatas de construção de moradias, de melhoria das condições de transporte e circulação urbana, de abastecimento em viveres, e de expansão dos serviços públicos. Foi preciso, com igual rapidez, racionalizar a administração pública, a fim de responder às exigências inéditas, postas pelo funcionamento de uma economia urbana de massa. Foi necessário, por igual, modernizar o direito comercial, cujo sistema remontava à época pré-industrial.

Na Europa Ocidental do século XIX, os Poderes Públicos desincumbiram-se dessas tarefas, mantendo-se na posição de poderoso auxiliar dos empresários privados, notadamente pela instituição da proteção aduaneira. Já no Japão e nos países latino-americanos, o Estado assumiu a direção geral do processo de industrialização e de modernização, ou tornou-se ele próprio empresário, realizando em sua integralidade a previsão feita por Tocqueville em 1835:

*"En proportion que la nation devient plus industrielle, elle sent un plus grand besoin de routes, de canaux, de ports et autres travaux d'une nature semi-publique qui facilitent l'acquisition des richesses, et en proportion qu'elle est plus démocratique, les particuliers éprouvent plus de difficulté à exécuter de pareils travaux et l'Etat plus de facilité à les faire. Je ne crains pas d'affirmer que la tendance manifeste de tous les souverains de notre temps est de se charger seuls de l'exécution de pareilles entreprises; par là ils resserrent chaque jour les populations dans une plus étroite dépendance.*

*D'autre part, à mesure que la puissance de l'Etat s'accroît et que ses besoins augmentent, il consomme lui-même une quantité toujours plus grande de produits industriels, qu'il fabrique d'ordinaire dans ses arsenaux et manufactures. C'est ainsi que, dans chaque royaume, le souverain devient le plus grand des industriels; il attire et retient à son service un nombre prodigieux d'ingénieurs, d'architectes, de mécaniciens et d'artisans.*

*Il n'est pas seulement le premier des industriels, il tend de plus en plus à se rendre le chef ou plutôt le maître de tous les autres.*

*Comme les citoyens sont devenus plus faibles en devenant plus égaux, ils ne peuvent rien faire en industrie sans s'associer; or la puissance publique veut naturellement placer ces associations sous son contrôle" •*

A guerra de 1914-1918 e a crise econômica dos anos 30 acentuaram decisivamente a ação estatal no campo econômico e social. A legitimidade dos governos e dos próprios regimes políticos passou a ser aferida em função da capacidade de conduzir a guerra e de enfrentar as crises.

A partir de 1945, e apesar da retomada de prestígio do liberalismo, como consequência da derrota do fascismo europeu e do militarismo japonês, as necessidades de pesquisa tecnológica, sobretudo para fins militares, bem

19. Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Parte IV, cap. V.

como a tomada de consciência do fenômeno de subdesenvolvimento econômico em vastas regiões antigamente colonizadas, constituíram novos fatores de decisivo impulsionamento do dirigismo estatal.

14. Dessa multiplicação das atividades estatais, totalmente aberrante do esquema liberal clássico<sup>20</sup>, deveria resultar uma melhor articulação dos Poderes Públicos existentes, segundo a tripartição clássica. Mas o que ocorreu foi o crescimento desmedido e incontrolado do Poder Executivo, quebrando a harmonia e o equilíbrio da estrutura constitucional.

Essa evolução, na verdade, era previsível e inelutável. Dos três ramos clássicos do Estado, segundo o constitucionalismo clássico, somente o impropriamente chamado Executivo tinha condições de assumir as tarefas ativas de direção e empreendimento, que a sociedade industrial exigia dos Poderes Públicos. O Legislativo é incapaz de fazê-lo. Montesquieu já havia advertido que *"le corps représentant né doit pas être choisi pour prendre quelque résolution active, chose qu'il neferaitpas bien; mais pour faire des lois, ou pour voir si Von a bien execute celles qu'il a faites, chose qu'ilpeut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire"*<sup>21</sup>. Se a lei, como norma geral e abstrata, pode regular as ações e mesmo impor objetivos, ela não se substitui obviamente a essas ações. Constituí, aliás, ilusão muito freqüente, sobretudo nos países latino-americanos, acreditar que existe uma ação pública quando são editadas múltiplas leis. Ainda que os legisladores passem a editar normas conjunturais e casuísticas, a modo de autênticos decretos administrativos (os alemães usam, a esse propósito, da expressão *"Massnahmegesetz"*), as dimensões habituais do corpo legislativo e as regras de procedimento interno na aprovação de leis tornam inviável a edição de muitas leis durante uma sessão legislativa, que costuma ser anual.

O que se viu, aliás, em todos os países do Ocidente, foi a parcial transferência ao Executivo da própria tarefa de fazer as leis. A Constituição italiana de 1947 e a espanhola de 1978 admitiram a delegação legislativa ao Governo. A Constituição francesa de 1958 não apenas regulou essa delegação legislativa sob a forma de *ordonnances* baixadas pelo Executivo<sup>22</sup>, como estabeleceu ainda uma competência definida e exclusiva para a lei, deixando um largo campo de competência residual para os decretos governamentais. A Constituição brasileira de 1967, refundida em 1969, admitiu que o Presidente da República baixasse decretos-leis sobre certas matérias, com aprovação posterior do Congresso. Nos últimos 24 anos, o Executivo brasileiro usou e abusou fartamente dessa faculdade constitucional. Nos Estados Unidos, desde a época do *New Deal*, e apesar da resistência inicial da Suprema

20<sup>o</sup>: Não é demais lembrar que, ainda em 1861, ou seja, em plena era da industrialização vitoriana, John Stuart Mill entendia que o Estado exercia funções mais reduzidas do que no passado: *"The proper functions of a government are not a fixed thing, but different in different states of society; much more extensive in a backward than in an advanced state"* (*Considerations on Representative Government*, cap. II). A não ser que, a seus olhos, a maioria dos Estados europeus de seu tempo devesse ser considerada como *"backward"*.

21. Montesquieu, *De L'Esprit de Lois*, Livro IX, cap. VI.

22. Foi por meio de *ordonnances* que o sistema bancário foi totalmente nacionalizado, em 1981, e revertido aos particulares em 1986.

Corte, as "*independera regulatory convnissions*", como a "*Securities and Exchange Commission*" e a "*Federal Trade Commission*", gozam de uma competência "quase-legislativa". A presidência dos Estados Unidos tornou-se uma instituição complexa, abrangendo alguns órgãos todo-poderosos, que os constituintes de Filadélfia jamais sonharam em ver criados à sombra da pessoa do Presidente, como o "*National Security Council*".

Na América Latina, esse reforço do Poder Executivo, como conseqüência das novas tarefas exigidas do Estado pela civilização industrial, foi grandemente facilitado pela tradição de presidencialismo autoritário, vigente em toda a região. O sistema presidencial de governo, nesses países, apenas formalmente copia o modelo norte-americano. Na essência, trata-se da tradução, em termos políticos modernos, da velha instituição do "*caudillo*" ibérico.

15. Acontece que não foi apenas pela forma de governar que o Estado contemporâneo reforçou os poderes do ramo executivo. Foi também pelo conteúdo da própria ação governamental. Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazos.

O "*government by policies*", em substituição ao "*government by law*", supõe o exercício combinado de várias tarefas, que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsionial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos - materiais e humanos - para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.

A palavra foi muito marcada pela experiência dos Estados comunistas e as lutas político-ideológicas. Pode-se substituí-la, se se preferir, por programação. O que importa, porém, é reconhecer que não há Estado moderno que deixe de programar, de desenvolver políticas a longo prazo. Até mesmo os governos mais agressivamente inimigos da intervenção estatal, na atualidade, são obrigados a programar o desenvolvimento de suas políticas liberais a longo prazo: privatização das empresas estatais, supressão dos subsídios públicos às empresas privadas, redução do funcionalismo público. Programas desse tipo não podem ser realizados a curto prazo, pois supõem a tomada de uma série de medidas preparatórias ou Complementares, de ordem legal, administrativa ou mesmo de preparação psicológica da população. O que significa dizer que qualquer governo decidido a aplicar políticas duradouras e coerentes é obrigado a planejar.

16. Dois grandes fatores explicam hoje a necessidade de planejamento da ação estatal: o processo de "aceleração da História" e o fenômeno do subdesenvolvimento.

O aumento no ritmo da evolução social, envolvendo mudança nos comportamentos, valores e instituições, foi detectado provavelmente pela primei-

vez no início do século (a expressão "aceleração da História" parece ter sido forjada por Henry Adams em 1906), ou seja, cento e cinquenta anos após o início da revolução industrial. Ele tornou indispensável o exercício da tarefa previsional no campo administrativo, tanto no setor público quanto no privado. A ciência da previsão passou a ser um instrumento essencial de governo, assim como o uso de faróis de longa distância é indispensável aos veículos que trafegam à noite em alta velocidade. Ora, assim como não há grande empresa que dispense a organização de um setor de previsão, como fator auxiliar dos rumos da pesquisa tecnológica, assim também nenhum governo moderno pode atuar de forma eficiente sem ser permanentemente instruído e advertido sobre a evolução previsível da vida coletiva, em todos os setores.

Por outro lado, o estado de subdesenvolvimento impõe a todos os governos de países afetados pelo problema um mínimo de programação de políticas públicas a longo prazo. É que o subdesenvolvimento apresenta características originais, inteiramente desconhecidas até o século passado. Os países subdesenvolvidos não são totalmente ricos nem totalmente pobres, assim como não se apresentam tampouco como países homoganeamente modernos ou atrasados. Há sempre, no contexto do subdesenvolvimento, uma oposição ou tensão entre um pólo rico e um pólo pobre, um setor moderno e um setor arcaico. Mais do que isso: essa tensão ou oposição é crescente e tende, deixadas as forças sociais ao livre jogo de seus interesses próprios, a se agudizar com o processo de concentração de renda. O subdesenvolvimento é um estado dinâmico de desequilíbrio econômico e de desarticulação social<sup>23</sup>.

Não parece haver dúvida de que a dinâmica dessa dissociação coletiva foi gerada pela industrialização. O setor industrial, nas economias subdesenvolvidas, não surgiu endogenamente, dentro do tecido social, como a natural maturação de seus elementos criadores, vale dizer, a acumulação do saber científico, a tecnologia e o surgimento de uma nova classe empresarial. A indústria foi introduzida de fora e permaneceu como elemento artificial no organismo social, uma espécie de prótese invasora.

Esse estado dinâmico de desequilíbrio econômico e de desarticulação social provoca, no campo político, uma instabilidade e uma desarmonia constantes, tornando inoperáveis os mecanismos clássicos de funcionamento do Estado liberal, como o processo eleitoral para a escolha dos governantes, a separação de poderes e o respeito aos direitos individuais. Nessas condições, é óbvio que a exigência preliminar de superação dos problemas políticos passa pelo estabelecimento de um processo de desenvolvimento, que implica a conjugação do crescimento econômico auto-sustentado com a progressiva

23. É essa, a meu ver, a principal causa estrutural da inflação monetária, que se apresenta como doença crônica nesses países, podendo degenerar, facilmente, em crises de total descontrole monetário. Devido ao processo constante de concentração de renda, o equilíbrio automático entre oferta e demanda nunca chega a se fazer, pela enorme disparidade de poder aquisitivo entre o setor rico e o setor pobre da população. Em sociedades desse tipo, os equilíbrios nunca são obtidos pelo livre jogo das forças do mercado; muito ao contrário, a total liberdade dos agentes econômicos tende a acentuar os desequilíbrios.

eliminação das desigualdades sociais. Um processo dessa natureza não é natural, mas voluntário e programado. Ele somente se desencadeia com a instauração de uma política nacional a longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social.

17. Neste ponto do raciocínio, é inevitável a indagação: a estrutura de poder estatal, construída pelo constitucionalismo clássico com base no pensamento político liberal, é apta a exercer essa função de desenvolver políticas ou programas de ação a longo prazo?

Parece-me evidente que não.

As instituições do Estado liberal, criadas anteriormente ao impacto da revolução industrial, tendem à neutralização do poder público, num contexto social estático. Os desvios e aberrações, quando ocorrentes, seriam casos individuais, incapazes de afetar a estrutura do todo coletivo. Os governantes, portanto, nesse esquema institucional, não tomam iniciativas nem empreendem políticas; eles administram os negócios correntes.

Ora, a administração das questões do cotidiano ou, quando muito, de conjuntura difere substancialmente da organização e da execução de políticas a longo prazo. A diferença não é apenas de horizonte temporal, dado que a política a longo prazo exige, como vimos, uma constante previsão ou extrapolação, fundada em estimativas de experiência ou em cálculos de probabilidade. A diferença é também de método ou modo de apreensão da realidade. A administração quotidiana da coisa pública conduz sempre a uma visão analítica dos fatos e à especialização de atendimento em cada um dos setores da vida coletiva. Todos os governos, em qualquer país ou unidade política, dividem-se em ministérios ou secretarias, como condição de eficiência de sua atuação. A visão a longo prazo, ao contrário, só se torna inteligível quando o planejador consegue fazer a síntese global dos fatos sociais, integrando-os, em sua interconexão essencial, no conjunto nacional e mundial. Não existe uma política industrial desligada da política econômica geral. Não há política econômica desvinculada da política social, nem política nacional que possa ignorar o contexto mundial. Ademais, toda política implica o estabelecimento de objetivos e a escolha de prioridades, de acordo com a sua importância relativa, o que não ocorre na administração corrente dos negócios sociais.

Em sua obra de 1965, *Development Planning*, W. Arthur Lewis, prêmio Nobel de economia de 1979, discute a questão de saber a que órgão atribuir, na estrutura clássica de governo, a função de planejamento. Considera um erro criar um Ministério do Plano, em pé de igualdade com os outros Ministérios, pois a função de planejar deve sobrepor-se às demais e não pode ficar reduzida a uma permanente barganha ou negociação com estas. Entende também esse eminente economista que a pior das soluções é confiar ao Ministro das Finanças a tarefa de planejar. O setor do Executivo incumbido de gerir as finanças públicas trabalha sempre, por força da própria especialização das funções, no prazo curto da vigência orçamentária. Ademais, a inclinação natural dos homens de finanças sempre foi a de reduzir despesas; o tesoureiro só vê nos investimentos o aspecto de desembolso de caixa. Ora, o



lanejamento do futuro é indissociável de uma política de formação de capital para investimento. Qualquer aprendiz de planejamento sabe que não há desenvolvimento sem crescimento econômico; que o crescimento é função do investimento e que não há investimento sem poupança. São movimentos que desenvolvem estruturalmente a longo prazo e não podem ser comprimidos nos estreitos limites de um orçamento anual; nem se reduzem à preocupação conjuntural do equilíbrio das contas públicas.

Excluídas, assim, essas hipóteses, Lewis propõe como solução a entrega da tarefa de planejar ao chefe do Executivo, mais precisamente ao primeiro-ministro de um regime parlamentar clássico. Essa proposta, no entanto, é insustentável.

Não é necessário frisar que, tanto no regime parlamentar quanto no presidencial, o chefe do Executivo não tem condições de assumir, pessoalmente, essa magna função. Terá que designar, necessariamente, um encarregado da planificação, seja ele ministro ou secretário especial. E enquanto não for dado a este titular de fato da função um *status* jurídico compatível, que o coloque acima dos demais ministros, ou melhor, entre o chefe do Executivo e o ministério, os problemas antes apontados pelo próprio Lewis continuarão a se pôr. Mas, sobretudo, a submissão do titular do planejamento ao chefe do Poder Executivo significa, em teoria e na prática, a efetiva submissão das políticas a longo prazo às exigências do curto prazo, especialmente as de natureza eleitoral. Todos os planos de desenvolvimento, por exemplo — neles computado o tempo de elaboração e aprovação —, costumam ultrapassar o prazo de um mandato presidencial ou de uma legislatura. É evidente que nenhum governo gosta de se sentir vinculado pelos planos elaborados e aprovados por outro; e como os governos de regimes democráticos dependem, direta ou indiretamente, da vitória eleitoral para o exercício do poder, parece óbvio que a tendência incoercível, num sistema que atribui a função de planejamento às instâncias governamentais, é de moldar o plano às pressões imediatas do eleitorado ou dos chefes políticos; ou então fazer do plano um documento de pura retórica, sem maiores compromissos jurídicos.

A solução só pode ser encontrada numa reconsideração da estrutura de repartição de poderes do Estado Liberal, tanto no plano horizontal (a tripartição clássica), quanto no vertical (federalismo).

## Vias de Solução

### *A—A reorganização das Junções públicas de governo*

18. Uma vez aceita a idéia de que a função de desenvolver políticas a longo prazo difere, substancialmente, da administração ordinária dos negócios correntes, e verificada a inadaptação das estruturas do Estado Liberal para o exercício daquela função, é inevitável pensar numa reconstituição dos Poderes Públicos capaz de lhes dar mais funcionalidade. Essa reorganização atingirá, inevitavelmente, dois capítulos da teoria constitucional, que a tradição elevou à condição de dogmas: a tripartição de poderes e a representação popular pelo voto individual.

Na estrutura de núcleos de poder do constitucionalismo clássico, a função de programar políticas ou planejar o futuro, reconhecida como indispensável no Estado moderno, acabou sendo atribuída ao Poder Executivo, porque é este Poder que naturalmente absorve novas funções.

Mas o Executivo, na teoria clássica, não foi concebido para o exercício de atividades de longo alcance temporal. Montesquieu, classicamente a autoridade mais consultada e seguida em matéria de separação de poderes, afirma que "*La puissance exécutive s'exerce toujours sur des choses momentanées*"<sup>24</sup>.

Como a experiência o demonstrou, esse amálgama de programação e de execução, no mesmo ramo do Estado, acaba subordinando, fatalmente, o longo prazo aos interesses momentâneos. E preciso, portanto, atribuir a função de desenvolver políticas a um órgão público específico, independente do governo, voltando este a ser o ramo verdadeiramente executivo, tal como o conceberam os clássicos.

19. Essa solução resolve uma dificuldade constitucional crônica do Estado liberal, qual seja a inexistência de um órgão de impulsionamento da ação estatal, um órgão capaz de dirigir o movimento da maquinaria sempre mais complexa dos Poderes Públicos.

A mecânica da separação de poderes foi idealizada para frear, não para impulsionar a atividade estatal. É este o *leitmotiv* do pensamento de Montesquieu. "*Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*"<sup>25</sup>. Os órgãos naturalmente levados a agir devem ter essa sua inclinação "temperada" e não estimulada. Como o Judiciário não pode agir de sua própria iniciativa e deve limitar-se a aplicar a lei, mediante ações propostas pelos particulares ou pelo Poder Executivo, ele não tem propriamente poder algum (*Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nidle*). Deve-se cuidar, portanto, de moderar a ação dos demais Poderes - o Executivo e o Legislativo —, tarefa que constitui atribuição específica da Câmara dos Lordes, na Constituição inglesa<sup>26</sup>. Essa bipartição do Legislativo, aliás, é fundamental para o bom funcionamento do sistema, na perspectiva de um Estado moderado. "*Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les lois seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la législative*"<sup>27</sup>.

24. É interessante notar que esse estilo peremptório só foi empregado na edição definitiva da obra. Nas edições de 1748 e 1749, havia nessa passagem uma atenuação que foi suprimida: "... s'exerce presque toujours..." Ao fazer essa correção, Montesquieu deixou porém intacta uma outra passagem, alguns parágrafos antes, onde afirma que "*La puissance exécutive doit être entre les mains d'un monarque, parce que cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs*". Montesquieu, *op. cit.*, Livro XI, cap. VI.

25. *Idem, op. cit.*, Livro XI, cap. IV.

26. *Idem, ibidem*, cap. VI.

27. *Idem, ibidem*.

Temos, portanto, que todos os Poderes de Estado são mecanicamente encadeados uns pelos outros. O resultado dessa vinculação recíproca só poderia ser a absoluta parálise do aparelho estatal, o que significaria a própria negação do Estado como poder. Seria preciso, assim, que algum movimento fosse dado à máquina. Mas quem daria o primeiro impulso, se todos os Poderes se encontrassem devidamente paralisados pelo seu recíproco encadeamento?

Montesquieu sentiu a dificuldade e procurou resolvê-la por uma suposição. *"Ces trois puissances devraient former un repôs ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes à Faller, elles seront forcées à Taller de concert"*<sup>26</sup>. É óbvio que a suposição é meramente gratuita. O *"mouvement nécessaire des choses"* é dado por quem, precisamente? Trata-se de uma força da natureza ou de uma iniciativa humana?

O que se viu foi o Poder Executivo tomar naturalmente a iniciativa de avançar e empreender. O movimento da máquina estatal passou a ser dado pelo Governo, limitando-se o corpo de representantes do povo, quando existente e nas situações de maior liberdade, a fiscalizar ou limitar a atividade governamental.

Sucede, porém, que a direção do movimento estatal pressupõe, nos dias que correm, uma fixação de objetivos e recursos tendentes a alcançá-los, num conjunto de políticas coerentes a longo prazo. Daí a importância de se criar no Estado um órgão capaz de planejar o futuro, sem estar limitado pela injunção dos interesses parciais ou momentâneos, que convergem, sob a forma de múltiplas pressões, sobre o Governo e os legisladores.

20. Mas o planejamento é uma função técnica que exige o concurso de pessoas escolhidas pela sua competência e não pela sua filiação político-partidária. O fator tecnológico no exercício das funções públicas era evidentemente desconhecido da teoria constitucional clássica. Os governantes deviam se considerar meros executantes da vontade popular, expressa diretamente ou por intermédio de representantes eleitos. De acordo com o pensamento liberal, cada indivíduo conhecia os seus interesses próprios e os defendia melhor do que ninguém. O interesse social, propriamente dito, não existia *per se*, mas consistia, simplesmente, na harmonização dos interesses individuais. Ninguém melhor do que Adam Smith exprimiu essa convicção, que está na base do constitucionalismo liberal: *"The statesman who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals would not only load himself with a most unnecessary attention, but assume an authority which could safely be trusted, not only to no single person, but to no Council or senate whatever, and which would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it"*<sup>29</sup>. Escusa lembrar que esse distanciamento permanente do governo em relação às questões técnicas é sentido por todos, hoje, como um grave defeito político. Os partidos mais conservadores são os

28. *Idem, ibidem.*

29. Adam Smith, *op. cit.*, Livro IV, cap. III.

primeiros a advogar uma gestão altamente técnica (contrastando com o que denominam, depreciativamente, "preconceitos ideológicos") pelo menos nos setores de finanças públicas, moeda e crédito. No campo da política de segurança nacional, considerada um dos objetivos essenciais do Estado na doutrina liberal, ninguém ignora a importância decisiva que apresenta hoje o fator tecnológico.

Não basta, porém, que os encarregados da função de programação pública tenham competência técnica. Ainda é preciso que eles sejam livres de qualquer subordinação ao Executivo, o que representaria uma verdadeira inversão de papéis. O principal responsável pelo planejamento pode, assim, ser nomeado pelo chefe de Estado ou escolhido pelo parlamento, ou por outro órgão de representantes do povo; mas desde que o seja por um prazo de gestão suficientemente longo, sem poder ser destituído a não ser por meio de "impeachment".

21. Acontece que a própria técnica de programação de políticas públicas exige, como fator de eficiência, a permanente consulta aos interesses dos grupos ou setores direta ou indiretamente envolvidos na execução do programa. Nesse ponto, a advertência de Adam Smith é perfeitamente fundada: o planejador, embora dotado de superior competência técnica, não pode ter a louca presunção de tudo conhecer e tudo decidir, sem contato com os interessados primários. Ademais, o princípio democrático da necessidade do consenso popular para o exercício das funções públicas impõe o controle da elaboração de programas por meio de representantes do povo.

Mas como designar esses representantes?

É evidente que o sistema da representação pelo voto individual traduz a realidade puramente numérica do corpo de votantes e não a especificidade concreta dos interesses grupais. Os eleitores não votam necessariamente de acordo com os seus interesses de classe, de categoria profissional, de comunidade étnica, cultural ou religiosa, mas segundo seus interesses individuais, que nem sempre coincidem com aqueles. Por outro lado, em sociedades atrasadas ou subdesenvolvidas, o sistema do voto individual favorece o estabelecimento de relações de clientela ou patronagem, no seio da população pobre, impedindo na prática a mudança das estruturas econômicas ou sociais, que todo processo de desenvolvimento necessariamente acarreta.

E por isso que o órgão técnico de planejamento deve ser flanqueado por um corpo de representantes grupais, escolhidos pelos próprios interessados, corpo esse cuja composição deve ser periodicamente revista, a fim de se adaptar às alterações verificadas na importância relativa de cada grupo, no seio da nação<sup>30</sup>.

30. A Constituição francesa regula o funcionamento de um Conselho Econômico e Social, como órgão consultivo do Governo (arts. 69 e 71). Ele é composto de representantes de trabalhadores, de empresas, de organismos agrícolas; de personalidades qualificadas no campo econômico, social, científico e cultural; de representantes de "atividades sociais", como o setor habitacional, de poupança, de saúde pública, de cooperativas de consumo e de construção, de associações familiares; de cooperativas de produção, de entidades representativas, de atividades turísticas, de exportadores, de organismos de desenvolvimento econômico regional, da entidade mais representativa das classes médias. (*Ordonnance*, n- 58-1360, de 29 de dezembro de 1958).

A representação de interesses de grupos sociais e não de indivíduos, num órgão de planejamento, não significa uma ressurreição do velho corporativismo medieval, ou do corporativismo fascista. Nos primeiros, as corporações eram soberanas para decidir sobre o interesse próprio de seus membros, vinculação necessária com o interesse geral da coletividade. Nos segundos a representação grupai era falseada pela interferência do partido único e também pela igualdade forçada de representantes do capital e do trabalho.

No órgão de planejamento proposto, a representação grupai apresenta um caráter totalmente diverso. Ela é autêntica e não forjada pelo Governo. Ela não atribui aos representantes grupais um poder decisório soberano sobre os seus próprios interesses, mas obriga-os a uma composição com os interesses de outros grupos, em função dos objetivos nacionais.

Criar um corpo de representantes sociais desse tipo não significa eliminar o órgão legislativo tradicional. E no interior do parlamento que devem se manifestar as grandes correntes de opinião, agrupadas em torno dos partidos políticos. Mas a função do parlamento há de limitar-se à aprovação global dos planos ou programas de ação pública, e à votação das leis correspondentes. A elaboração desses planos ou programas, bem como a fiscalização de sua execução, deveria ser incumbida exclusivamente aos órgãos de planejamento.

22. Executar os programas de ação pública, assim elaborados e votados, seria a grande tarefa dos órgãos administrativos do Estado. O mecanismo constitucional de controles recíprocos entre os diferentes Poderes deveria criar, mesmo em regime presidencial, a responsabilidade política do governo diante do órgão legislativo, pelo descumprimento dos planos aprovados. E possível, assim, adotar para esse efeito, em regime presidencial, a distinção estabelecida pela Constituição francesa de 1958, entre o nível político da presidência e o nível administrativo do ministério, e submeter este último à censura parlamentar.

A fiscalização a ser exercida pelos órgãos de planejamento teria duas dimensões: administrativa e legal. De um lado, sendo as leis de plano de eficácia jurídica superior às leis ordinárias e aos decretos executivos, os órgãos de planejamento teriam o poder-dever de suscitar, perante um tribunal superior, a questão de incompatibilidade de uma lei ordinária ou de um decreto administrativo com um programa de ação aprovado. De outro lado, a ação e sobretudo a omissão do governo no cumprimento dos planos deveriam ser prontamente denunciadas ao parlamento pelos órgãos de planificação.

23. Um sistema constitucional dessa ordem não suprime, como é evidente, o princípio da separação de poderes; antes, reforça-o em seus objetivos. Quando idealizado e propugnado pelos pensadores políticos que inspiraram o movimento Constitucionalista, em especial por Montesquieu, esse princípio tinha um objetivo claro: evitar o abuso de poder, ou a tirania, segundo a linguagem da época. A separação aqui proposta entre a instância de planejamento e a instância governamental contribui para a realização desse objetivo, pois evita a desmedida concentração de poderes no ramo executivo do Estado.

Mas o princípio da separação de poderes apresenta hoje uma outra virtude, da maior importância. Trata-se de aumentar o grau de acerto ou eficiência das decisões públicas, instaurando a obrigatoriedade dos contra-exames. Um programa de ação, cuja execução é suscetível de empenhar o futuro de gerações, não pode ser elaborado, aprovado e executado pelo mesmo órgão, ou sob sua única responsabilidade. No sistema proposto, a elaboração de planos é submetida ao duplo exame e decisão de um órgão técnico e de um corpo de representantes grupais. Sua aprovação compete ao Legislativo e a responsabilidade de sua execução, ao Governo. Essa multiplicidade de órgãos significa uma multiplicidade de exames e apreciações, previamente a cada decisão, o que contribui para reduzir a margem de desacertos<sup>31</sup>.

24. Foi com base nesses princípios que propus, em anteprojeto de Constituição<sup>32</sup>, a instituição de órgãos de planejamento, como elementos componentes da estrutura constitucional do Estado brasileiro, a par do Presidente da República, do Congresso Nacional e dos órgãos judiciários.

Dois foram os órgãos de planificação propostos: a Superintendência Nacional de Planejamento e o Conselho Nacional de Planejamento.

Ao primeiro incumbiria, privativamente, elaborar e submeter à aprovação do Congresso Nacional, ou do órgão regional competente<sup>33</sup>, conforme o caso, os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, com os orçamentos-programa correspondentes; bem como propor ao Congresso, ou ao órgão regional competente, alterações nos planos e orçamentos-programa já aprovados. Competiria igualmente à Superintendência Nacional de Planejamento, sem prejuízo das atribuições dos Tribunais de Contas, fiscalizar a execução dos planos nacionais ou regionais de desenvolvimento já aprovados. No âmbito da competência complementar da Superintendência, incluir-se-iam as atribuições de propor ao Congresso Nacional, ou ao órgão estadual competente, o veto de decretos-leis, ou de normas emanadas de órgãos normativos autônomos (do tipo Conselho Monetário Nacional) ou do Poder Executivo estadual, em razão de sua desconformidade com o plano de desenvolvimento aprovado; propor ao Presidente da República, ou ao Governador de Estado, o veto de leis incompatíveis com o plano de desenvolvimento aprovado; propor perante o Judiciário a ação direta de invalidade de leis ou atos do Poder Público, contrários ao plano nacional de desenvolvimento em vigor; propor ao Congresso Nacional a redução ou suspensão das emissões de obrigações, de qualquer natureza, de Estados e Municípios; e, finalmente, opinar sobre a realização de empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos da administração federal indireta, inclusive empresas sob controle direto ou indireto da União Federal.

31. Um sistema político semelhante ao proposto aqui foi defendido por Pierre Mèndes — France, Presidente do Conselho de Ministros em um dos governos da 4ª República francesa, em *La République Moderne*, Paris (Gallimard), 1962. Mas ele integra o órgão técnico de planejamento no governo.

32. *Muda Brasil, Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*, 4ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1987.

33. Cf. infra nº 7.

Quanto ao Conselho Nacional de Planejamento, incumbir-lhe-ia, prioritariamente, fixar os objetivos a serem alcançados por meio dos planos nacionais de desenvolvimento, bem como colaborar com a Superintendência Nacional de Planejamento na elaboração desses planos.

O Superintendente Nacional de Planejamento seria nomeado pelo Presidente da República, mediante escolha em lista tríplice elaborada pelo Conselho Nacional de Planejamento, após aprovação pelo Congresso Nacional. O prazo de sua nomeação seria de 6 (seis) anos, admitida a recondução; ou seja, ele ficaria no cargo por tempo superior ao prazo de gestão do Presidente da República, de modo a marcar a desvinculação entre as funções de planejamento e de administração. O Superintendente, aliás, não poderia ser admitido pelo Presidente da República, mas somente — e ainda assim, na segunda metade do seu mandato — por deliberação de dois terços dos membros do Congresso.

O Conselho Nacional de Planejamento seria composto de representantes de grupos sociais e categorias profissionais, nomeados pelo Presidente da República por indicação das entidades representativas dos respectivos grupos ou categorias, na forma que a lei dispusesse.

Propus, ainda, constituísse princípio da ordem econômica e social do país que a planificação do desenvolvimento — obrigatória em nível nacional, regional e estadual - fosse vinculante para a Administração Pública, em todos os setores, e orientadora da atividade e das decisões das pessoas privadas, para a realização dos objetivos programados.

No tocante à estrutura de governo, pareceu-me mais adequada à realização do planejamento a separação institucional entre o Executivo e o Legislativo, de modo a dar-se àquele suficiente poder autônomo para executar e mesmo implementar os planos de desenvolvimento. Mas essa separação seria temperada, na esfera da administração ordinária, pela obrigação imposta aos Ministros de Estado de submeterem à aprovação da Câmara de Deputados, nos dez dias subsequentes à sua posse, o programa de sua atuação no Ministério, sendo que a Câmara poderia destituí-los, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, em caso de descumprimento do programa de atuação ministerial por ela aprovado. Não se trataria, pois, de um voto de desconfiança, à maneira do sistema parlamentar de governo.

## *B — A reorganização do Estado Federal*

25. A implementação de um sistema político, como o que acaba de ser descrito, implica, forçosamente, uma transformação nas estruturas federais de poder.

Historicamente, a função primordial do federalismo foi a preservação das liberdades nacionais por meio da união, entendendo-se aí a nação como a comunidade dos que se originam da mesma cepa e possuem a mesma identidade cultural. E nesse sentido que Montesquieu via na federação a solução ideal para os Estados de dimensões muito reduzidas ou excessivamente grandes. No primeiro caso, eles correm o risco de serem dominados por ini-

migos externos; no segundo, de serem destruídos por dissensões internas. A união federal, constituindo uma sociedade de sociedades, diz ele, apresenta "todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa do governo monárquico". (...) "Essa forma de república, capaz de resistir à força externa, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma dessa sociedade previne todos os inconvenientes. " (...) "Composto de pequenas repúblicas, o Estado goza da excelência do governo interno de cada uma delas; e, em relação ao exterior, ele tem, por força da associação, todas as vantagens das grandes monarquias"<sup>34</sup>.

A fórmula federal representa, pois, a um só tempo, a segurança comum contra o inimigo externo e a segurança interna da manutenção das liberdades locais diante do poder central. A análise de Montesquieu é importante, porque demonstra que o equilíbrio federal pode ser buscado, indiferentemente, a partir de pequenas unidades políticas que se unem, ou a partir de uma grande unidade política que se descentraliza. Embora os exemplos históricos sobre os quais ele refletiu — Holanda, Alemanha, Suíça, as cidades-Estados da Grécia antiga — tenham sido, todos, de associações de pequenas unidades políticas, foi seu grande mérito haver entrevisto os benefícios da descentralização federal para a preservação das liberdades locais, nos Estados unitários.

Essa experiência de federalismo pela via da descentralização é, de fato, mais recente que a outra, e não parece ter produzido ainda os seus melhores resultados. Na União Soviética, como o demonstra o atual problema armênio, ela tem sido travada pelo caráter autocrático do regime comunista. Na Índia, pelos desequilíbrios agudos do subdesenvolvimento, combinados com a ausência de estabelecimentos territoriais claramente separados para populações nacionais diversas e reciprocamente hostis. Já nos Estados unitários da Europa Ocidental — como a França, a Espanha, a Bélgica ou a Itália —, as medidas de descentralização regional dos últimos anos, se bem que atendendo a fortes reclamos de grupos culturais antigos e bem demarcados geograficamente, ainda não redundaram numa autonomia efetiva das regiões interessadas, para que se possa reconhecer a instauração de um autêntico federalismo.

De qualquer modo, seja por associação, seja por descentralização, é inegável a vinculação do sistema federal ao princípio democrático de que a legitimidade do poder depende do consentimento majoritário dos governados e do respeito aos interesses essenciais das minorias. A fórmula estatal unitária tende, mui facilmente, a servir de quadro institucional às tiranias, mesmo de base majoritária, como se tem visto no jacobinismo revolucionário, tanto o clássico, da Revolução Francesa, quanto o contemporâneo, dos movimentos de libertação nacional em países subdesenvolvidos.

Sob esse aspecto, o regime federal representa uma fórmula de divisão vertical de poderes, com a preservação das liberdades locais: é a proteção das partes contra a onipotência do todo, o reconhecimento de que a constituição da sociedade política não implica a alienação, pelos indivíduos ou

34. Montesquieu, *op. cit.* Livro IX, Parte II, cap. I.



grupos sociais, de todos os seus direitos à sociedade organizada. O federalismo rompe, pois, malgrado tudo o que se disse em contrário, com a idéia de uma soberania estatal una e indivisível. Por isso mesmo, opondo-se à concepção unitária da sociedade política, ele sempre foi tido em suspeição pelos herdeiros intelectuais de Jean-Jacques Rousseau.

26. Mas essa vinculação do federalismo ao princípio democrático de governo não seria, afinal, ultrapassada, nos dias que correm, com o pleno desenvolvimento da civilização industrial e pós-industrial? A democracia responde ainda aos mesmos desafios de outrora, soluciona os mesmos problemas sociais? A incoercível tendência ao reforço dos poderes centrais em todas as federações da atualidade, não só de países subdesenvolvidos, como das superpotências industriais-militares, não está a demonstrar que o sistema federal é um fórmula política em vias de colapso?

Tais indagações não são de hoje. Às vésperas da 2ª Guerra Mundial, por exemplo, em artigo publicado em *New Republic*, edição de 9 de maio de 1939, Harold Laski sustentava o irremediável obsolescência do Estado federal na sociedade industrial moderna. O federalismo, dizia ele, fora uma fórmula política vital e uma organização administrativa eficaz, quando os problemas sociais dominantes eram os próprios de uma civilização agrícola e de uma cultura jurídico-política liberal. Hoje, a defesa das diversidades regionais aparece como um tema importante somente nos países compostos de diferentes grupos nacionais. Fora desses casos, as reivindicações de autonomia local correspondem à defesa de instituições próprias de sociedades rurais, ameaçadas pela modernização.

O diagnóstico é, sem dúvida, verdadeiro no tocante ao federalismo clássico, o chamado "*dual federalism*"<sup>35</sup>, coevo do nascimento do Estado liberal. Os problemas constitucionais desse tipo de federalismo concentravam-se, todos, em torno de uma só questão: a competência legislativa.

Há, no entanto, um aspecto altamente intrigante nesse fato histórico. É que a instituição do Estado liberal acompanha o desencadear do processo da Revolução Industrial no Ocidente. E a dominação progressiva do modo de produção industrial corresponde a um movimento de unificação e ampliação dos antigos mercados locais de base agrícola. Marx e Engels já haviam salientado o fato no *Manifesto Comunista*. O industrialismo rompe, portanto, todas as barreiras regionais, todas as fronteiras nacionais. Ele é essencialmente unificador e, como tal, adversário das autonomias federalistas.

Como foi sublinhado ao longo deste trabalho, a transformação substancial do modo de vida em sociedade, provocada pelo industrialismo, acarretou uma alteração não menos essencial na concepção dos fins do Estado, tal como eles eram definidos pela ideologia liberal: a função primordial do Estado já não é a produção do Direito, mas a realização de políticas. A atividade

35. A própria expressão traduz a idéia deformada que se tem da estrutura federal moderna, em razão de suas origens norte-americanas. Como a criação dos Estados Unidos ocorreu pela união de Estados já existentes, a esfera municipal de poderes foi esquecida, pois os municípios faziam parte dos Estados soberanos que se confederaram em 1776 e estreitaram sua união em 1787.

normativa - incluindo as leis veras e próprias, mas não se limitando apenas a elas — tornou-se, em grande parte, não um objetivo em si, mas um instrumento operacional da realização de programas de ação estatal.

Nada de surpreendente, portanto, se essa variação substancial nas funções do Estado moderno acabou por afetar, em profundidade, a estrutura do federalismo clássico. Se a questão fundamental a ser resolvida é fazer leis, as competências podem ser partilhadas e separadas em esferas autônomas. Mas quando se trata, antes de tudo, de desenvolvimento de políticas, nada indica que a eleição de objetivos e a execução de programas devam ser sempre atribuídas, em conjunto, à mesma unidade estatal — União, Estado federado, ou Município —, ou que não possa haver a colaboração de várias, senão de todas essas unidades, na execução dos programas nacionais de ação, comportando até mesmo a competência normativa da execução. Não foi, de resto, simples coincidência fortuita, se a idéia de um *Vollzugsföderalismus*<sup>36</sup>, federalismo de execução, tanto na esfera legislativa quanto na administrativa, tenha medrado na Alemanha e na Áustria às voltas com a reconstrução do último pós-guerra, e se o *"cooperative federalism"* tenha surgido nos Estados Unidos com o governo Roosevelt, decidido a enfrentar o denotante marasmo econômico provocado pela grande crise de 1929.

Acresce notar que numa organização tecnológica, modelada pela atividade empresarial, nenhuma organização estatal goza de legitimidade se não se revelar eficiente na produção dos resultados esperados. O sistema federal de governo passou, também, a ser julgado à luz desse valor montante, e não apenas como garantia das liberdades locais. Relativamente à tarefa suprema do desenvolvimento econômico e social, nos países do Terceiro Mundo, o desafio maior do federalismo contemporâneo é conviver pacificamente com o planejamento da ação do Estado contra os desequilíbrios regionais.

27. Importa, assim, reconhecer, preliminarmente, que as políticas públicas a longo prazo não são apenas nacionais, mas também regionais e locais. Se, de um lado, os programas nacionais exigem, para sua aplicação, o concurso dos estados federados, os programas regionais podem envolver também, em sua realização, mais de um Estado na federação, pois as fronteiras estaduais nem sempre coincidem com os limites de uma região geo-econômica.

Tudo isso acarreta a necessidade de uma definitiva superação do federalismo estático das origens, onde apenas se cuidava de uma repartição horizontal de poderes, em favor de um federalismo cooperativo, onde se cuida sobretudo da organização dos meios de colaboração entre as diferentes unidades federadas, entre si e entre estas e o poder nacional.

Seria preciso, pois, em primeiro lugar, pensar na criação de Regiões, a par dos Estados federados, bem como de áreas metropolitanas englobando várias

36. Na Áustria, são de competência federal quanto à legislação e de competência provincial quanto à execução seis matérias de menor importância (Constituição austríaca, art. 11). Já na Alemanha, a execução de toda a legislação federal é atribuída, em princípio, aos *Länder* (Lei Fundamental, arts. 83 e ss). Ademais, a Lei Fundamental alemã enumera cinco matérias em relação às quais a União somente pode editar *Rahmenvorschriften*, isto é, leis de princípios gerais, que podem ser completadas e desenvolvidas pelas leis estaduais (art. 75).

idades, dotando essas novas entidades de órgãos de poder apropriados, com representação dos diferentes Estados ou municípios interessados. Importa, ademais, organizar a cooperação entre a União, as regiões, os Estados, as áreas metropolitanas e os municípios, não só na elaboração como também na execução dos diferentes programas de ação. Essa cooperação obrigatória entre as diferentes unidades da federação deveria comportar sanções não apenas judiciárias, mas também políticas, com a ampliação das hipóteses de cabimento da intervenção federal nos Estados, ou da intervenção estadual nos municípios.

Trata-se, em suma, de revigorar o sistema federal com o princípio da devida conjugação de esforços para a consecução de resultados de interesse comum; o que não elimina, sem dúvida, a questão da repartição de competências, mas dá-lhe um sentido mais dinâmico e funcional.

28. A previsão da existência de Regiões, na Constituição brasileira que acaba de ser votada, seria um aperfeiçoamento de nossa estrutura federativa se as disposições a elas concernentes tivessem sido concebidas e redigidas com melhor técnica.

Em meu anteprojeto pré-citado, as Regiões foram concebidas não como unidades políticas, mas como espaços geo-econômicos, objetivando, de um lado, o desenvolvimento, e, de outro, a prestação de serviços públicos. Sua criação seria feita por meio de lei complementar federal, mas submetida à ratificação das Assembléias dos Estados componentes. Em cada Região haveria um Conselho, constituído de representantes dos Estados componentes, eleitos pelas Assembléias estaduais. Essa representação seria proporcional, em função da população respectiva. A competência desses Conselhos Regionais seria dupla: a aprovação dos planos regionais de desenvolvimento e a iniciativa de harmonizar a legislação, a tributação, os meios de transportes e a prestação de serviços públicos, no âmbito regional.

Pela nova Constituição, a criação de Regiões competirá exclusivamente à União Federal, sem participação dos Estados. Objetivo dessas novas unidades será o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Mas o dispositivo constitucional fala, logo em seguida, em "integração de regiões em desenvolvimento", sem que se possa perceber se tal integração deveria ocorrer no interior de cada Região, ou externamente, num conjunto inter-regional.

Ademais, em parágrafo a toda evidência acrescentado extemporaneamente ao texto original e que não apresenta nenhuma ligação com as regras que o precedem, fala-se em incentivos regionais, exemplificando-se com três espécies deles, "além de outros". Ou seja, confunde-se desenvolvimento com assistencialismo empresarial.

No sistema da nova Constituição, os órgãos regionais (denominados "organismos") teriam índole meramente executiva, sem competência, portanto, para aprovar os planos regionais, a serem elaborados pelo Executivo federal, no âmbito da Presidência da República. Esta última, já sem condições institucionais de programar eficazmente a longo prazo, no âmbito federal, ainda assume a tarefa acrescida de planejar o desenvolvimento regional.

No capítulo das sanções ao cumprimento dos deveres federativos, o caráter estático e conservador do texto constitucional que acaba de ser aprovado é ainda mais deplorável.

A importância do desenvolvimento planejado, como objetivo nacional, é aqui totalmente posta de lado. A União não pode intervir nos Estados que violem as normas dos planos de desenvolvimento aprovados, nem os Estados dispõem de remédios jurídicos adequados para coagir a União a cumprir os seus deveres constitucionais de cooperação federal.

Em suma, tal como no tocante ao sistema de governo, a recém-promulgada Constituição não traz nenhum avanço no sentido da modernização do Estado, com vistas ao desenvolvimento nacional.

A definição aristotélica da política como ciência arquitetônica<sup>37</sup> procura exprimir o fato de que o seu objeto é o conjunto de proporções e relações que formam o edifício social, fundado no poder. Mas a arquitetura não é uma ciência especulativa e sim prática; vale dizer, ela não tem por finalidade apenas o conhecer, mas o conhecer para orientar o agir. O cientista político deve, portanto, ser capaz de analisar a realidade política, descobrindo as relações de causa e efeito que explicam a atuação dos agentes políticos, em vista do exercício do poder — o que tem sido feito, com apreciáveis resultados. Mas ele deve, também, ser capaz de propor a reforma e a reconstrução do edifício político, de modo a torná-lo mais funcional e adequado à satisfação das cambiantes necessidades humanas, no curso da evolução histórica.

Esta última tarefa - é preciso que se reconheça - os cientistas políticos não a têm desempenhado a contento. A construção institucional é um dos capítulos menos desenvolvidos pelo pensamento político contemporâneo; e isto, seja por falta de imaginação - que se tem reconhecido ultimamente como o fator determinante dos grandes saltos científicos<sup>38</sup> —, seja por ignorância da principal técnica de construção institucional, que é a ciência jurídica.

A exposição que ora se conclui representa um esforço de reconstrução institucional, visando a adaptar a estrutura do Estado herdada do constitucionalismo clássico, que ainda vige substancialmente na maior parte dos países não comunistas, às novas exigências de ação pública suscitadas pela civilização industrial e tecnológica contemporânea. A proposta aqui apresentada diz respeito a uma reordenação de poderes, no plano horizontal, e uma reformulação de funções na estrutura do Estado federal. No plano horizontal, a função de elaborar políticas ou programas de ação e de fiscalizar o seu cumprimento passa a ser atribuída a um novo centro de poder, distinto do ramo executivo, e composto de um órgão eminentemente técnico, acoplado a uma câmara representativa de interesses grupais. No tocante à repartição federal de poderes, propugna-se a sua reorganização, com a criação, a par dos

37. Aristóteles, *Ethica Nicomachea*, 1094 a, 25/1094b, 10.

38. É a tese defendida na conhecida obra de Thomas S. Kuhn, *The Scientific Revolution*, 2ª ed., *The University of Chicago Press*, 1970.

atuais Estados, também de regiões e áreas metropolitanas. Propõe-se, ademais, implementar o *federalismo cooperativo* com uma maior vinculação jurídica entre todas as *unidades* federadas, na elaboração e execução dos planos ou programas de ação, votados pelas instâncias competentes.

## DEBATADORES

*Geraldo Ataliba\**

A proposta do professor Fábio Konder Comparato vai no sentido de uma reorganização horizontal do Estado com a criação de um poder planejador. Nela fica explícito que esse poder precisa ter idoneidade técnica e representativa. Melhor dizendo, o texto emprega a expressão legitimidade técnica e representativa e eu, a esse propósito, quero fazer uma ponderação, pois não fiquei esclarecido nem com a leitura do magnífico projeto de construção e nem agora com a exposição feita por seu autor. Planejar, no fundo, é escolher prioridades. É dispor de meios materiais e humanos para a obtenção das finalidades em que estas prioridades se traduzem. É também fixar princípios, diretrizes e normas, normas concretas para a ação, seja do Estado, seja dos que estão sujeitos à lei do Estado. Ora, vejo no Congresso Nacional, com a evidente necessidade de aperfeiçoamento do processo eleitoral, todas as condições para planejar, porque vejo que ele pode fixar prioridades, fixar princípios, estabelecer as normas e, portanto, representativamente, desempenhar integralmente essa função. Nesse sentido é que tenho dificuldade, pelo menos no plano abstrato, de ver a necessidade da colocação desse "quarto poder" ao lado dos tradicionais.

Outro ponto de que gostaria de tratar é o da proteção do plano. Estabelecido o plano, na concepção do professor Comparato, como um conjunto de diretrizes básicas, fundamentais, a que deve aderir a sociedade por estímulos, incentivos e outros meios, pela animação, e a que deve necessariamente obedecer o Estado, a proteção do plano, entre outras formas, está na possibilidade de proposituras de ações judiciais que assegurem a primazia do plano; assim, cria-se mais ou menos ou prevê-se uma ação de nulidade de leis ou de atos concretos que sejam contrários ao plano. Para que o plano, realmente, tenha a sua primazia toda vez que se adote alguma norma legal e, pior ainda, ínfralegal, ou atos administrativos concretos que sejam contrários ao plano, haverá a possibilidade de um conjunto de interessados (inclusive qualquer pessoa do povo) ir ao poder Judiciário e solicitar que esta ou aquela norma seja declarada nula, porque contraria as diretrizes, as regras em que o plano se traduz. Pelo que entendi, na proposta de Comparato estão excluídas desta proteção as medidas do próprio Congresso, ou seja, as leis do Congresso Nacional. Pelo que entendi, posso estar equivocado, só as leis estaduais e eventualmente as leis municipais e os atos administrativos é que estariam sujeitos a este controle de conformidade com o plano, como uma normação de nível superior.

\* *Professor da Faculdade de Direito da USP.*

Ora, acho que também as leis do Congresso, professor Fábio, deviam ser sujeitas a esse tipo de controle de conformidade ou compatibilidade com o plano. E digo por quê. Porque ao aprovar o plano, o que é competência do Congresso, na sua proposta, este está se comprometendo com o plano. Num primeiro momento, ele se convence de que aquele plano, de que aquelas prioridades são adequadas, são as mais corretas. Num segundo momento, ele traça as diretrizes, os grandes princípios que decorrem da adoção dessas prioridades e, num terceiro momento, ele traça as leis que vão instrumentar os meios materiais e humanos para a implantação do plano. Ora, o Congresso está se comprometendo ao fazê-lo e deve ser coerente, mesmo que ele o faça representativamente em nome do povo que o faz. Ora, não tem sentido, seria a destruição do plano e a instauração de uma incoerência, de uma insegurança, de uma instabilidade, que são a negação da idéia de plano; seria absurdo que o Congresso pudesse aprovar sejam outros princípios, sejam regras concretas, que contrariassem o plano. Nesse sentido, acredito que este mecanismo de controle da compatibilização dos atos de governo com o plano devia ser estendido também ao Congresso.

Objetou o jornalista Janio de Freitas que o presidente da República é sempre eleito dentro de um movimento em que ele fez uma pregação, ele e seu partido, coerentes com um programa partidário, e que a aprovação popular majoritária a esse plano é um compromisso desse presidente com o povo e do próprio povo com o Estado. E que, na eventualidade de haver divergência entre um plano que esteja em desenvolvimento e aquela pregação que foi consagrada e sufragada, nesta eventualidade, então, surgiria uma perplexidade invencível e haveria o risco de se cair naquilo que, exatamente, é o pressuposto crítico da proposta do professor Comparato. Se é assim, gostaria de completar dizendo: estou de acordo. Percebe-se, então, que é o sistema parlamentar a verdadeira armação institucional que valoriza o plano e que dá a ele exatamente as condições de ser prosseguido. É aquele Congresso que está comprometido com o plano exatamente porque o aprovou que vai dar sustentação a um gabinete que, evidentemente, tem que estar conformado com as grandes diretrizes, até mesmo com as regras implementadoras do plano. A esse respeito, diria até que a sociedade brasileira já foi capaz de fazer isso. Essa Constituinte, que bem ou mal representou o povo brasileiro e representou formal e substancialmente nossas frustrações, nossas desilusões, nossos anseios, nossos ideais e até nossas ilusões, esta Constituinte fixou com uma clareza absoluta que a Educação é uma prioridade absoluta neste país, pois destinou verbas, um quarto das verbas públicas, praticamente, à Educação. Ou seja, a Constituinte decidiu que o Estado não pode gastar mais do que 75% do dinheiro em outras coisas, que 25% têm que ser gastos — União, Estado e Municípios, de modo geral - com Educação. É a fixação de uma prioridade, de uma grande diretriz. E isto só vai ser mudado, por outra mudança constitucional, no dia em que esta sociedade ou desacreditar desse valor ou desacreditar da possibilidade de promovê-lo. São duas hipóteses. E este descrédito vai ter que ser traduzido numa reforma Constitucional. Logo, está aí claramente a capacidade, a possibilidade de um órgão legislativo re-

presentativo fixar prioridade à Educação. O trabalho, o valor do trabalho foi nitidamente valorizado pelo Congresso num grau extremo, quer dizer, não só no preâmbulo e nas fórmulas mais retóricas do texto Constitucional, mas numa série imensa de normas concretas de imediata aplicação. E isso sem negar, em absoluto, o valor do capital, da organização ou da política, mas colocando o trabalho como uma nítida prioridade nacional, como um valor a ser preservado, objetiva e subjetivamente, de todas as formas e em todos os momentos. O Congresso foi capaz de fazer isso. Amanhã, este mesmo Congresso não precisaria ser num texto constitucional, mas poderia, exatamente, aprovar o plano que iria consagrar outros valores a partir dos desdobramentos desses valores fundamentais ou fixar aqueles subvalores que fossem as implicações necessárias da afirmação ou consagração dos primeiros valores. Assim, uma série de outras decisões adotadas pelo Congresso mostra, penso eu, que talvez não haja necessidade da criação de um quarto poder, mas, sim, a necessidade de estruturar-se as instituições atuais de modo a fazê-las todas, em primeiro lugar, boas receptoras de um plano e, em segundo lugar, boas preservadoras e executoras deste mesmo plano, tais como elas são.

### *Eros Roberto Grau\**

1. O texto de Fábio Konder Comparato, mais - muito mais - do que meramente propor um novo modelo ou formato de organização institucional do Poder, revê teorias, inovando-as e desnudando a evidência (cruel, para alguns) de que, no confronto entre realidade e teoria, esta, fatalmente, é que sucumbe sempre.

A revisão e a substituição das velhas teorias, tal como consumadas no texto, menos do que desafio, é dever que o nosso tempo impõe aos cientistas sociais. Impõe-se ousar essa revisão e substituição, até porque não merece o privilégio de viver o seu tempo quem não é capaz de ousar.

Cumpra observar, de toda sorte, que mesmo aqueles que não ignoram a principal técnica de construção institucional — que é chamada ciência jurídica — em grande número e inúmeras vezes padecem de falta de imaginação, seja porque o comodismo do não-pensar lhes é conveniente, seja porque a concebem como inteiramente dissociada da realidade social. O jurista, assim, só pode pensar no nível do Direito e quando pensa a realidade social já não pode pensá-la como jurista - o que transforma a "ciência do Direito" em algo importante não pelo que estuda, mas sim pelo que não estuda<sup>1</sup>, para gáudio dos que se opõem à transformação da sociedade.

\* *Professor da Faculdade de Direito da USP.*

1. Oscar Correas, *Introducción a la Crítica del Derecho Moderno (Esbozo)*, Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma de Guerrero, Puebla, 1982, p. 12.



2. O apelo à transformação da realidade, em lugar da sua mera descrição, encontra, no entanto — isso é acaciano —, inúmeros obstáculos. Por certo que os homens fazem a história; mas é certo, também, que não a fazem como querem<sup>2</sup>.

Aqui, o primeiro ponto que me parece oportuno ferir. A transformação da sociedade brasileira não é um fenômeno acidental, mas um processo dirigido e ordenado para a realização de fins eleitos pela comunidade. Essa é a afirmação inicial contida no texto. Por isso, sua condução é tarefa primordial do Poder e os centros de poder na sociedade devem estar estruturados de forma a permitir o desempenho, a contento, de sua função instrumental. Para essa reestruturação é que Fábio Konder Comparato convoca as Universidades.

A primeira reflexão que introduzo respeita ao fato, histórico, de que somente um Poder legítimo está capacitado a honrar - e dirigir e ordenar a realização deles — os fins eleitos pela comunidade. O texto, em síntese extremamente apertada, não propõe senão o *exercício do Poder* com legitimidade. Pressuposto dessa legitimidade, contudo, é o de que o Poder *seja legítimo*. Necessário distinguirmos, pois, neste passo, a *legitimidade do título da legitimidade do exercício do Poder*, tal qual apartamos a *tyrannia absque titulo* e a *tyrannia quoad exercitium*.

Operada essa distinção, resta bem nítido que o texto propõe uma mudança institucional que permita ao Poder dotado de título legítimo o seu exercício. A legitimidade do título é pressuposto desse exercício com legitimidade. De toda sorte, penso deva a proposta alinhada no texto, tal como enunciada, ser objeto da seguinte perquirição: até que ponto a institucionalização da função de planejar pode deter, ou ao menos minimizar, a tendência do Poder, dotado ou não de legitimidade, ao seu exercício ilegítimo? Em outros termos: em que medida a institucionalização da função de planejar consubstancia uma garantia democrática?

A segunda reflexão diz respeito à identificação — ou não — da Universidade como um dos centros de poder que reclama reestruturação. A pergunta que vem é incisiva: a serviço de que interesses está a Universidade? Qual o seu poder? — indagar-se-á em seguida. E mais: em que medida será necessário renovarmo-la, de sorte que a sua produção cultural não se preste exclusivamente a servir de fermento à legitimidade<sup>3</sup> e "modernização" de interesses que se opõem à transformação da sociedade?

Por certo que ao conferirmos resposta satisfatória a essa última questão estaremos a resgatar a essência da Universidade como núcleo não apenas de reflexão e produção cultural, mas como centro de poder político.

3. O segundo ponto a salientar respeita à *noção de planejamento*, tal qual o toma Fábio Konder Comparato.

2. Karl Marx, *O 18 Brumário*, tradução revista por Leandro Konder, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969, p. 17.

3. Uso o vocábulo, neste passo, para conotar conceito bem diverso do anterior, atinente à legitimidade do Poder e do seu exercício.

Tem-se o referido como uma técnica de atuação. Conceitua-o Joseph Kaiser<sup>4</sup> como forma de ação racional dirigida a um fim.

Essa descrição, simplista - embora parcialmente correta —, projeta uma imagem extremamente difusa e imprecisa. Basta ler o texto da Constituição de 1988. O constituinte refere o planejamento, no seu artigo 174, como quem dispõe de um objeto incômodo, cuja utilidade é desconhecida. A afirmação de que o planejamento será "determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" e o seu alinhamento ao lado das funções de fiscalização e de incentivo resultam incompreensíveis. A função de planejar não é homóloga às funções de fiscalizar e de incentivar. De outra parte, as políticas — e suas medidas — que se planejam é que podem ou não ser determinantes para o setor público e indicativas para o setor privado.

À noção de planejamento, no texto, é agregado um conteúdo. O *government by policies* "supõe o exercício combinado de várias tarefas, que o Estado liberal desconhecia por completo". Aí, a mudança qualitativa no atuar do Estado, mudança que reclama *visão prospectiva*.

A lei, tradicionalmente, conforma situações estruturais. E, neste século, ao passar a ordenar situações conjunturais, o faz em substituição àquele Poder (o Executivo) que — como observou Montesquieu — se exerce sempre sobre coisas momentâneas. Isso, saliente-se, quando não é o próprio Executivo, no exercício de *função normativa*, que promove essa ordenação. Mas a perspectiva da lei é *retrospectiva*, ainda que esteja ela voltada à regulação de situações futuras.

O planejamento instrumenta o desenvolvimento de políticas, supondo a visão do longo prazo — e não importa a "boutade" de Keynes, quando visualizamos o homem como um ser social e não apenas como um indivíduo isolado em seu egoísmo — e a condução da sociedade a determinado destino.

Daí porque não pode o planejamento de que cuida Fábio Konder Comparato ser reduzido a uma mera forma de ação racional dirigida a um fim, descrição que o esvazia de conteúdo próprio .

Esta, uma das virtudes maiores do texto: o fato de não se limitar a propor uma revisão da teoria da tripartição dos poderes. Vai muito além, ensaiando a demonstração de que não se restringem as funções do Estado àquelas três reproduzidas na referência de Montesquieu, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo.

4. Quero me deter, neste passo - embora brevemente -, sobre uma distinção que a leitura, isenta de compromisso crítico, da teoria da "separação" dos Poderes tem consagrado.

4. Prefácio a *Planificación - I* (edição espanhola da obra alemã "Planung"), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, p. XVII.

5. Antonio Delfim Netto, em seu *Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1966, p. 13, sustenta que "o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro".

É que, em verdade, as funções do Estado devem ser classificadas desde critério material e não a partir de outro, orgânico ou institucional. Por certo que as classificações não são verdadeiras ou falsas, porém úteis ou inúteis<sup>6</sup>.

A classificação das funções do Estado em legislativa, jurisdicional e executiva é, a toda evidência, útil — se não necessária — à teorização do Estado de Direito como "Estado da lei", construção do Estado Liberal<sup>7</sup>.

Superados porém os vínculos ideológicos que conduzem à consagração daquela distinção, verificamos que, *materialmente*, as funções do Estado classificam-se em *normativa*, *jurisdicional* e *administrativa*. Assim classificadas, vê-se que, em verdade, são todas elas Concomitantemente exercidas pelos três poderes — o que jamais foi negado por Montesquieu, aliás<sup>8</sup> —, detendo cada um deles apenas parcialmente o privilégio de exclusividade no desempenho de cada uma delas. Neste sentido — tão-somente neste sentido — é que o Legislativo é titular da *função legislativa* (parcela da função normativa); o Judiciário, da *função jurisdicional*; e o Executivo, da *função administrativa*.

Resulta evidente, da leitura do texto de Fábio Konder Comparato, que a *função de planejar* não se confunde com qualquer daquelas outras - a normativa, a jurisdicional, a administrativa.

Esse, no meu sentir, o momento mais rico e inovador do texto. Não se trata, apenas, de tomá-lo como expressivo de um ensaio de propostas de mudança institucional. Não se basta, o texto, em introduzir um novo modelo ou formato de organização para o exercício das funções do Estado, mas, ainda além disso, propõe indagação mais ampla e profunda. Indagação não sobre *como organizar* mas, sobretudo, a respeito de *o que organizar*.

Para tanto é que se reclamam os esforços de crítica e de construção intelectual da Universidade. Não se cuida apenas de discutir uma nova divisão (harmônica) dos poderes. E necessário, também, que nos detenhamos sobre o conteúdo dessa quarta função do Estado de nosso tempo — a *função de planejar* —, substancialmente distinta das funções normativa, jurisdicional e administrativa.

A referência a uma função legislativa e a outra executiva, simplesmente, é obviamente restritiva de qualquer possibilidade de análise fértil da realidade político-social.

5. Uma última reflexão, à qual não me posso furtar, é atinente à necessidade de revermos, em suas raízes mais profundas, os fundamentos do Direito Administrativo.

6. Genaro Carrió, *Notas sobre Derecha y Lenguaje*, 3- edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 99.

7. Aí, a vertente do normativismo. O normativismo, contudo, enquanto projeção do ideal de Píndaro, posto no *nomos basileus* - só a lei comanda e governa -, repudia não apenas o arbítrio dos homens, mas também as necessidades contingentes, decorrentes de situações que se modificam sem cessar (vide Carl Schmidt, *I tre tipi di pensiero giuridico*, in *Le categorie del 'politico'*, trad. di Pierangelo Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 252). A aversão dos normativistas ao exercício do chamado poder regulamentar, pelo Executivo, encontra aí suas raízes.

8. Althusser, *Montesquieu - A Política e a História*, trad. de Luz Cary e Luisa Costa, 2ª edição, Editorial Presença Ltda., Lisboa, 1977.

Não creio que se possam tecer considerações a propósito de *um Direito*, que não existem senão *Direitos*, próprios, cada um deles, às formações sociais no seio das quais são, cada qual, produzidos e aplicados.

É necessário, assim, se cogitarmos a reorganização das funções públicas de governo *na realidade brasileira*, reconsiderarmos noções, princípios e critérios do chamado Direito Público sob a luz dessa mesma realidade.

Anteriormente a isso, no entanto, será útil a introdução de algumas observações, atinentes ao Direito Administrativo, que informarão, penso que de modo adequado, aquela análise específica.

O Direito Administrativo, criatura do Estado Liberal, engendrado no co-núbio entre a teoria da separação dos poderes e o princípio da legalidade, supõe a limitação dos poderes do Estado, em especial da atuação do Estado-Administração. A Administração, nos seus quadros de origem, é atividade não criadora. Nele se projeta, por um lado, uma sociedade fundada na autonomia da pessoa — o homem separado do homem — e, de outro, nítida separação entre sociedade e Estado. O homem, nesta perspectiva, é, na sua individualidade, a base das ações políticas e do próprio Direito. Trata-se de um homem concebido em clima de abstração, apolítico.

A evolução histórica, contudo, conduziu à busca da realidade de novos direitos, de novas liberdades, de sorte tal que o Estado, até a fim de poder desempenhar o seu papel de legitimação capitalista, passa a ser responsável pela harmonia social e pela proteção dos mais fracos. É, então, agente de produção e implementação de políticas públicas. Vivemos o momento do "Estado Social", objeto de alterações funcionais que reclamam alterações estruturais.

Reencontro, neste ponto, a exposição de Fábio Konder Comparato, reconhecendo a evidência de que o Direito Administrativo já não pode mais ser concebido exclusivamente como instrumento de defesa do indivíduo contra o Estado: o Estado-Administração reclama dinamismo, sob uma organização que, não obstante, esteja submetida à legalidade. Mas é de uma nova legalidade que cogito, de uma legalidade material e não apenas formal. Há paralelismo adequado entre as funções normativa e administrativa, não entre esta e a função legislativa. Do que posso afirmar que a *legislação* está para a *execução* tal qual a *administração* (*Administração*) está para a *normação*.

A legalidade há de ser concebida, modernamente, como regra de conteúdo, não como regra de limite. E é referida ao todo do que compõe a função normativa, ao "bloco da legalidade" (Hauriou)<sup>9</sup>.

Se a Administração, por um lado, deve agora ser concebida como atividade criadora, e ao Estado-Administração são reconhecidas atribuições próprias, voltadas à realização de determinados fins - a autonomia da Administração, então, repousando sobre o princípio da autoconservação

9. *Apud* Eros Roberto Grau, *A Constituinte e a Constituição que teremos*, São Paulo, Editora Revistas dos Tribunais, 1985, p. 84.

(Schaefer)<sup>10</sup> —, força é ampliar o alcance da legalidade para além das situações nas quais se manifestam exclusivamente a dialética da autoridade e a Uberdade<sup>11</sup>. O que se impõe, em rigor, é a concepção da legalidade também como *garantia de fins públicos* e não apenas como mecanismo de *proteção dos interesses privados*<sup>12</sup>. Aí o envolvimento do planejamento pela legalidade, o que, mais uma vez, impõe a revisão crítica do mito da separação dos poderes (Eisenmann)<sup>13</sup>.

O texto de Fábio Konder Comparato porta em si a virtude de perturbar também o estudioso do Direito Administrativo, cuja teorização herdamos do século passado. Na medida em que nos coloca diante do desafio de o pensarmos não como mecanismo de proteção do indivíduo contra o Estado, mas sim como vocacionado à organização de uma Administração que sempre e cada vez mais reclama fluência e dinamismo no seu atuar, na busca da realização dos seus fins, incita-nos à ousadia da produção de novas teorias, o que nos torna dignos do privilégio de vivermos o nosso tempo.

### *Janio de Freitas\**

O diagnóstico do professor Fábio Konder Comparato, apontando os anacronismos da estrutura de poderes, parece-me impecável. Desce às causas mais profundas da repartição injusta do desenvolvimento e das dificuldades para que ele seja uma obra nacional sem interregnos e sem discriminações. Causas que são de ordem institucional e política, e não de ordem econômica, como apregoam os diagnósticos tão conhecidos, de lavra originária da Ciência Econômica, nos quais os efeitos são frequentemente tomados por causas.

A solução proposta pelo professor Konder Comparato, para adequar as estruturas do poder às características e exigências da atualidade, é fascinante, como já indicara o seu projeto de Constituição, infelizmente pouco lido, se o foi, por integrantes da recente Constituinte.

Mas a solução, tal como exposta na necessária síntese de um ensaio-conferência, suscita algumas questões, que proponho ao autor, concernentes à prática política e à relação democrática entre a sociedade e o Poder.

O planejamento e a programação são exercícios, respectivamente, de segunda e terceira instâncias, no mínimo. Antecede-os a instância da tomada de decisões estratégicas e táticas, que proporcionam a seleção dos objetivos e a escala de prioridades para alcançá-los. O que orienta esta instância de decisões, por sua vez, no planejamento de políticas econômicas e sociais,

\* *Jornalista. Colunista de política da Folha de S. Paulo.*

10. Luciano Parejo Alfonso, *Estado Social y Administración Pública*, Madrid, Editorial Civitas, 1983, p. 106/107.

11. Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffré, 1970, p. 81/83.

12. Francesco Galgano, *ã Diritto Privato fra Codice e Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1979, p. 39.

13. *Apud* Althusser, op. cit., p. 129.

são concepções demarcadas ideologicamente. Por mais que os autores de planos e programas se pretendam praticantes da melhor isenção científica, não se sabe que algum jamais tenha feito, diante das opções numerosas, escolhas contrárias à sua postura ideológica. O que implica constatar que estas escolhas são ditadas, antes de tudo, por concepções ideológicas.

Registrada esta observação, voltemos à proposta do professor Konder Comparato. Observa ele, com toda a razão, o conflito entre, de uma parte, a efemeridade dos planos condicionados por e condicionados em mandatos presidenciais e, de outra parte, a necessidade do planejamento de longo alcance. Para impedir este conflito, e ainda por outros motivos não menos relevantes, a proposta situa a instância das decisões estratégicas e táticas fora da órbita do Executivo, em um poder independente que se localizaria paralelamente aos três clássicos. As decisões deste poder, com os correspondentes teores ideológicos, seriam autônomas e a própria composição dos órgãos deste poder independeria do Executivo.

Abre-se assim, portanto, a hipótese — de resto nada improvável — de que um presidente se visse eleito para comandar a execução de objetivos e planos incompatíveis com a postura ideológica que lhe atraiu a preferência do eleitorado.

Esta possibilidade parece tão maior quanto se sabe que a grande massa eleitoral, pouco ou nada organizada, tem escassa ou nenhuma representação nas entidades da sociedade civil que vão indicar os integrantes do poder planejador.

Como o voto para presidente só tem e terá sentido por ser o voto em uma postura ideológica, teríamos, na ocorrência da hipótese antevista, um impasse político-institucional. Se, diante dele, prevalecesse a tendência ideológica manifestada majoritariamente pelo eleitorado, estaríamos outra vez sob o império dos planos efêmeros. A prevalecerem as decisões e planos do poder planejador, teríamos nele um poder não apenas independente dos outros poderes, mas independente da própria sociedade, expressa na maioria dos eleitores.

Na mesma linha hipotética, retoma-se a proposta do professor Konder Comparato para lembrar que ao Congresso caberia a constante aprovação, ou desaprovação, das decisões, planos e medidas técnicas do poder planejador. Acontece que a composição ideológica do Congresso é eleitoralmente variável. Sendo assim, o que foi aprovado por uma legislatura e implementado pelo Executivo pode, de repente, ver-se reprovado pela legislatura seguinte. E teríamos outra modalidade de impasse político-institucional. Este, sabendo-se a influência do poder econômico nas eleições e, pior ainda, nas votações do Congresso, um impasse probabilíssimo.

Por certo, o professor Comparato pensou estas questões que não cabiam no tempo limitado de sua exposição. Mas seria bom ouvi-lo a respeito.

*Luiz Werneck Vianna\**

Tenho uma concordância muito forte com o problema isolado pelo professor Comparato, qual seja, que perspectiva se apresenta hoje para o nosso desenvolvimento, dado que o principal portador deste tema — o Brasil contemporâneo — acabou por ter, por sortes e artes da nossa prática democrática, inibida a função modernizadora do seu Estado autoritário? Se isso é verdade, que expectativa temos de manter uma taxa de desenvolvimento compatível com as exigências, com os imperativos demográficos, sociais, políticos e econômicos de uma sociedade subdesenvolvida como a brasileira? Creio que no texto do professor Comparato, e certamente em mim, não há nenhuma expectativa de que o empresariado seja capaz — criada a ordem liberal, emancipada a sociedade civil do Estado — de se comportar como agente energizador, dinamizador, propulsor do desenvolvimento brasileiro. Considero essa uma questão correta, e muito bem posta. O problema com o texto é sobre como pensar uma alternativa. Neste sentido, muito modestamente, ficou-se a idéia de que a proposta de Konder Comparato ainda se mantém fiel a uma certa tradição de pensar e de agir presente no processo da modernização brasileira. Tradição essa que não só é derivada - como ele mesmo observa no final do seu trabalho — das raízes patrimoniais ibéricas, que presidem a nossa formação, mas que tem também um lado continental, não tão peninsular, que deita raízes no Iluminismo, em Kant, e particularmente em Hegel, que me parece ser uma chave muito forte para termos um entendimento adequado da proposta de Konder Comparato, em especial na sua concepção de burocracia iluminada e na sua compreensão de corporação. Uma corporação não medieval, de natureza não facista, mas uma corporação de natureza burguesa, moderna, tal como Hegel a concebeu.

Parece-me, de outra parte, que este texto tem uma postura arrevesada, como de resto a tradição jurídica e política brasileira o tem, em relação à idéia de interesse e de conflito de interesses. É do Império uma discussão clássica que opôs os defensores de Kant e Hegel aos defensores de Hume, e que levou, como não poderia deixar de ser — em se tratando do Império brasileiro —, à derrota da supremacia anglo-saxônica em função da prevalência do pensamento classicamente iluminista, centrado na idéia de razão e numa idéia de representação fundada nos bons cidadãos e numa concepção censitária de sufrágios, associada, como em Kant, à idéia de propriedade. Feitas as devidas mediações, disso resultou que uma das matrizes mais poderosas do nosso pensamento viesse sempre associando desenvolvimento aos chamados objetivos nacionais permanentes. Objetivos nacionais, razão nacional, ideologia de grandeza nacional, razões do desenvolvimento em relação ao subde-

\* *Professor de Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

envolvimento. Ora, o que me parece estar contido nesta proposta é precisamente a noção de dissociação entre interesse e opinião, porque se os interesses encontram a sua representação grupai no mundo da corporação, eu pergunto: onde se faz a política, se os interesses não se encontram na sociedade para fecundar como matriz, pela primeira vez importante neste país, os partidos políticos, extraí-los desta região de pura representação eleitoral, de puras legendas eleitorais? Partidos que estão dissociados do interesse, que são puras opiniões, inclusive os partidos de esquerda, inclusive os partidos comunistas, de onde eu venho, que são partidos puramente de opinião, sem nenhuma expressividade de interesse. Ora, penso que, ao contrário, o fenômeno mais novo, mais alvissareiro, mais interessante da nossa sociedade se encontra na emancipação dos interesses que, por sua vez, já encontrou um partido político, capaz de lhe dar expressividade, que é o Partido dos Trabalhadores — partido que procura exatamente dar certidão de naturalidade a este Brasil moderno e contemporâneo, ao mundo dos interesses. Embora, na minha opinião, estes interesses, no interior desse partido, ainda não conseguiram se constituir e se tornar uma política, o que faz com que esse partido seja a representação política dos interesses corporativos agregados na sociedade enquanto tais. Se é verdade que o novo na nossa sociedade se expressa pelos interesses, pela sua universalização, pela sua generalização, tenho como raciocínio e argumento correlato que, caso esses interesses, pela primeira vez, conseguirem se infiltrar na política, nos partidos, no Estado, deslocando esta razão política que, entre nós, é sempre uma razão de Estado, que tem sempre objetivos estratégicos, de planejamento de longo prazo, de pequeno ou de médio prazo e que, por isso mesmo, desabam sobre o cidadão, como uma vontade nacional que se superpõe à lógica dos interesses individuais, em suma, se encontrarmos uma arquitetura institucional que favoreça isso, então encontraremos um grande caminho.

Já encontrei esse caminho na Carta de 1988. Esta Carta, para mim, significa uma verdadeira revolução política, onde o mundo dos interesses pode se manifestar em função de uma razão de novo tipo num país como este, sem os ditames da razão prática kantiana, sem os ditames da lógica hegeliana, mas com os novos ditames da razão utilitarista. Esta coisa que São Paulo criou e vem disseminando, vulgarizando e universalizando por todo o País, como uma nova matriz de organização da nação e das suas relações com o Estado. Eu penso que é esta lógica, a dos interesses individuais, a do interesse grupai e a dos conflitos, expressos e portados especialmente pelas centrais sindicais, como personagens da sociedade, descontaminadas do Estado, que pode fundar um novo ator, que obrigue a ordem burguesa a se dinamizar, a crescer, a se desenvolver. Em suma, pelo conflito de classes no fórum das lutas econômicas, no fórum das lutas sociais, no fórum das lutas políticas. A ordem burguesa que temos não é resultado de nenhum herói empresário, sabemos todos. O herói empresário tem outro nome. "Morava" no Rio de Janeiro: foi o Estado o herói coletivo da ordem burguesa brasileira. Jaz hoje esse herói em algum lugar e queremos que seja para sempre. Não temos um empresariado com esta vocação heróica, com esta capacidade de universali-



zação, mas um empresariado atrasado politicamente, atrasado ideologicamente, que resiste à questão social, que é capaz de querer compatibilizar a ordem burguesa com a reprodução da ordem da miséria. Que não tem a vocação, a paixão do investimento, da iniciativa. O empresário foi um paulista, de Taubaté, Monteiro Lobato, que perdeu aqui, na questão do ferro, na questão do petróleo, que ele quis organizar por sociedades anônimas, pela iniciativa privada. Ambas, de dimensões absolutamente cruciais para o desenvolvimento capitalista brasileiro à época, que foram conduzidas pelo Estado, através da Companhia Siderúrgica Nacional e da Petrobrás. Como esta ordem burguesa, com toda sua magnificência, foi montada por uma burocracia de origem ibérico-hegeliana, se posso me exprimir com tal liberdade, hoje só pode ser dinamizada e jogada para a frente no terreno da democracia, sob o impulso de uma ordem democrática crescentemente renovada pela presença dos sindicatos, das Centrais Sindicais, no terreno muito próprio do conflito, da manifestação de interesses no interior da sociedade civil. Penso que o liberalismo clássico — e muito folgadoamente como marxista defendendo isso — consiste numa invenção política que num país como o nosso devemos sempre renovar, inovar e procurar dar nova forma de alento e sustentação, especialmente se o concebemos como um liberalismo heróico, como Merleau-Ponty certa vez definiu o liberalismo de Weber nas *Aventuras da Dialética*. Um liberalismo que não seja tanto a emanção de uma certa concepção de natureza humana e de mercado, mas que esteja centrado, isso sim, na questão das liberdades e da democracia.

# BRASIL, REFORMA OU CAOS

*Hélio Jaguaribe\**

## **O Dualismo Social**

A característica fundamental da sociedade brasileira é seu profundo dualismo. De um lado, como o revelam os indicadores econômicos, encontra-se uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental e acusa um extraordinário dinamismo, no curso dos últimos quarenta anos, embora seu crescimento econômico tenha fortemente declinado a partir da década de 80. De outro lado, como o revelam os indicadores sociais, encontra-se uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis aos das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas. A primeira sociedade inclui uma parcela minoritária, enquanto a segunda compreende cerca de 60% da população total.

Com as maciças migrações do mundo rural para o urbano, acentuadas nos últimos dez anos, as duas sociedades, previamente diferenciadas pela condição predominantemente rural da primitiva e predominantemente urbana da moderna, hoje convivem nas mesmas cidades e nas mesmas ruas. Em nenhum país do mundo, nem na própria Índia, são mais aberrantes os contrastes sociais. 15% das famílias brasileiras, com rendimento per capita de até 1/4 do salário mínimo, vivem em estado de miséria. 35% das famílias, com rendimento per capita de até 1/2 salário mínimo (incluídas as precedentes), vivem em estado de miséria ou de estrita pobreza. Esse estado corresponde à condição de 41% dos brasileiros. 65,1% das pessoas que trabalham recebem uma remuneração mensal de apenas até 1 salário mínimo. Somente 10,1% ganham mais de três salários mínimos, e apenas 1,4% das pessoas que trabalham auferem mais de 10 salários mínimos, ou seja, atualmente, mais de US\$ 600,00 ao mês. Os 50% mais pobres do país têm acesso a cerca de apenas 13,6% da renda. O 1% mais rico tem participação praticamente igual (13,13%), ou seja, tem cinquenta vezes a renda da metade mais pobre. Em virtude da alta taxa de urbanização do país (mais de 70%), a miséria e a pobreza concentram-se, em primeiro lugar, nas cidades (pequenas e médias), contrariamente ao que é usual se supor. Nelas se encontram 57,7% das

\* *Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais - Rio de Janeiro.*

famílias e 54,8% das pessoas pobres. O mundo rural tem 45,2% das pessoas pobres, mas a maior porcentagem de miseráveis (56,4%).

A miséria e a pobreza afetam, particularmente, as crianças de até 14 anos de idade. Isto, ademais do escândalo moral que representa, indica a medida em que já estão inseridas, no presente, as condições de agravamento futuro da situação social do país. Mais de 27% das crianças estão em estado de miséria. 53,1% das crianças estão em estado de estrita pobreza. E a maioria das pessoas em estado de miséria (54%) são crianças.

Esse estado de miséria e pobreza corresponde a um elevadíssimo grau de ignorância. O analfabetismo absoluto ainda afeta cerca de 20% da população. O relativo, mais que o dobro. Metade da população de 15 anos ou mais tem menos de 4 anos de escolaridade, não havendo completado o curso primário. Numa sociedade industrial moderna, a prática totalidade da população de 15 anos ou mais deve ter cursado as oito séries do 1º grau. No Brasil, os que nessa faixa etária concluíram o 1º grau são menos de 10% da população.

A qualidade de vida da população brasileira, em tais condições, é necessariamente muito baixa. Mais de metade dos domicílios não têm luz elétrica. Mais de 71% não têm canalização interna de água, e mais de 85% não têm escoadouro adequado. 65% não dispõem de filtro e mais de 79% não têm geladeira.

Os indicadores de pobreza, de ignorância e de má qualidade de vida se distribuem muito desigualmente pelas cinco regiões e zonas do país, sendo sempre piores no Nordeste, que contém 48,6% da pobreza total, e na zona rural dessa região, que contém 68% da miséria rural brasileira.

## **Origens do Dualismo**

A causa primária do dualismo social brasileiro foi o instituto da servidão, que perdurou até fins do século XIX. Os abolicionistas, com raras exceções, como Joaquim Nabuco, consideravam que a escravidão era matéria de legislação. Abolida a instituição servil, supunham-se eliminados os males dela decorrentes. Não se levou em conta a necessidade de assistência especial, em matéria de educação e de outras facilidades, para incorporar os ex-escravos e suas famílias a condições aptas a lhes permitir o pleno desfrute da cidadania. A reprodução familiar da ignorância e da miséria manteve, assim, no curso das quatro gerações que nos separam da Abolição, o dualismo básico entre participantes e excluídos dos benefícios da civilização brasileira.

Um segundo fator importante da perpetuação do dualismo social foi a circunstância de o Brasil se ter industrializado muito recentemente, em condições tecnológicas de crescente intensividade do capital. Os países que se industrializaram no século XIX puderam incorporar grandes contingentes de sua população rural ao seu setor secundário. Os retardatários da industrialização, como o Brasil, não logram fazê-lo, porque, nas condições mais recentes, é cada vez menor a parcela relativa da população absorvida pelo setor industrial.

Ocorreu, com o Brasil, que ele manteve até cerca de meados deste século o grosso de sua população numa economia rural primitiva. Nas últimas décadas, as migrações do mundo rural para o urbano — 15 milhões de pessoas, só nos últimos dez anos — não puderam ser absorvidas pelas atividades industriais, gerando-se, assim, a imensa marginalidade urbana que hoje se observa no país. Concomitantemente, o regime da propriedade e da gestão rurais, fortemente concentrador, mantém a grande maioria da população que permanece no campo em estado de miséria ou de pobreza. Mais de 51% das famílias miseráveis encontram-se na zona rural. E mais de 64% dos trabalhadores rurais ou trabalham sem remuneração (50,5%) ou percebendo até 1/2 salário mínimo (PNAD, 1985).

Um terceiro fator relevante da dualidade social do país é o já mencionado elevadíssimo estado de ignorância da população. Com cerca de metade da população de 15 anos ou mais dispendo de menos de 4 anos de escolaridade, e menos de 10% desta tendo o 1º grau completo, a falta de qualificação da população economicamente ativa a reduz a níveis extremamente modestos de produtividade e, dado o imenso exército de reserva, aos irrisórios padrões de remuneração e de vida precedentemente referidos.

### **Novo Padrão de Vida**

E possível erradicar a miséria e acabar com as formas extremas da pobreza no Brasil? Essa questão, a que intuitivamente quase todos os brasileiros dão uma resposta afirmativa, pode ser agora, pela primeira vez, graças à presente pesquisa, objeto de uma constatação positiva, baseada no conhecimento dos dados, tanto no que se refere aos problemas a serem enfrentados quanto no que diz respeito às condições requeridas para solucionar tais problemas, inclusive em termos de metas físicas, custos, políticas, requisitos institucionais e prazos necessários.

Colocada a questão em seus termos mais amplos, pode-se dizer que, precisamente pelo fato de ser, escandalosamente, a maior do mundo, a brecha que separa o nível de desenvolvimento econômico do país de seu nível de desenvolvimento social, a moderna sociedade industrial brasileira — se houver a necessária vontade política — dispõe das condições técnicas, administrativas e financeiras requeridas para incorporar, até o fim do século, a maioria carente da população a padrões sociais compatíveis com os de uma moderna sociedade industrial. Isto não significa, no caso brasileiro, que se proceda à transferência da totalidade dessas grandes massas para o setor urbano industrial do país. A economia rural pode ter um grande papel a desempenhar no desenvolvimento econômico-social de uma sociedade industrial, tal ocorrendo, notadamente, no caso do Brasil.

O objetivo a ser alcançado, até o ano 2000 — e a ser aprimorado, a partir dele —, é acabar com o atraso e a ignorância, e a miséria deles decorrente, generalizando, para todos os brasileiros, condições de educação, de vida e de trabalho, adequadas a uma moderna sociedade industrial. Para esse efeito importa, por um lado, interromper o ciclo de reprodução social do atraso e

da ignorância, gerando-se, por outro lado, modalidades de trabalho e de assistência à população que lhe assegurem condições de vida substancialmente melhores. Pode-se prever, de um modo geral, que a razoavelmente correta e tempestiva implementação do programa social proposto neste estudo conduzirá, até o ano 2000, à quadruplicação do padrão real de vida das grandes massas, implicando moderado esforço tributário adicional, que não terá efeitos negativos sobre o padrão de vida dos estratos superiores e, a médio prazo, operará positivamente a favor de tais estratos. Importa, entretanto, aumentar, significativamente, a eficiência dos serviços sociais, que são os de pior qualidade no país.

O duplo objetivo de interromper o ciclo de reprodução social do atraso e da ignorância, e de promover condições substancialmente melhores de trabalho e de assistência às grandes massas requer que se ponha em marcha quatro grandes conjuntos de política: (1) uma Revolução Educacional; (2) uma política de pleno emprego; (3) uma política de valorização do trabalho e (4) uma política de efetivos serviços sociais, além de no campo da educação, nas áreas de Nutrição, Saúde, Saneamento, Meio Ambiente, Habitação, Transportes Urbanos, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública. E requer que se imprima a esses serviços uma taxa de eficiência significativamente superior à atual. Sem exageros nessa questão, pode-se e deve-se exigir desses serviços um nível de eficiência comparável ao da média nacional. O grau de eficiência do atual serviço de Correios e Telégrafos pode ser adotado como um razoável padrão a ser atingido.

Observe-se, finalmente, no tocante à quadruplicação do padrão de vida das grandes massas, que esta apresenta características distintas - e, correspondentemente, também diferentes taxas de melhoramento —, conforme se considerem os diversos indicadores a serem levados em conta. Assim, os indicadores de qualidade de vida, constantes do paradigma *Brasil, 2000*, importam em coeficientes distintos dos aplicáveis aos indicadores referentes à educação, aos indicadores de emprego, aos de rendimento real do trabalho e aos referentes, além de à educação, aos demais serviços sociais, como nutrição, saúde, saneamento, meio ambiente, habitação, transporte urbano, previdência, assistência social e segurança social pública. O resultado a ser atingido, como se expõe no presente estudo, resultará da confluência da elevação não inflacionária do patamar salarial brasileiro com o substancial incremento de bem-estar, resultante da realização das previstas metas sociais.

### Paradigma *Brasil, 2000*

O paradigma *Brasil, 2000*, no sentido amplo do termo, em que foi empregado no livro *Brasil, 2000*, compreende o conjunto de metas previstas, nesta pesquisa, para serem atingidas pelo país até o fim do século — ou primeiros anos do próximo —, mediante a eficiente implementação do programa social nela descrito. Essas metas se referem a posições absolutas e relativas a serem gradualmente alcançadas, no conjunto de indicadores sociais precedentemente referidos, e são enumeradas em subseqüente tópico desta Introdução.

É no sentido restrito do termo, entretanto, que o paradigma *Brasil, 2000* será sucintamente tratado no presente tópico. Nesse sentido estrito, o paradigma se refere aos cinco indicadores sociais de que trata a 2- seção deste estudo: (1) esperança de vida ao nascer; (2) mortalidade infantil de menos de um ano de nascidos vivos; (3) ligações de água na rede; (4) ligações de esgoto ou fossa séptica e (5) taxa de alfabetização, de 15 a mais anos.

Esses cinco indicadores têm sido amplamente usados para comparações internacionais de níveis de desenvolvimento social. Têm o mérito de exprimir, de forma consequencial, a qualidade de vida de uma população. As posições que ostentam cada um desses indicadores refletem os padrões sanitários e de meio ambiente, de condições residenciais, de educação, de saúde, e, implícita mas efetivamente, de nível de renda de que disponha uma população. Apresentam, como já referido por outro lado, a vantagem de permitir comparações internacionais, como as que são apresentadas na 2- seção deste estudo.

A posição brasileira relativa a esses indicadores, confrontada com a de alguns países, cuja estrutura econômico-social permite comparações significativas, apresentava, em 1984, o seguinte quadro.

#### QUADRO I — Paradigmas internacionais (1984)

	Brasileiro	Argentino	Espanhol	Grego	Iugoslavo	Português
Esperança de vida ao nascer (anos):						
• Total	64	70	77	75	69	74
• Masculina	62	67	74	72	66	71
• Feminina	67	74	79	78	73	77
Taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) %	68	34	10	16	28	19
Taxa de mortalidade infantil (1-4 anos) %	6	1	...	1	2	1
Consumo diário de calórias per <i>capita</i> , como porcentagem das necessidades (1983)	106	119	132	144	141	124
Taxa de alfabetização entre adultos (1980)	76	93				

Fonte: World Bank (1983) e (1986b)

Levando-se em conta as taxas de modificação desses indicadores observadas no Brasil, no período de 1980-1985, e assumindo-se que essas taxas se tenham mantido para o período 1985-1987, chegou-se, para este último ano, às estimativas constantes do Quadro II.

É a partir da realidade social refletida nesse quadro, sucintamente descrita na 1ª seção e analiticamente exposta nas seções 6 a 10 deste estudo, que se procedeu à construção do paradigma *Brasil, 2000*. Para esse efeito, considerou-se, por um lado, a experiência internacional. Como evoluíram, em relação a esses indicadores, no curso deste século, e, notadamente, nas quatro últimas décadas, os países usados para comparações internacionais com o Brasil? Por outro lado, considerou-se o próprio caso brasileiro. Como evoluíram o Brasil, em conjunto, e suas cinco regiões? Que tendência inercial acusaria tal evolução até o ano 2000? Que resultados, finalmente, podem ser atingidos através de políticas de desenvolvimento social, tais como as indicadas na 4- seção deste estudo? Entrecruzando-se, criticamente, as projeções decorrentes dessas diversas hipóteses na forma indicada na 2- seção deste estudo, chegou-se à projeção revista do paradigma *Brasil, 2000*, conforme o Quadro VA.

**QUADRO II — Brasil e Grandes Regiões — Indicadores sociais estimados, 1987**

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Esperança de vida (anos)	63	67,5	54,5	65,3	69,4	67,7
• Mortalidade infantil, menos de 1 ano						
• nasc. vivos (0/00)	65	49,4	100	57,1	45,6	50,0
Ligações de água na rede (%)	70,9 *	... *	47,6	85,5	64,8	59,3
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	49,1 *	... *	16,1	70,2	52,7	24,1
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	80,9 *	... *	61,9	87,9	87,8	82,6

\* Exclusive população rural da região Norte.

**QUADRO III — Brasil e Grandes Regiões — Paradigma para o Ano 2000 implícito nas Metas Setoriais**

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Esperança de vida (anos)	70	72,1	69,5	69,5	72,4	71,9
• Mortalidade infantil, menos de 1 ano						
• nasc. vivos (0/00)	30	23,2	39,3	29,2	24,0	24,7
Ligações de água na rede (%)	81,2	76,8	76,8	86,2	76,8	76,8
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	72,4	67,9	67,9	77,6	67,9	67,9
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	91,3 *	87,9	87,9	92,8	93,3	90,6

Para se atingir esses resultados, é necessário lograr-se determinadas taxas anuais de mudança, em cada um desses indicadores, e para cada uma das regiões do país. Para o país, como um todo, essas taxas de mudanças conduzem, anualmente, as metas intermediárias indicadas no quadro IV.

#### QUADRO IV — Metas intermediárias para o Paradigma Brasil 2000

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Esp. de Vida (anos)	63,7	65,0	66,1	67,2	68,2	69,1	70,0
• Mort. infantil, menos de 1 ano							
• Nasc. vivos (0/00)	60,9	53,5	47,2	41,9	37,3	33,3	30,0
Ligações de água na rede (%)	71,9	73,7	75,1	77,0	78,5	79,9	81,2
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	51,3	55,4	59,2	62,7	65,9	69,2	72,4
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	82,0	84,1	85,9	87,5	88,9	90,2	91,3

Relativamente às estimativas para o ano de 1987, o paradigma *Brasil, 2000* implica as taxas de aumento ou decréscimo dos indicadores em referência abaixo relacionados:

#### TAXAS DE MUDANÇA (1987-2000)

Esperança de vida ao nascer: de 63 para 70 anos:	11,11% de aumento
Mortalidade infantil: de 65/00 a 30/00	53,85% de decréscimo
Ligações de esgoto: de 49,1% a 72,4%	47,45% de aumento
Taxa de alfabetização: de 80,9% a 91,3%	13,45 de aumento

#### Educação

A ignorância, como precedentemente se ressaltou, é o principal fator, em termos de imediata causalidade, do atraso e da pobreza da população. O programa social proposto neste estudo tem, como uma de suas mais importantes, senão como a principal, das linhas de política recomendadas, o empreendimento de uma revolução educacional. A matéria é sucintamente abordada na 4- seção deste estudo e detalhadamente exposta na 12- seção. Asseguradas outras condições necessárias, é através da educação que se interromperá o ciclo de reprodução social do atraso, da ignorância e da resultante pobreza.

A situação educacional do país, como já mencionado, encontra seus dados mais expressivos nos seguintes itens: analfabetismo absoluto, cerca de 20% da população de 15 anos ou mais; cerca de 50% dos brasileiros dessa faixa etária contando menos de 4 anos de escolaridade; menos de 10% da população adulta tendo cursado o 1º grau completo.



Para transformar radicalmente o quadro educacional brasileiro, até o ano 2000, o programa social previsto neste estudo fixa como meta: (1) a redução do analfabetismo a menos de 9% da população com 15 anos ou mais; (2) que 90% da população dessa faixa etária curse o 1º grau; (3) e que 60% da população com 18 anos ou mais curse o 2º grau.

A fim de permitir esse esforço educacional, prevê-se, entre outras medidas, por um lado, a formação de 150 mil novos professores habilitados e a atualização de 100 mil dos presentemente sub-habilitados. Por outro lado, prevê-se a execução de um amplíssimo programa de construção e reforma de escolas, prescreve-se a instituição da rede de Escolas de Promoção Popular e se estabelece o regime do cheque-educação.

As facilidades materiais necessárias para se levar a cabo a prevista revolução educacional importam na construção de 212 mil novas unidades de salas de aula, com capacidade, cada, para 40 alunos, num investimento estimado, de 1989 a 2000, em 301 milhões de OTNs.

Institucionalmente, prevêem-se a complementação e a parcial substituição da atual rede escolar pela rede das Escolas de Promoção Popular. As Escolas de Promoção Popular serão um sistema federal operado, descentralizadamente, ao nível de estados e regiões metropolitanas, compreendendo escolas que funcionarão em horário contínuo de 6 horas diárias, proporcionando às crianças, ademais de boa instrução, alimentação, uniforme e material escolar, higiene, atendimento médico-dentário, esporte, educação moral e cívica e lazer educativo. 70% das novas salas de aulas previstas corresponderão a tais Escolas, dimensionadas para 25 salas cada. As Escolas de Promoção Popular terão facilidades para o pré-escolar.

Esse sistema permitirá proporcionar às crianças oriundas de famílias carentes, que constituem a maioria absoluta da população escolar, uma educação integral que, sem afastá-las do âmbito familiar e dos correspondentes vínculos afetivos, interromperá o ciclo de reprodução social da cultura da pobreza.

A política educacional proposta, ademais de proporcionar uma boa e abrangente educação, terá, ainda, os seguintes méritos: (1) substancial redução da atual taxa de repetência; (2) prática eliminação da presente elevadíssima taxa de evasão escolar; (3) prevenção do ingresso prematuro de jovens na força de trabalho e (4) encaminhamento dos graduados do 1º grau ou para o 2º grau ou para o adestramento profissional.

E altíssima, presentemente, a taxa de repetência. Cerca de 50% das crianças matriculadas na 1ª série do 1º grau não logram aprovação para a 2ª série. Esse baixo aproveitamento escolar tem duas principais causas. Do lado docente, o modesto nível do magistério, condicionado pela crescente deterioração dos salários. De pouco mais de um milhão de professores do 1º grau, existentes em 1985, apenas 35,9% dispunham da licenciatura e mais de 19% não tinham nenhuma habilitação. Do lado discente — ademais das carências de origem nutricional —, verifica-se o despreparo de crianças provenientes de famílias muito pobres e desinstruídas, para ter acesso ao nível mínimo de

abstração requerido para aprender a ler e a contar. Observa-se, confirmando tal hipótese, o fato de que as crianças da mesma procedência, que seguem o pré-escolar, acusam, subseqüentemente, muito melhor aproveitamento.

A rede de Escolas de Promoção Popular, dotadas de pré-escola e proporcionando uma educação abrangente, apoiada pelo programa de aprimoramento do nível docente — inclusive em termos salariais —, corrigirá, substancialmente, a taxa de repetência que presentemente se verifica.

São ainda mais altas as taxas de evasão escolar. A maior parte das crianças (78%) abandona a Escola depois da 3ª série. Esse fenômeno catastrófico responde pela generalizada ignorância da população brasileira. A terrível taxa de evasão escolar que afeta o sistema educacional brasileiro tem duas principais origens. De um lado, o crescente desincentivo escolar que sofrem as crianças submetidas a sucessivas reprovações. Depois da segunda ou da terceira reprovação, a criança começa a se julgar incapaz para o estudo e a sofrer as negativas conseqüências psicológicas de sua desconformidade com a faixa etária típica da série que é obrigada a repetir. De outro lado, as famílias carentes, para complementar seus rendimentos, começam a buscar o apoio do trabalho de seus filhos, a partir de 9 ou 10 anos. Essa propensão é fortemente agravada para o caso, majoritário, de crianças repetentes.

A política educacional proposta por este estudo corrigirá a evasão escolar através de duas principais medidas. De um lado, proporcionando, de um modo geral e, notadamente, através das Escolas de Promoção Popular, uma boa e abrangente educação, que reduzirá, a níveis internacionalmente aceitáveis, a taxa de repetência. De outro lado, através do cheque-educação, que proporcionará à família da criança, ou à criança sem família, uma remuneração, por estudar, equivalente ou superior à remuneração média que essa criança obterá por sua prematura inserção na força de trabalho. Para esse efeito, estimou-se um pagamento não inferior a 23% do salário mínimo.

Ademais da retenção da criança na Escola e da conseqüente prevenção de sua prematura inserção na força de trabalho, a política educacional está orientada para evitar o pronto início de trabalho por parte dos diplomados no 1º grau. Prevêem-se medidas que assegurem ou bem a matrícula dos alunos no 2º grau ou seu encaminhamento, pela própria escola de 1º grau, a escolas profissionais ou, finalmente, ao quadro de aprendizes de profissionais habilitados. Com isto se busca a continuidade escolar até o 2º grau, ou boa formação profissional, quer, preferivelmente, em escolas especializadas, quer através de adiestramento supervisionado por profissionais competentes.

Adicionalmente ao dispêndio em inversões, precedentemente referido, o custeio de programa educacional previsto de 1989 a 2000, inclusive as despesas de cheque-educação, é estimado em 1.220,2 milhões de OTN.

## Pleno Emprego

Se a revolução educacional constitui o principal fator imediatamente determinativo de significativa elevação do padrão de vida do povo brasileiro,

o regime de pleno emprego representa uma condição estritamente necessária para esse mesmo fim.

O mundo contemporâneo se defronta com um seriíssimo problema de emprego. Importa, entretanto, distinguir o caso dos países superdesenvolvidos do dos subdesenvolvidos. Naqueles, a automatização e a altíssima eficiência do sistema produtivo reduzem a necessidade de ocupações economicamente úteis, inclusive no terciário, a decrescentes parcelas da população. O trabalho tende a se tornar uma ocupação minoritária. As instituições e os hábitos sociais, entretanto, ainda não estão ajustados, nesses países, para essa nova realidade. Cria-se, assim, um falso problema de desemprego, quando o que efetivamente está em jogo é uma nova diferenciação ocupacional. Subsistem, em quantidade decrescente, ocupações vinculadas, direta ou indiretamente, à produção: o trabalho tradicional. E surge nova área emergente de ocupações, que a sociedade precisa regulamentar: a ocupação dos que são levados a se dedicar a atividades socialmente não nocivas mas também não produtivas, que requerem, da sociedade, uma remuneração apropriada, independentemente da utilidade econômica do eventual produto. Trata-se, forçando levemente as tintas, de assegurar a remuneração social do consumidor.

Nas sociedades subdesenvolvidas, a falta de correspondência entre a oferta e a demanda de trabalho decorre da insuficiência de capital, das deficiências técnico-gerenciais e do despreparo da mão-de-obra. Este é o caso do Brasil, onde o desemprego (na economia formal) da mão-de-obra não qualificada atinge proporções que podem ser de mais de 25% da PEA urbana e muito superiores para a rural, gerando uma gigantesca marginalidade urbana e uma miserável agricultura de subsistência.

De acordo com os estudos efetuados na 1<sup>a</sup> seção desta pesquisa, observa-se que, embora a taxa de crescimento demográfico tenha decrescido, estimando-se que dos 2,5% da década 1970-80 passe, na década 1980-90, a cerca de 2%, o reverso ocorre com relação à PEA, que tende a crescer a taxas da ordem de 3,2%, em virtude de aumento do trabalho feminino, precedentemente menos freqüente. Não desprezíveis reduções no crescimento da PEA poderão ser obtidas com a política educacional proposta neste estudo, através da retenção das crianças na escola e sua não-prematura inserção na força de trabalho.

Assim mesmo, se se admitir uma taxa de crescimento do produto da ordem de 5,5% e da PEA da ordem de 3,2%, a tendência inercial, não se alterando o perfil do sistema produtivo, é a de se manter ainda mais elevada a taxa de desemprego até o fim do século. Conforme o estudo constante da 4- seção desta pesquisa, as projeções de desemprego na economia formal, nas condições referidas, passam de 28,8% da PEA, em 1988, para 30,8%, no ano 2000.

A instauração, nas condições precedentemente indicadas, de política de pleno emprego, ademais do crescimento do produto a taxas não inferiores a cerca de 6% e da PEA a taxas não superiores a cerca de 3,2%, requer, da parte do governo federal, a adoção de um importante elenco de medidas.

Tais medidas, em grandes linhas, podem ser distribuídas em três principais grupos: (1) medidas encaminhadas para ampliar o crescimento do emprego rural, (2) medidas orientadas para maximizar o emprego urbano, e, finalmente, (3) medidas apropriadas para eliminar o desemprego residual, salvo uma inevitável taxa de desemprego friccional.

Nos últimos 10 anos foi nula a taxa de crescimento do empregado rural. Daí a maciça migração de 15 milhões de camponeses para os centros urbanos, onde não puderam ser convenientemente absorvidos. Nas atuais condições brasileiras, a única forma eficaz de se elevar o emprego rural é a promoção de uma reforma agrária que, liberada de injunções ideológicas ou de pressões clientelísticas, tenha, como objetivo primordial, a produção de emprego e, complementarmente, o aumento da oferta de alimentos. Trata-se de otimizar a relação homem-terra, assegurando aos desempregados rurais uma boa alternativa produtiva, e encaminhando esta, predominantemente, para a produção de alimentos.

Diversamente das formas ideológicas ou clientelísticas de considerar a reforma agrária, o principal problema desta não é a disponibilidade de terras por desapropriação ou cessão de áreas públicas. Os problemas básicos em reforma agrária são o do assentamento dos camponeses e o de sua assistência técnica e social. O assentamento é, certamente, o aspecto mais custoso do programa porque envolve, ademais de medidas relacionadas com as inversões preparatórias das lavouras, inclusive manutenção das famílias até sua auto-suficiência, outras, que dizem respeito ao transporte das famílias para as áreas a que vão ter acesso, e as que se referem à indispensável urbanização dos lavradores, situando-os em pequenas e médias cidades, próximas ao sítio de trabalho, ou formando agrovilas.

A política de emprego agrícola proposta neste estudo envolve todas essas medidas e busca assegurar ao emprego agrícola uma taxa de crescimento próxima a 2%, Concomitantemente com providências asseguradoras de um nível de bem-estar para o trabalhador rural, competitivo com as condições de vida do trabalhador urbano com menos de dois salários mínimos.

Estima-se, para o assentamento de 2 milhões de famílias de camponeses sem terra, de 1989 a 2000, um dispêndio da ordem de 2,5 bilhões de OTN.

A maximização do emprego urbano, dada uma estimativa de crescimento do PIB da ordem de cerca de 6%, requer uma política de amplos incentivos para as atividades intensivas de mão-de-obra. A análise das condições paramétricas da economia brasileira, a que se procede na 3<sup>a</sup> seção deste estudo, revela a possibilidade, dentro de uma prudente flexibilidade, de se incentivar determinados setores a um desenvolvimento fortemente intensivo de mão-de-obra, para atendimento da demanda doméstica, sem prejuízo da modernização geral da economia. Tais incentivos deverão compreender um amplo conjunto de medidas, tanto as que transfiram para o faturamento encargos usualmente assumidos pela folha de pagamento — notadamente para salários até três mínimos — como as que impliquem incentivos fiscais e creditícios. Tal política poderá elevar, sensivelmente, o número de postos de em-

rego urbano, contribuindo para reduzir, a um limite estimável em cerca de 22%, a provável taxa de desemprego urbano para o fim do século. Assim mesmo, continua importante a previsível taxa de desemprego urbano. Para absorver esse desemprego residual, excluída uma taxa da ordem de 5% de desemprego friccional, previu-se a montagem de um sistema de promoção de emprego pelo governo federal, através do Serviço Nacional, além da elevação da renda do setor informal.

O Serviço Nacional será uma agência do Ministério do Interior, operada, descentralizadamente, ao nível dos estados e das regiões metropolitanas. Seu objetivo será o de assegurar emprego, em regime de trabalho autônomo e nível de salário mínimo, a qualquer trabalhador válido que o solicite. Qualificados e registrados, esses trabalhadores serão postos à disposição de empreiteiras, de empresas que trabalhem para o governo e do setor privado, em geral, para a execução de serviços não especializados. O Serviço Nacional assegurará o deslocamento desses trabalhadores para seus sítios de trabalho e responderá por seus salários, durante um período experimental de ajuste do trabalhador ao serviço que lhe for designado, até sua direta contratação pela empresa executora da obra. A entidade proprietária ou destinatária da obra reembolsará o Serviço Nacional dos salários adiantados, descontando-os do montante do preço.

O resíduo de trabalhadores não absorvidos pelo setor privado será diretamente empregado pelo Serviço Nacional na execução de obras ou serviços públicos e no apoio aos assentamentos da Reforma Agrária.

A fim de manter muito baixos os custos operacionais do Serviço Nacional e reduzir a um mínimo seu corpo de funcionários permanentes, prevê-se, como alternativa ao serviço militar, respeitados os contingentes por este necessitados, a incorporação, aos quadros auxiliares, técnicos e administrativos do Serviço Nacional, em condições equivalentes às do serviço militar, e por prazos razoáveis, de seis meses a um ano, de jovens de 18 a 21 anos que hajam completado o 2- grau. O Serviço Nacional contará com a cooperação das Forças Armadas, ademais da de outros órgãos ou empresas públicas, para lhe proporcionar apoio operacional em todo o território do país.

Estima-se em 900 milhões de OTN os dispêndios não reembolsáveis dessa política de emprego, de 1989 a 2000.

### **Valorização do Trabalho**

Uma terceira condição necessária para a elevação do padrão de vida do povo brasileiro é a valorização do trabalho. A sub-remuneração do trabalho constitui uma das conseqüências da falta de qualificação da mão-de-obra, em condições de superabundância de oferta da mesma. Os brasileiros são pobres porque ganham mal. E ganham mal porque, por um lado, a baixa qualificação *per capita* do trabalho conduz a níveis muito baixos de produtividade e, por outro, por causa da superabundância da oferta, em relação à demanda de trabalho não qualificado.

A interrupção da reprodução social do ciclo de pobreza requer, ademais de uma revolução educacional (qualificação do trabalho) e de um regime de pleno emprego (equilíbrio estável entre a oferta e a demanda do trabalho), medidas que, prudentemente, conduzam à valorização da remuneração do trabalho. Existe, no Brasil, um amplo espaço para uma prudente valorização da remuneração do trabalho, como se verifica pelo estudo constante da 4-seção desta pesquisa.

Observa-se, com efeito, manifesta discrepância entre o nível médio e setorial de produtividade da economia brasileira, comparada aos países do Sul da Europa, e o nível do salário mínimo brasileiro, comparado ao dos países daquela região. A produtividade média da economia brasileira, medida em termos de produto *per capita*, é de 1/3 a 1/4 da dos países em referência. O salário mínimo brasileiro, todavia, representa menos de 1/10 do vigente naqueles países. Há, portanto, amplo espaço para uma prudente e gradual elevação não inflacionária, em termos reais, do salário mínimo brasileiro.

Importa, entretanto, para esse efeito, levar-se em conta a estrita necessidade de se assegurar, previamente, três condições de que depende a eficácia de uma elevação não-inflacionária do salário mínimo. Essas três condições prévias são: (1) abundância de alimentos, (2) pleno emprego e (3) prévia acumulação de suficiente margem de poupança. Sem a primeira, a elevação do salário mínimo produzirá uma elevação mais que proporcional do preço dos alimentos, tornando negativos os efeitos da majoração salarial. Sem estáveis condições de pleno emprego, a elevação do salário mínimo produzirá um incremento do desemprego, anulando, para o conjunto dos trabalhadores, os benefícios do aumento salarial. E sem a prévia formação de uma razoável margem de poupança, a elevação do salário real entorpece o crescimento econômico. Ambas essas pré-condições, entretanto, podem ser atendidas em prazos razoavelmente curtos, da ordem de três a quatro anos. O programa social previsto neste estudo propõe, assim, que se dê pronto início às medidas necessárias para assegurar a abundância da oferta de alimentos e o pleno emprego.

## **Serviços Sociais**

Ademais das condições precedentemente mencionadas — educação, pleno emprego e valorização do trabalho -, a elevação do padrão de vida do povo brasileiro requer substancial ampliação e melhoria dos serviços sociais básicos. Estes, ademais da educação, já abordada, compreendem: Nutrição, Saneamento, Meio Ambiente, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública. A 4-seção deste estudo contém uma sintética exposição dos problemas com que o país se confronta, nessas áreas, e das medidas previstas para solucionar tais problemas, com indicação do respectivo custo. Nas seções 12 a 21 desta pesquisa constam, discriminadamente, os estudos monográficos na base dos quais foram elaboradas essas recomendações de política.

É matéria pacífica, por parte de todos os estudiosos, que o Estado contemporâneo, ademais dos serviços públicos tradicionais, tem de assumir a

responsabilidade por diversos serviços sociais. A amplitude desses serviços varia de conformidade com as características culturais e as instituições políticas de cada país, ademais de suas condições econômicas. Os Estados Unidos tenderam a moderar a intervenção social do Estado, em proveito da iniciativa privada, com base em altos níveis médio e mínimo de rendimentos da população. A Europa Ocidental, diversamente, tendeu a maximizar a oferta dos serviços sociais nas áreas da educação, da saúde, do transporte urbano e da habitação. Os países socialistas, obviamente, transferiram para a responsabilidade do setor público a totalidade dos serviços sociais.

No caso brasileiro, é indiscutível a necessidade da prestação, pelo Estado, dos serviços sociais precedentemente enumerados, bem como a de se proceder, aceleradamente, a uma substancial ampliação dos mesmos e correspondente melhoria de seu padrão de eficiência e qualidade. Importa levar em conta, a esse respeito, que a baixíssima remuneração do trabalho, no Brasil, comparada a dos países com equivalente nível de desenvolvimento econômico, coloca o país diante de uma clara alternativa. Ou amplia e melhora, substancialmente, seus serviços sociais, de sorte a que estes contribuam com importante parcela para o bem-estar da população, ou eleva, substancialmente, a remuneração do trabalho, permitindo que a população adquira, privadamente, no mercado, os serviços sociais que este possa oferecer. É óbvio que a segunda alternativa é inviável. O setor privado não está, nem por muitos anos poderá estar, aparelhado para dar eficiente e econômico atendimento às demandas de toda a população em matéria de educação, de saúde, de habitação, ou de transporte urbano, para mencionar aqueles, dentre os serviços em referência, que são mais susceptíveis de privatização. Acrescenta-se que os salários que seriam necessários, para uma privatização de tais serviços, teriam de corresponder, necessariamente, aos padrões americanos, ou seja, algo 20 vezes maior que o atual nível brasileiro.

Torna-se evidente, assim, nas condições do país, que o objetivo de elevar substancialmente o padrão de vida da população, em termos comparáveis, até o fim do século, aos atualmente observáveis no Sul da Europa, ou seja, em termos que implicam a quadruplicação do presente nível de vida das grandes massas, só é realizável combinando-se, com as medidas precedentemente indicadas em matéria de educação, de pleno emprego e de valorização do trabalho, uma política de substancial ampliação e melhoria dos serviços do Estado nas referidas áreas de Nutrição, Saneamento, Meio Ambiente, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública.

Como já mencionado, as políticas sociais em questão acham-se sucintamente expostas na 4- seção desta pesquisa. Para os fins desta Introdução se procederá, apenas, à enumeração das metas previstas para serem atingidas, até o ano 2000, em cada um desses setores, com indicação do respectivo custo. Importa registrar, entretanto, entre esses setores, que Nutrição e Assistência Social constituem casos especiais. Dado o presente nível de miséria e pobreza da população, um programa de desenvolvimento social tem, necessariamente, de conter, na sua fase inicial, um importante aspecto assisten-

cial. Enquanto não se melhoram as condições gerais da sociedade, há urgentes problemas nutricionais e demandas de assistência a serem atendidos. Conforme se realizem as metas de desenvolvimento social, incluída a da abundante oferta de alimentos, vão se reduzindo, proporcionalmente, as carências nutricionais e as situações de absoluto desamparo.

## **QUADRO V - Metas das Políticas Sociais para 2000**

### **METAS**

	<b>Custos</b>		
	<b>1.000.000 OTN</b>		
<b>1. Educação</b>	<b>Invest.</b>	<b>Custeio</b>	<b>Total</b>
1 - Matriculação de 90% da população de 7 a 14 anos no 1º grau.			
2 - Matriculação de 60% da população de 15 a 18 anos no 2º grau.			
3 - Alfabetização de 8,8 milhões de 9 a 19 anos, reduzindo-se o analfabetismo a menos de 9% da população de 15 anos ou mais.			
4 — Formação de 150 mil professores e atualização de 100 mil.			
5 - Cheque-educação para os alunos da 4-à 8ª série do 1º grau.			
6 — Construção de 212 mil unidades de salas de aulas para 40 alunos, 70% em EPPs e 30% em escolas comuns.	301,0	1.220,2	1.521,2
<b>2. Nutrição</b>			
1 — Unificação no INAN das funções do planejamento e execução do programa nutricional.			
2 — Atendimentos pelos programas PSA e PNAE de nutrizes, crianças de 7 a 14 anos, nas faixas da miséria, e da estrita pobreza. (Em 1989 tal atendimento abrangerá 32,6 milhões de pessoas, correspondendo a 1.679,4 mil toneladas de alimentos).		2.218,5	2.218,5
<b>3. Saúde</b>			
1 — Elevar para 70 anos a esperança de vida ao nascer.			
2 - Reduzir para 30/1000 a mortalidade infantil até 1 ano de nascidos vivos.			



## METAS

	Custos 1.000.000 OTN		
	Invest.	Custeio	Total
3 — Assegurar apropriada assistência médico-hospitalar à totalidade da população.			
4 — Construir 216.000 novos leitos hospitalares.			
5 — Instalar 20.000 novos consultórios.	1.703,9	3.621,1	5.325,0

### 4. Habitação

1 - Cobrir o atual déficit habitacional de 7 milhões de moradias e atender à futura demanda adicional.			
2 — Construir ao todo 14 milhões de novas moradias.			
3 — Melhorar 1,9 milhão de moradias.			
4 — Padrões de moradia e taxa média de financiamento público não recuperável:			
a) Padrões:			
- até 5 s.m. — 40 m <sup>2</sup>			
- de 5 a 10 s.m. - 70 m <sup>2</sup>			
- + 10 s.m. - 100 m <sup>2</sup>			
b) Financiamento:			
- até 1 s.m. - 100%			
- de 1 a 2 s.m. - 50%			
- de 2 a 3 s.m. - 30%			
- de 3 a 5 s.m. - 20%			
- de 5 a 10 s.m. - 10%	5.797,5		5.797,5

### 5. Transporte Urbano

1 — Assegurar a todo o cidadão urbano acesso a transporte confiável e de boa qualidade, a custo compatível com rendimento mensal de 1 s.m., mediante subsidiamento público compensatório.			
2 — Instituir um sistema combinando corredores de transporte de massa com serviços de ônibus em pontos apropriados dos corredores e assegurar um incremento de 80 milhões de viagens/dia.	3.329,2	768,5	4.097,7

### 6. Saneamento

1 — Instalar 14.740 mil novas ligações de água, atendendo 81,2% das necessidades estimadas.			
---	--	--	--

## METAS

### Custos 1.000.000 OTN

	Invest.	Custeio	Total
2 — Instalar 18.970 ligações de esgoto, atendendo 72,4% das necessidades estimadas.			
3 — Manter 4.300 mil instalações sanitárias domiciliares, atendendo 95% das necessidades estimadas.			
4 — Duplicar, em termos reais, as inversões de microdrenagem, relativamente ao ano de 1980.			
5 — Duplicar as inversões do DNOS relativamente ao ano de 1980.			
6 — Assegurar serviço de coleta de lixo a 85% da população urbana.	3.863,9	—	3.863,9

#### 7. Meio Ambiente

— Instaurar e manter, no país, condições ambientais de padrão internacional.	1.905,1	—	1.905,1
--	---------	---	---------

#### 8. Previdência

1 — Assegurar a estabilidade financeira do SIMPAS, elevando de 8 para 9% do PIB sua arrecadação.			
2 — Assegurar a universalidade e a equidade do atendimento previdenciário (SIMPAS será autofinanciado pelas contribuições previdenciárias: dos recursos de custeio, 2% se destinam a Assistência Social).	—	2.776,8	2.776,8

#### 9. Assistência Social

— Assegurar assistência social aos desamparados, atendendo a suas necessidades básicas, com 2% da arrecadação Previdenciária.			
---	--	--	--

#### 10. Segurança Pública

1 — Proceder ao aprimoramento institucional, ético-profissional e material do sistema de segurança pública — Polícias, Ministério Público, Justiça Penal, Sistema Carcerário.			
---	--	--	--

**METAS**

	<b>Custos</b>		
	<b>1.000.000 OTN</b>		
	<b>Invest.</b>	<b>Custeio</b>	<b>Total</b>
2 — Assegurar espaço carcerário adicional para uma população prisional de até 100.000 pessoas.			
3 — Concentrar o esforço de aprimoramento e de construções nos 5 primeiros anos de programa.	597,2	358,3	955,5
0 - ITEM ESPECIAL			
Assentamentos da Reforma Agrária	—	2.389,0	2.389,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>17.497,8</b>	<b>13.352,4</b>	<b>30.850,2</b>

**QUADRO VI - Programa Social  
1989-2000 (OTN)**

<b>Ano</b>	<b>Investimento</b>	<b>Custeio</b>	<b>Total</b>
1989	1.072,9	707,9	1.780,8
1990	1.161,4	792,2	1.957,6
1991	1.259,2	877,4	2.136,6
1992	1.347,0	965,1	2.312,1
1993	1.482,6	1.082,5	2,565,1
1994	1.591,5	1.203,3	2.794,8
1995	1.651,0	1.322,8	2.973,8
1996	1.575,4	1.302,0	2.877,4
1997	1.564,3	1.245,7	2.810,0
1998	1.586,8	1.235,8	2.822,6
1999	1.613,0	1.262,2	2.875,2
2000	1.592,7	1.355,3	2.948,0
<b>TOTAL</b>	<b>17.497,8</b>	<b>13.352,2</b>	<b>30.850,0</b>

**QUADRO VII - Programa Social  
1989-2000 (% PIB)**

Ano	Investimento	Custeio	Total
1989	2,77	1,82	4,59
90	2,84	1,94	4,78
91	2,92	2,04	4,96
92	2,96	2,12	5,08
93	3,09	2,26	5,35
94	3,14	2,38	5,52
95	3,09	2,47	5,56
96	2,80	2,31	5,11
97	2,63	2,09	4,72
98	2,53	1,97	4,50
99	2,43	1,91	4,34
2000	2,29	1,94	4,23

### **Custos do Programa**

As políticas sociais previstas no presente estudo, como precedentemente se indicou, implicam um investimento da ordem de 17,5 bilhões de OTN e gastos de custeio da ordem de 13,3 bilhões de OTN, totalizando, até o ano 2000, 30,8 bilhões de OTN. Isto significa um dispêndio adicional anual total, em programas sociais, da ordem de 5% do Produto Interno Bruto, em média, durante o período de execução do programa (1989-2000).

As estimativas feitas na primeira etapa desta pesquisa, relativas ao custo total do programa, eram substancialmente inferiores. Como naquela primeira fase não se dispusesse de estudos detalhados sobre as políticas setoriais que permitissem estimativas acuradas e desagregadas dos custos envolvidos, sugeriu-se, como valor indicativo, a diferença entre os gastos sociais realizados por países do Sul da Europa e pelo Brasil como registrada pelo Banco Mundial. Estimamos, assim, que gastos adicionais da ordem de 2,5% do PIB, até o fim do século, permitiriam superar o presente estado de pobreza e de miséria.

A desagregação, ao nível setorial, da análise das políticas sociais, procedida nesta segunda etapa da pesquisa, e que permitiu aprimorar a qualidade das informações sobre custos, conduz a cifras que são substancialmente superiores às previsões anteriores. Por que foi tão majorada a conta? A resposta contém dois principais elementos. Por um lado, existe a reconhecida fragilidade da estimativa, apenas indicativa, feita anteriormente. Por outro lado — que é o que efetivamente importa —, as diferenças que nos separam da experiência dos países do Sul da Europa são muito mais significativas do que parecem à primeira vista. Em síntese, podem ser enumeradas da seguinte

**QUADRO VIII – Programa de Gastos Públicos na Área Social (OTN x 1.000.000)**  
**INVESTIMENTO**

	Habituação	Saúde	Saneamento	Transporte	Meio Ambiente	Segurança	Educação	Totais
1989	322.3	121.3	235.9	190.6	116.3	70.5	16.0	1072.9
1990	368.1	124.7	250.7	203.1	122.7	75.2	16.9	1161.4
1991	413.9	128.2	274.4	216.5	129.4	78.8	18.0	1259.2
1992	459.7	131.8	285.5	230.9	136.5	83.6	19.1	1347.0
1993	546.1	135.6	302.3	246.0	144.0	88.4	20.2	1482.6
1994	672.4	139.4	319.8	262.5	152.0	23.9	21.5	1591.5
1995	679.0	143.3	333.0	279.5	160.3	25.1	30.8	1651.0
1996	565.5	147.4	333.7	298.0	169.1	27.5	34.2	1575.4
1997	492.1	151.5	358.1	317.7	178.4	28.7	37.8	1564.3
1998	459.2	155.8	373.5	338.7	188.3	29.9	41.4	1586.8
1999	426.1	160.2	389.8	361.0	198.6	32.2	45.1	1613.0
2000	393.1	164.7	407.2	384.8	209.5	33.4	–	1592.7
<b>Totais</b>	<b>5797.5</b>	<b>1703.9</b>	<b>3863.9</b>	<b>3329.2</b>	<b>1905.1</b>	<b>597.2</b>	<b>301.0</b>	<b>17497.8</b>

**QUADRO IX – Programa de Gastos Públicos na Área Social (OTN x 1.000.000)**  
**CUSTEIO**

	Saúde	Segurança	Nutrição	Educação	Previdência	Ref. Agrária	Transporte	Totais
1989	-	43.0	169.8	36.1	387.6	23.9	47.5	707.9
1990	3.7	45.4	172.3	44.2	404.8	71.7	50.1	792.2
1991	7.5	47.8	175.0	52.3	422.7	119.4	52.7	877.4
1992	80.4	50.2	177.8	60.8	373.2	167.2	55.5	965.1
1993	155.4	52.6	180.6	70.1	326.5	238.9	58.4	1082.5
1994	232.5	14.3	183.5	79.8	273.5	358.3	61.4	1203.3
1995	311.8	15.5	186.4	90.0	224.4	430.0	64.7	1322.8
1996	393.3	15.5	188.8	108.9	169.1	358.3	68.1	1302.0
1997	477.2	16.7	191.7	130.5	119.0	238.9	71.7	1245.7
1998	563.3	17.9	194.6	154.6	62.8	167.2	75.4	1235.8
1999	652.0	19.1	197.5	181.6	13.2	119.4	79.4	1262.2
2000	744.0	20.3	200.5	211.3	-	95.6	83.6	1355.3
Totais	3621.1	358.3	2218.5	1220.2	2776.8(*)	2388.8	768.5	13352.2

(\*) 2% dos recursos de custeio se destinam à Assistência Social.

QUADRO X – Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB)\*

INVESTIMENTO

	Habituação	Saúde	Saneamento	Transporte	Meio Ambiente	Segurança	Educação	Totais
1989	0.83	0.31	0.61	0.49	0.30	0.18	0.04	2.77
1990	0.90	0.31	0.61	0.50	0.30	0.18	0.04	2.84
1991	0.96	0.30	0.64	0.50	0.30	0.18	0.04	2.92
1992	1.01	0.29	0.63	0.51	0.30	0.18	0.04	2.96
1993	1.14	0.28	0.63	0.51	0.30	0.18	0.04	3.09
1994	1.33	0.28	0.63	0.52	0.30	0.05	0.04	3.14
1995	1.27	0.27	0.62	0.52	0.30	0.05	0.06	3.09
1996	1.01	0.26	0.59	0.53	0.30	0.05	0.06	2.80
1997	0.83	0.25	0.60	0.53	0.30	0.05	0.06	2.63
1998	0.73	0.25	0.60	0.54	0.30	0.05	0.07	2.53
1999	0.64	0.24	0.59	0.55	0.30	0.05	0.07	2.43
2000	0.57	0.24	0.58	0.55	0.30	0.05	0.00	2.29

\* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5%.

QUADRO XI – Programa de Custos Públicos na Área Social (% PIB)\*

CUSTEIO

	Saúde	Segurança	Nutrição	Educação	Previdência	Ref. Agrária	Transporte**	Totais
1989	-	0.11	0.44	0.09	1.00	0.06	0.12	1.82
1990	0.01	0.11	0.42	0.11	0.99	0.18	0.12	1.94
1991	0.02	0.11	0.41	0.12	0.98	0.28	0.12	2.04
1992	0.18	0.11	0.39	0.13	0.82	0.37	0.12	2.12
1993	0.32	0.11	0.38	0.15	0.68	0.50	0.12	2.26
1994	0.46	0.03	0.36	0.16	0.54	0.71	0.12	2.38
1995	0.58	0.03	0.35	0.17	0.42	0.80	0.12	2.47
1996	0.70	0.03	0.33	0.19	0.30	0.64	0.12	2.31
1997	0.80	0.03	0.32	0.22	0.20	0.40	0.12	2.09
1998	0.90	0.03	0.31	0.25	0.10	0.27	0.12	1.97
1999	0.98	0.03	0.30	0.27	0.02	0.18	0.12	1.91
2000	1.07	0.03	0.29	0.30	-	0.14	0.12	1.94

\* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5%.

\*\* Subsídio ao transporte urbano.



forma: (1) em que pese nosso maior potencial de crescimento, o problema de emprego, no Brasil, é muito mais grave, em virtude da grande diferença existente entre os níveis atuais de subemprego e renda e o fato de que as taxas de crescimento da força de trabalho no Brasil são cerca de três vezes superiores às dos países do Sul da Europa; (2) o déficit residencial, no início dos programas de desenvolvimento social, no Sul da Europa, era incomparavelmente inferior ao brasileiro e se confrontou, uma vez mais, com taxas de crescimento da demanda habitacional bem inferiores às vigentes no Brasil; (3) a reforma agrária nesses países, de uma ou de outra forma, já havia sido feita, enquanto nossa reforma agrária está praticamente toda ainda por fazer.

Mesmo assim, apesar de os grandes esforços em melhoria das condições de habitação urbana das populações de baixa renda e assentamento rural, associados à reforma agrária, a serem empreendidos no programa aqui proposto — os mais custosos entre os previstos —, não constarem dos dispêndios europeus, incluindo-se a previdência social, os atuais níveis de gasto público em serviços sociais, nesses países, continuariam superiores aos níveis brasileiros, conforme resultantes do programa.

### **Coerência Macroeconômica e Financiamento do Programa**

Uma condição fundamental para a consecução dos objetivos de erradicação da miséria e elevação do bem-estar social, no Brasil, é a manutenção de um crescimento econômico, sustentado a um ritmo que permita a absorção do subemprego e a melhoria do padrão de consumo das populações até hoje marginalizadas na distribuição dos frutos do progresso material, ocorrido nas últimas décadas. Entretanto, um aumento substancial do dispêndio público, como o exigido pelo programa aqui proposto, somado a políticas que visem atenuar as grandes distorções existentes na distribuição da renda nacional, tem duas importantes conseqüências negativas sobre o potencial de crescimento econômico a longo prazo. Por um lado, enquanto o aumento dos gastos de custeio das administrações públicas contribui para erodir ainda mais a poupança do governo, as políticas distributivas reduzem a propensão a poupar do setor privado. A operação desses dois efeitos reduz a poupança doméstica como proporção do produto e, conseqüentemente, a capacidade de acumulação de capital e o crescimento da capacidade produtiva. Por outro lado, partindo-se de uma situação de profundo desequilíbrio financeiro do setor público e reconhecida necessidade de recuperação dos investimentos em infra-estrutura, o financiamento não inflacionário de uma substancial elevação do gasto público em programas sociais pode conduzir a dívida pública interna a uma trajetória explosiva.

Por isso, a implementação do programa de forma coerente, com o objetivo de crescimento sustentado, tem como requisitos a contenção temporária de demandas por aumentos no salário real médio acima dos incrementos de produtividade, de modo a manter a poupança do setor privado a níveis consistentes com o esforço de investimento necessário, e a adoção paralela de um

conjunto de medidas capazes de promover o retorno de influxos positivos de poupança externa e restaurar a capacidade de financiamento do setor público. Dentre essas medidas, destacam-se:

a) Progressivo aumento da poupança externa ao longo da próxima década, de modo a atingir 1,5% do PIB no fim do século. Esse aumento projetado — que, por definição, é igual ao aumento do déficit em conta corrente — resultaria da redução do saldo comercial, fruto de aumento das importações não-petróleo a um ritmo maior do que o crescimento do produto, provocada por medidas de liberalização comercial, parcialmente compensada por queda paralela, mas em menor extensão, do déficit da conta de serviços, ambos tomados como proporção do PIB. Esses menores pagamentos projetados em conta de serviços resultariam, exclusivamente, da queda no componente de juros, causada por substancial redução do estoque da dívida externa líquida como proporção do produto, a ser obtida, principalmente, pela recuperação progressiva, até 1994, dos níveis de ingresso líquido dos investimentos diretos estrangeiros como proporção do PIB vigentes no início da década e da internalização de três quartas partes desses fluxos, através de operações de conversão da dívida.

O financiamento do déficit em conta corrente, bem como a elevação do valor do estoque de reservas para cerca de seis meses de importações, resultaria da ampliação dos fluxos líquidos de dinheiro novo — provenientes de organismos multilaterais, agências governamentais e, eventualmente, de bancos e instituições financeiras privadas — em algo como 1% do PIB em relação aos níveis atuais. Passo importante na normalização das relações com os credores - e em especial com os credores oficiais - seria dado pela retomada do serviço integral das dívidas com as agências governamentais, que se seguiria à assinatura de acordos de reescalonamento do total dos pagamentos de amortização da dívida bancária registrada de médio e longo prazos e dos devidos ao Clube de Paris, relativas ao período 1987-1988, por um prazo de quinze anos e dez de carência, com os novos vencimentos, divididos em parcelas iguais, ocorrendo, portanto, entre 1999 e 2013. É importante observar que, como mostrado na seção 3, materializando-se a projetada recuperação dos fluxos de investimento direto e a substancial redução da dívida líquida como proporção do PIB — dos atuais 40,8% a 14,8% no ano 2000 —, seria possível a retomada de seu serviço integral em 1999, inclusive as amortizações da dívida reescalada, sem alteração relevante do nível então vigente de empréstimos e financiamentos brutos.

b) Recuperação da receita líquida das administrações públicas da ordem de 7% do PIB até 1994. Esta recuperação da carga tributária líquida seria obtida, principalmente, através de medidas de caráter tipicamente fiscal, visando a elevação da receita tributária bruta e a redução de transferências e subsídios, descritas em detalhe na seção 3. Seria também auxiliada, de forma importante, pelos efeitos indiretos da redução da taxa de inflação, a ser conseguida pela reintrodução temporária de rígido controle de preços e salários, simultaneamente no início do programa.

A recomposição da capacidade de financiamento do setor público, basicamente promovida pelo ajuste fiscal, seria consolidada pela manutenção da

receita líquida das empresas estatais federais — excluídas transferências (subsídios) do Tesouro e despesas de investimento — aos níveis atualmente programados, ligeiramente superiores a 2% do PIB.

Tomadas em conjunto, estas medidas permitiriam:

a) Elevar progressivamente a capacidade de investimento da economia em cerca de 4,5% do PIB, em relação aos níveis atuais, e recompor as parcelas de formação bruta de capital fixo das empresas privadas e públicas federais no PIB, aos níveis da primeira metade da década passada. O ritmo de aumento da capacidade produtiva, tornado possível pela maior taxa de inversão, possibilitaria acelerar o crescimento do produto para taxas anuais entre 6 e 6,5% nos próximos três anos e sustentá-las em torno de 5,5% ao longo da próxima década, mantendo-se praticamente constante o nível de utilização de capacidade. Por outro lado, a recuperação da poupança nacional permitiria promover-se, a partir de 1994, progressivo aumento da parcela de salários na renda nacional, elevando-se em cerca de 45% o salário real médio da economia entre 1998 e 2000.

A melhoria dos indicadores de renda e consumo privado por habitante, decorrente da retomada do crescimento sustentado e do impacto distributivo da prevista política salarial, não deve ser subestimada: neste cenário, a renda *per capita*, a preços constantes, se elevaria dos atuais 1.850 dólares a cerca de 3.000 dólares no ano 2000, enquanto o consumo por habitante, hoje em torno de 1.250 dólares, ultrapassaria os 1.900 dólares no fim do século, valor significativamente superior ao atual consumo *per capita* português e comparável ao nível grego. Acrescente-se que na política salarial prevista, privilegia-se o aumento real dos salários mais baixos, a partir do mínimo, assegurando-se a este um incremento efetivo (duplicação) significativamente superior ao aumento médio, para o conjunto dos salários, da ordem de 45%, em relação a 1988.

b) Financiar o grande aumento dos gastos sociais do governo decorrente do programa e, ao mesmo tempo, reduzir progressivamente as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, dos atuais 5,5% do PIB para 1,8%, no ano 2000. Esta redução do desequilíbrio fiscal que, como discutido na seção 3, deveria ser acompanhada pelo abandono da gerência da taxa de juros como instrumento de controle da demanda e sua subordinação aos objetivos da política financeira do governo, seria suficiente para evitar o crescimento explosivo da dívida pública interna como proporção do PIB.

Deve ser notado, finalmente, que, como a economia brasileira deverá continuar a operar sob severa restrição cambial no futuro previsível, o crescimento também poderá vir a sofrer restrições oriundas do impacto de choques externos sobre a capacidade de importar. Estas considerações não são centrais na discussão sobre os requisitos de política macroeconômica doméstica, feita na seção 3 e resumida acima, que se concentra na análise da factibilidade do programa, tendo em vista seu impacto sobre a taxa de investimento e sobre os requisitos de financiamento do setor público, supondo-se um cenário internacional de relativa estabilidade. Entretanto, é importante

que se tenha em mente a grande vulnerabilidade atual de nossa economia em relação a eventos como esses, cuja possibilidade de ocorrência é elevada, enquanto persistir o enorme potencial de instabilidade nos mercados financeiros internacionais, provocado pelo desequilíbrio externo dos Estados Unidos. Caso advenha uma conjuntura adversa — como, por exemplo, alta súbita das taxas internacionais de juros, que será provavelmente acompanhada de queda de demanda nos países industriais —, será impossível sustentar-se temporariamente a taxa de crescimento projetada sem financiamento externo adicional ou redução equivalente do serviço da dívida, alterando-se, evidentemente, todos os resultados aqui simulados. Por outro lado, na ausência desses acontecimentos adversos, a vulnerabilidade externa da economia deve diminuir progressivamente na medida em que, como é provável, se reduzam tanto a relação dívida-exportações quanto o potencial de instabilidade da economia mundial.

Importa levar em conta, na hipótese de um cenário desfavorável, marcado pela elevação da taxa internacional de juros e restrições das exportações brasileiras, que o país sempre disporá, em tal eventualidade, de alguns recursos compensatórios. Como consta da Tabela 5 da 3ª seção deste estudo, o montante de juros previstos para atendimento do serviço da dívida, no período 1989-2000, representa algo que varia de 3,4%, no início, a 1,2% do PIB, no final do período. Esse montante representa de 33 a 12% das exportações, respectivamente, em 1989 e 2000. Considerando-se que a superveniência de um cenário desfavorável é mais provável no início do que no fim do período em referência, temos que a margem de resistência compensatória do país seria apreciável, permitindo, mediante a suspensão de pagamento de juros e uma política de moratória, apreciável correção para a queda das exportações e para a neutralização da alta da taxa de juros.

## **Recuperação Operacional do Estado**

Qualquer programa social — na verdade, qualquer política pública — requer, nas presentes condições do Brasil, a recuperação da capacidade operacional do Estado. A despeito de suas sérias deficiências, o Estado brasileiro, na década de 1970, tornou-se, indubitavelmente, o mais moderno Estado do 3º Mundo. Circunstâncias diversas, notadamente decorrentes do desmesurado clientelismo que acompanhou a instauração da Nova República, erodiram, seriamente, a capacidade operacional do Estado.

Três são as principais características da presente deterioração do Estado brasileiro: (1) insolvência financeira, (2) ineficácia administrativa e (3) irresponsabilidade pública. A insolvência financeira se denota pela queda da taxa bruta, da ordem de 26% do PIB, na década de 1970, para o presente patamar, da ordem de 22% do PIB. Mais ainda, denota-se pela queda da taxa líquida, da ordem de 16%, na passada década, para um nível da ordem de 10%, correntemente.

A ineficácia administrativa decorre de um conjunto de fatores, predominantemente de origem clientelística, que conduziu a uma generalizada subs-

tituição de critérios de competência e idoneidade, na designação de servidores públicos, notadamente nos escalões superiores, por critérios de repartição partidária das funções públicas, comandados por razões de ordem meramente eleitoral. Criou-se uma verdadeira política de butim, que conduziu a uma feudalização da máquina do Estado, com o preenchimento das funções públicas por pessoal inabilitado, Concomitantemente com uma abusiva expansão dos quadros e, freqüentemente, não menos abusiva (o caso dos "marajás") elevação de remunerações.

Inevitável decorrência desse estado de coisas tem sido intolerável perda de responsabilidade pública por parte dos servidores do Estado. A sociedade civil se sente privada da assistência dos poderes públicos, perdendo confiança na prestação dos serviços públicos rotineiros e, mais ainda, nas políticas e promessas governamentais.

Esse Estado deficitário, inepto e desacreditado não tem nenhuma capacidade de manter e administrar políticas coerentes, muito menos quando se trata de um complexo programa multianual, como o proposto no presente estudo. Esse Estado é simplesmente inviável nas condições de uma avançada sociedade industrial como a brasileira. O país se defronta, assim, com uma clara alternativa. Ou o Estado assume um nível de modernidade e um grau de eficiência comparáveis com os observáveis nos setores adiantados da economia brasileira, tornando-se apto a regular e assistir tal economia, ou continua resvalando para crescentes níveis de ineficiência, tornando inviável a preservação do progresso econômico-tecnológico já alcançado pela sociedade civil, e compelindo esta a retrogradar para os padrões afro-asiáticos que estão prevalecendo na máquina do Estado.

A recuperação da capacidade operacional do Estado tem, como condição necessária, a recuperação de seu equilíbrio financeiro, mediante discreta elevação da taxação bruta (mais 4% do PIB) e substancial elevação da líquida, retornando a um nível mínimo da ordem de 16% do PIB. Essa recuperação financeira, entretanto, não é viável se não se proceder, Concomitantemente, a uma reforma administrativa que restaure, internamente, a eficácia do Estado e, externamente, recupere sua credibilidade pública. A sociedade civil atingiu um nível de absoluta falta de confiança nos homens públicos e no serviço público, e oporá (compreensivelmente) a mais intransigente resistência a quaisquer intentos de majoração tributária, se não receber a mais clara evidência de que o governo passe a imprimir absoluta transparência à utilização dos recursos públicos e alta taxa de eficiência e responsabilidade ao funcionamento da máquina do Estado.

## DEBATADORES

*Juarez Rubens Brandão Lopes\**

A primeira parte do chamado "documento Hélio Jaguaribe" foi publicada num livro coordenado por ele próprio, intitulado *Brasil, 2000*. Depois de sua publicação, houve a continuação dos trabalhos, procurando detalhar as medidas necessárias para se chegar aos níveis sociais já atingidos pelos países do sul da Europa.

Essa segunda parte do trabalho pode ser vista como uma espécie de exercício, em que se procura quantificar o que seria necessário para o Brasil dar um salto qualitativo em seu desenvolvimento social, equivalente àquele dado por países como a Grécia, a Espanha, Portugal e Iugoslávia, e no qual programas de Educação, pleno emprego, valorização do trabalho e serviços sociais são tratados detalhadamente. Este exercício, de qualquer forma, parece extremamente útil e nos levaria a assumir pelo menos uma primeira posição frente à disjuntiva que é colocada no título do trabalho: "Reforma ou Caos".

Com relação à comparação com tais países do Sul da Europa, um dos motivos é o fato de eles terem partido, há uns trinta anos, de níveis de indicadores sociais não muito distantes das médias brasileiras e terem atingido níveis bem acima dos nossos atuais. Por outro lado, existem dúvidas sobre se outros países não teriam sido mais pertinentes, considerando-se o fato de que os pontos de partida do Brasil e dos países do sul da Europa não são exatamente os mesmos. Podem ser em termos de indicadores globais mas não especificamente quanto às questões habitacional e da Reforma Agrária. Esses países do sul da Europa, realmente, não são países que tiveram uma estrutura social e econômica subdesenvolvida. Ou seja, não estão marcados pelo fato de terem estado, no sentido sociológico — não histórico —, como colônias no passado, nem terem passado por uma economia escravista. Mais adequada, talvez, a comparação com os países do sudeste da Ásia. Estes partiram de situações subdesenvolvidas e tiveram sua industrialização quase no mesmo período que o Brasil. Apesar disso, não devemos tirar, desta comparação, modelos para a situação latino-americana. Isso já foi mais do que analisado para mostrar que os exemplos da Coreia e de Taiwan têm sido extremamente distorcidos e usados ideologicamente, nas comparações que são feitas com os países latino-americanos, como se nesses países não tivesse havido um papel extremamente importante do Estado na promoção do desenvolvimento.

É importante observar uma mudança de tom existente entre o livro de Jaguaribe e a discussão que se processa no momento, tendo-se instalado um certo pessimismo diante da perspectiva de maior peso do *caos* sobre a *refor-*

\* *Professor de Ciência Política no IFCH da UNICAMP.*

ma. Seria interessante indagar por que houve essa mudança de tom. Primeiramente, dados do custo do programa social, referentes aos últimos anos, indicam que duas das partes da reforma proposta são extremamente custosas — a reforma habitacional e a reforma agrária — e que, justamente nesses dois pontos, a comparabilidade com o início da linha de evolução dos países do sul da Europa quebrava completamente. Esta percepção está clara agora, nessa fase do trabalho.

Um segundo motivo dessa mudança de tom é o capítulo sobre a coerência macroeconômica do programa, que parece repleta de condicionantes, quase todos na dependência de aspectos imponderáveis da economia mundial. Parece que isso pesa muito para o tom mais pessimista do trabalho. Pensa-se na necessidade de uma renegociação da dívida em termos muito mais favoráveis ao Brasil; em evitar choques externos, através de elevações dos juros internacionais; em promover influxo de recursos externos. Nesse ponto, vale ressaltar a falta de uma contraposição entre um dos objetivos do programa de reforma social — a elevação do custo da força de trabalho - e a questão dos influxos dos recursos externos. Certamente, estes entram em países como o Brasil devido ao fato de o custo do trabalho ser baixo. Na medida em que o sucesso do programa de reforma social atingisse o seu objetivo de valorizar o trabalho, frustraria, certamente, o desejo, expresso no programa global, de entrada de capital estrangeiro.

Um terceiro motivo para a mudança do tom, que é importante, porém difícil de ser caracterizado, é que 1988 não é 1986: a situação política e o modo de percebê-la mudaram radicalmente.

As metas propostas na reforma parecem difíceis de serem alcançadas. E aí se nota, no livro de Hélio Jaguaribe, *Brasil, 2000*, a ausência de uma análise mais política, não só um exercício social e econômico de proposição de metas, de quantificação do financiamento dos programas necessários para atingir essas metas e a sua compatibilidade com a economia em geral, mas uma estimativa de até que ponto partes determinadas do programa contrariam interesses fortes.

Neste momento, reflito sobre o fato de a história raríssimas vezes funcionar segundo o disjuntivo "Reforma ou Caos". Nós podemos ter reformas ou caos parciais, isto é, desorganizações localizadas ou temporárias. E nessas circunstâncias, o conhecimento das forças sócio-políticas, que estão influenciando na situação, não é extremamente importante. Cenários alternativos, em diferentes eventualidades, deveriam ter sido analisados, uma vez que esse tipo de exercício parece crucial para a discussão de uma reforma social. Qual a sua exequibilidade ou quais são as variantes possíveis em termos de resistências a partes consideráveis da reforma? Até que ponto as medidas propostas levam àquele aumento genérico da qualidade de vida das grandes massas? Não há, porém, dúvida nenhuma de que os objetivos são bastante ambiciosos, principalmente se se considerar o prazo de doze anos. Os pontos que provavelmente desencadeariam maiores resistências seriam as questões habitacional e agrária, porque tocam em interesses extremamente fortes na sociedade brasileira. Há alternativas para isso? Acho que não. O trabalho de

Hélio Jaguaribe leva a um enorme pessimismo. E há necessidade de se pensar que o Brasil não vai acabar daqui a 12 anos.

Há, no entanto, na proposta Jaguaribe, uma posição implícita mais otimista. Ela já foi resvalada por Fábio Comparato. Trata-se do tema de reforma do Estado. Jaguaribe fala na recuperação operacional do Estado e lembra: há serviços públicos que são eficientes no Brasil de hoje; seria ótimo se conseguíssemos que os serviços sociais tivessem a eficiência, pelo menos, dos serviços de Correios e Telégrafos. Por que digo que existe aí um tom implicitamente otimista? É porque a ineficiência do Estado na área social é tamanha que, se esse problema for resolvido, os ganhos econômicos seriam enormes. E isso introduziria novos parâmetros em toda a questão da Reforma Social. E essa, porém, a única dimensão mais otimista da proposta Jaguaribe. Da minha parte, só não adoto uma posição totalmente pessimista por não aceitar a disjuntiva "Reforma ou Caos".

### *Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque\**

Vou dar uma abordagem um pouco diferente à análise do trabalho de Hélio Jaguaribe. A economia é a ciência da escassez. Trata de como administrar a escassez, de modo que, em vez de me prender a uma análise do diagnóstico já feita aqui pelo professor Octávio Ianni, gostaria de discutir um pouco mais detalhadamente a terapêutica. Quais são as linhas de ação propostas pelo professor Hélio Jaguaribe e o que isto implica? Qual a viabilidade e os custos desta proposta? Antes de mais nada - e aqui somente para reforçar os dados já mencionados pelo dr. Fábio Comparato, quando cita a distribuição, a perversa distribuição de renda no Brasil —, gostaria só de colocar uma certa perspectiva histórica nisso. Ele dizia que os 50% mais pobres da população auferiram em 1986, segundo o último dado que temos, 13,5% da renda do País. Isto é um fato em 1986. Porém, em 1960 - é para isso que eu queria chamar a atenção —, esses mesmos 50% mais pobres, ou de rendimentos mais baixos, auferiram 17,5% dessa renda, ou seja, ao longo de 26 anos houve uma perda de participação relativa na renda desses 50% mais pobres, que foi totalmente transferida para esse 1% mais rico. De modo que não é só o fato estatístico, essa péssima distribuição de renda brasileira, mas, claramente, ela está num processo de deterioração mais agudo.

Voltando, porém, ao trabalho do professor Hélio Jaguaribe, ele faz algumas afirmações que, do ponto de vista da definição de uma terapêutica ou de medidas para resolver-se o problema social no Brasil, realmente me deixam um pouco surpreso. Afirmações do tipo: a moderna sociedade industrial brasileira, se houver a necessária vontade política, dispõe das condições técnicas, administrativas e financeiras requeridas para incorporar, até o fim do sé-

\* *Diretor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV/SP. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*



culo, a maioria carente da população a padrões sociais compatíveis com o uso de uma moderna sociedade industrial. Cremos, claramente, que há condições de se melhorar essa situação social detectada por ele. Da forma mais simplista possível, poderíamos dizer até o seguinte: a renda *per capita* do Brasil, hoje, é US\$ 2.000, por ano. Uma distribuição equitativa disso daria, por família, tomando por média cinco pessoas por família, US\$ 10.000 de renda anual. Os recursos estão aí, eles existem, não há dúvida nenhuma, todo mundo sabe disso. O problema, porém, é o seguinte: dentro de uma situação concreta, dentro de uma realidade específica, qual é o mecanismo ou a viabilidade de se efetuar essa transferência? Ou de se efetuar esta nova repartição de renda? Não adianta se dizer simplesmente que os recursos estão aí, que estão disponíveis.

O professor Jaguaribe cita, num ponto do trabalho dele, que os gastos sociais do governo federal no Brasil são de, aproximadamente, 10% do PIB e que, no paradigma que ele menciona aqui, dos países do sul da Europa, gastam-se 12,5% do PIB, daí a sua primeira estimativa de que seria necessário que o Brasil gastasse a mais 2,5% do PIB para que tivesse os mesmos padrões de bem-estar social desses países. Revendo, evidentemente, essa estimativa, ele chegou a um número muito maior, 5%. O fato concreto é o seguinte: 10% é pouco ou é muito?

Uma estimativa do Banco Mundial muito detalhada, acerca dos gastos sociais no Brasil, em relatório lançado este ano, cita um dado que, realmente, pode impressionar a todos nós. Tomando-se por base os gastos do Governo Federal, Estados e Municípios, chega-se à conclusão de que 18% do PIB brasileiro são gastos em atividades ditas sociais. Isso equivale a, aproximadamente, 50 bilhões de dólares por ano. São recursos que estão sendo, já hoje, despendidos em atividades sociais e que poderiam, evidentemente, ser mais bem utilizados no sentido de se sanar algumas dessas falhas. Isto, por si só, resolve o problema? Saber se precisamos gastar 2,5% do PIB ou se é 25% do que nós efetivamente dispomos? Não. O que nós precisamos analisar é concretamente como é que faremos: 1) Qual é o padrão de gastos sociais? Sob que forma esses recursos são utilizados? e, 2) Se fosse necessário aumentá-los, qual seria a forma de, efetivamente, fazer isso?

Então, dentro dessa análise, Jaguaribe propõe quatro linhas de ação. Quatro metas. A primeira delas é a que ele chama de uma revolução educacional — o professor Fábio Comparato já descreveu, em detalhes, quais são as medidas propostas pela equipe desse trabalho. Não dá dúvida, uma reforma educacional é uma coisa fundamental, e é só nós olharmos, por exemplo, a história da Coreia, que, freqüentemente citada como um país que cresceu rapidamente, na década de 50 tinha renda *per capita* de aproximadamente três quartas partes da renda *per capita* brasileira e, hoje, já está em torno de US\$ 3 mil. Qual foi a primeira providência e o esforço iniciado de meados da década de 50 em diante? Uma ampla reforma educacional, um amplo investimento na educação. A Suécia fez a mesma coisa no século passado. A partir de 1860, lançou um grande programa educacional que, realmente, deu a sustentação, depois, para um processo de desenvolvimento mais acelerado.

Considero a questão da educação básica fundamental e precisamos efetivamente realizá-la, como foi discutido aqui ontem.

A segunda e a terceira sugestões: pleno emprego e a valorização do trabalho, são duas metas em que há uma confusão muito grande entre problema e solução. Pleno emprego: não é a solução, é o problema que nós queremos resolver. Se se garante o pleno emprego, não há mais o problema. Há uma confusão muito grande, então, entre o que é preciso fazer para se resolver o problema e a definição desse problema. E aqui, claramente, esta confusão fica patente. É a mesma coisa com a valorização do trabalho. Isso não é solução, esse é o problema que precisa ser resolvido: como valorizar o trabalho.

Uma vez valorizada a mão-de-obra, é evidente que os padrões de miserabilidade da população seriam drasticamente reduzidos. E, finalmente, ele cita como a quarta linha de ação para a solução dos problemas a questão dos serviços sociais: serviços sociais mais efetivos. E, realmente, aqui é que se encontra um caminho muito fértil para ser explorado. Essas quatro sugestões, ou quatro metas a serem atingidas, implicam custos, evidentemente. E custos bastante elevados. Não foi aqui citado com muita clareza, nem mesmo pelo dr. Fábio Comparato, que fez o resumo do trabalho, o fato de que as projeções de custo para a obtenção dessas metas se aproximam de 31 bilhões de OTN. Isso equivale a aproximadamente US\$ 180 bilhões. É verdade que esse custo vai ser distribuído ao longo de 12 anos e envolve, aproximadamente, 5% do PIB. É o custo de todas essas reformas aqui preconizadas. Muito bem. Qual é a viabilidade efetiva de se conseguir essa massa de recursos?

Uma primeira indicação nos diz o seguinte: hoje, a receita tributária do Governo Federal é de aproximadamente 10% do PIB, se tirarmos a previdência. Então se formos aumentar a carga tributária em 5% do PIB, para fazer frente a essas necessidades, nós teríamos um acréscimo na carga tributária federal, especificamente, de aproximadamente 50%, considerando-se, ainda mais, o fato de que a nossa estrutura tributária é muito regressiva.

O Imposto de Renda da pessoa Jurídica é extremamente regressivo. Isso é custo, e é imediatamente repassado a preço. Efetivamente, o que sobra são os assalariados que, em última análise, seja via inflação, via imposto inflacionário, via tributação de renda, de seus rendimentos pessoais, acabam arcando com os custos da tributação brasileira. Então, pergunto: qual é a viabilidade concreta de se aumentar sem uma reforma tributária ampla — e esse é o ponto fundamental — a arrecadação de 5% do PIB, necessária para fazer frente a todos esses projetos?

Além disso, existem problemas com os próprios projetos. Os senhores vejam, por exemplo, o caso do cheque-educação. Sem dúvida alguma, o que está por trás dessa proposta? E fazer com que se mantenha o menor na escola, que ele não saia para complementar os rendimentos familiares, que ele seja remunerado para estudar. Isso poderia ser complementado com medidas do tipo proibição de trabalho a menores de 15 anos, por exemplo. Outra medida complementar a essa seria proibir, mesmo a nível de aprendizado, toda

a atividade produtiva remunerada para menores de 15 anos. No entanto, eu pergunto: é viável se pensar numa proposta dessa, concretamente? Quando você sabe, por exemplo, que os projetos de distribuição de leite, evidentemente, para menores de idade, para crianças, freqüentemente são consumidos pelos pais dessas crianças? É irracional isso? Não. Considero absolutamente racional que o pai acabe bebendo o leite que estava destinado à sua criança. Por quê? Porque ele, efetivamente, é naquele momento, naquela situação específica, quem gera a receita familiar. Não adianta ele se sentir subnutrido, não ter condições de trabalho, embora, evidentemente, sua criança esteja crescendo de forma saudável e tudo o mais; mas, do ponto de vista da racionalidade interna dessa família, isso faz sentido. Ainda, o que garante que um cheque-educação não vai simplesmente fazer com que essa criança receba o cheque-educação, se matricule na escola e depois, evidentemente, vá continuar faltando, sendo um aluno ausente e, eventualmente, agravando o problema de repetência, que nós já temos. Então, são todos problemas que, realmente, fazem com que essas soluções apresentadas percam muito da sua eficácia e da perspectiva prática de serem viabilizadas.

Problema de gerar pleno emprego. Quais são as propostas feitas no texto, para que se obtenha pleno emprego na economia? Aumento do emprego rural foi mencionado aqui. E como fica a competitividade da produção brasileira? Como ficam os processos de mecanização sem os quais, efetivamente, o Brasil vai perder parcelas significativas em termos de sua participação no mercado internacional? E até mesmo em termos de custos de vida para a própria população, para a qual se estão criando novos empregos? Aumento do emprego urbano. Mais uma vez, é só o processo de crescimento econômico que vai fazer com que se criem novas oportunidades de emprego. A condição subjacente a tudo isso é que se renove o processo de dinamismo do novo crescimento e não uma linha de, simplesmente, se tentar de uma forma ou de outra aumentar o emprego.

A sugestão, por exemplo, de se fazer os custos de INPS, encargos sociais, não sobre a folha de pagamento, mas sobre o faturamento da empresa, realmente é uma proposta que faz sentido. Não teria impacto inflacionário nenhum; se estaria simplesmente substituindo uma base tributária por outra e uma que, relativamente à outra, não encarece a mão-de-obra. A partir do momento em que a folha de pagamento não é a base para o recolhimento de encargos sociais, evidentemente se estaria incentivando a absorção da mão-de-obra, coisa que, de outra forma, poderia não ser feita.

Reforma Agrária - outro problema. Pois bem, e, aqui, o dr. Fábio Comparato me lembrou, com muita propriedade, ela não deve ser vista como uma Reforma Agrária produtivista, embora o discurso do governo tenha sido sempre esse.

Reforma Agrária é uma forma de se aumentar a produção, de se modernizar a produção, de se baratear custos. Alega-se que a pequena propriedade é mais eficiente, custos mais baixos, uma coisa altamente discutível. Porém, se a Reforma Agrária não tiver esse objetivo produtivista, como compatibilizar um processo de assentamento de dois milhões de famílias que, provavel-

mente, irão exigir áreas com infra-estrutura produtiva? Não adianta, simplesmente, alocarmos essas pessoas e reproduzirmos as condições de miséria que o próprio Hélio Jaguaribe identifica como sendo prioritariamente de cunho rural. Não adianta, simplesmente, fazer uma Reforma Agrária ou aumentarmos ou potencializarmos essa própria miséria rural, sem uma característica produtiva e, ao mesmo tempo, querer compatibilizar isso com o que ele mesmo diz aqui, que é o seguinte: "importa, entretanto, para o efeito de valorização do trabalho, levar-se em conta a estrita necessidade de se assegurar previamente três condições de que depende a eficácia de uma elevação não inflacionária do salário mínimo, quais sejam: a abundância de alimentos, pleno emprego, e prévia acumulação de suficiente margem de poupança".

Então, vejam, uma das condições é a abundância de alimentos. É um círculo vicioso. Se eu faço uma Reforma Agrária de cunho não produtivista, possivelmente com o impacto negativo no nível de produção, valorizo nominalmente, tão-somente nominalmente, os salários e, através desta não-abundância de alimentos, que provavelmente seria o resultado desse processo, teríamos um incremento no custo de produção e o salário real cairia simplesmente. Isto é, se estaria frustrando o próprio processo de valorização do trabalho, que é uma das metas colocadas por Hélio Jaguaribe.

Quando se fala então nas condições macroeconômicas para que esse plano seja viável, realmente a coisa surpreende. Ele cita, por exemplo, a inflação e está tomando por base uma inflação de menos de 30% ao ano e passa rapidamente sobre o assunto, sem qualquer indicação de como isso poderia ser feito. E tivemos hoje uma discussão aqui, pela manhã, que, claramente, mostra a dificuldade e a complexidade do processo.

Para resumir e para finalizar, só gostaria de citar que, em seu trabalho original *Brasil, 2000*, Hélio Jaguaribe se refere a um processo que ele chamou de "Minimax", e diz ainda que cabe à sociedade achar esse Minimax.

O Minimax se resume em identificar dois conjuntos e ele quer saber se existe, ou não, uma interseção desses dois conjuntos, que é o seguinte: o máximo que os mais ricos estão dispostos a conceder aos mais pobres para resolver os problemas sociais, e o mínimo que os mais carentes estão dispostos a aceitar. Se houver o Minimax, ou seja, se o máximo que os mais ricos estiverem dispostos a conceder, de alguma forma, atingir o mínimo que os mais pobres estão dispostos a aceitar para resolver o problema social, ótimo. Achou-se o Minimax e esse é o caminho que nós precisaríamos então seguir. Imagino que isso seja o encaminhamento para a discussão de um pacto social e, nesse sentido, vejo o trabalho como início de uma discussão. Creio que estão se colocando alguns parâmetros extremamente importantes, que precisariam ser discutidos, mas, evidentemente, com todas essas qualificações que o professor Octávio Ianni fez com relação ao diagnóstico.

## *Octávio Ianni\**

Nas épocas de crise, a questão social se torna mais evidente como desafio e urgência. Os mais diversos setores da sociedade passam a interessar-se pelo desenvolvimento social, o descompasso entre as conquistas sociais e as econômicas, as tensões sociais no campo e na cidade, os riscos de explosão do descontentamento popular, as lutas pela conquista de direitos, a construção de uma sociedade mais justa, o pacto social. Os movimentos sociais, sindicatos, partidos, correntes de opinião pública e setores governamentais mostram-se preocupados com os rumos da questão social. Variam as denominações e os aspectos mais ou menos urgentes para uns e outros, mas todos refletem sobre a questão.

A questão social tem sido objeto de interpretações divergentes. A despeito de alguns pontos comuns, no diagnóstico ou na explicação, às vezes são mesmo opostas. Uma interpretação considera essa questão como algo disfuncional, anacrônico, retrasado, em face do que é a modernização alcançada em outras esferas da sociedade, como na economia e na organização do poder estatal. Falam em arcaico e moderno, dualismos, dois brasis. Outros encaram as suas manifestações como ameaça -à ordem social vigente, à harmonia entre o capital e o trabalho, à paz social. Falam em multidão, violência, caos, subversão. E há os que a focalizam como um produto e uma condição da sociedade de mercado, da ordem social burguesa. Falam em desigualdades, antagonismos e lutas sociais. Naturalmente podem apresentar-se outras interpretações. Mas essas oferecem uma idéia da importância do tema. Mostram como a questão social está na base dos movimentos da sociedade.

A questão social é um tema básico e permanente na sociedade brasileira. Influencia o pensamento e a prática de muitos. Em diferentes lugares procura-se conhecer, equacionar, controlar, resolver ou exorcizar suas condições ou efeitos. Acontece que há aspectos fundamentais das relações entre a sociedade e o Estado que passam por essa questão.

### **As Desigualdades Sociais**

A história da sociedade brasileira está permeada de situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes. Durante um século de repúblicas, compreendendo as oligárquica, populista, militar e nova, essa questão se apresenta como um elo básico da problemática nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes. Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Desde o declínio do regime de trabalho escravo, ela passou a ser um ingrediente cotidiano em diferentes lugares da sociedade nacional. A despeito

\* *Professor de Ciências Sociais no IFCH da UNICAMP. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

das lutas sociais que envolve, e das medidas que se adotam em diversas ocasiões, para fazer face a ela, continua a desafiar os distintos setores da sociedade. Ao longo das várias repúblicas formadas desde a Abolição da Escravatura e o fim da Monarquia, a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. As várias modalidades do poder estatal, compreendendo autoritarismo e democracia, defrontam-se com ela. Está presente nas rupturas políticas ocorridas em 22, 30, 37, 45 e 64, para mencionar algumas. Dentre os impasses com os quais se defronta a Nova República, iniciada em 1985, destaca-se também a relevância da questão social. As controvérsias sobre o pacto social, a toma de terras, a reforma agrária, as migrações internas, o problema indígena, o movimento negro, a liberdade sindical, o protesto popular, o saque ou a expropriação, a ocupação de habitações, a legalidade ou ilegalidade dos movimentos sociais, as revoltas populares e outros temas da realidade nacional, essas controvérsias sempre suscitam aspectos mais ou menos urgentes da questão.

É claro que durante a vigência do regime de trabalho escravo havia uma questão social. O escravo era expropriado do produto do seu trabalho e na sua pessoa. Sequer podia dispor de si. Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse: declará-lo livre ou açoitá-lo até a morte. A contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor, membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque, expropriação. Não havia dúvidas sobre a situação relativa de um e outro, escravo e senhor, negro e branco. Não se abria qualquer possibilidade de negociação. A questão social estava posta de modo aberto, transparente.

Com a Abolição, com a emergência do regime de trabalho livre e toda a seqüência de lutas por condições melhores de vida e trabalho, nessa altura da história, coloca-se a questão social. As diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação. Ainda que na prática predominem as técnicas repressivas, a violência privada e a do poder estatal, ainda assim o direito liberal adotado nas constituições e nos códigos supõe a possibilidade da negociação. E o protesto social, sob diversas formas, no campo e na cidade, sugere tanto a necessidade da reforma como a possibilidade da revolução.

Aos poucos, alguns setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade. Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e os protestos, ainda assim se começa a reconhecer que algo pode mudar, que alguma negociação pode haver, sem que o *status quo* seja abalado. Tanto assim que, ao longo das décadas de 20 e 30, os governantes e setores dominantes começaram a admitir que a questão social poderia deixar de ser considerada um problema de polícia, e começar a ser tratada como um problema político.

Mas leva tempo a moderada alteração de atitudes, métodos, interpretações. Além disso, são freqüentes os retrocessos. Mesmo depois da década de 30, já nos anos do populismo e do militarismo, vários aspectos da questão

Tornaram a ser considerados problemas de polícia. Aliás, nunca deixou de ocorrer a repressão contra diferentes manifestações sociais de setores populares, no campo e na cidade. Em certas conjunturas, os aparelhos repressivos, de dentro e fora das agências estatais, agem no sentido de anular ou intimidar movimentos, sindicatos e partidos, suas bases e lideranças.

A questão social continua a ser um desafio para a Nova República, inaugurada em 1985. Os diagnósticos realizados indicam a gravidade da situação social brasileira herdada de muitos anos e décadas. Remetem a raízes que implicam o militarismo e o populismo. Enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece.

Vejamos o que se diz em um documento governamental. Desde os anos 30, e mais ainda a partir dos 40, o poder público investiu largamente na expansão e na diversificação da economia. Mobilizou recursos para transportes, geração e fornecimento de energia, comunicações, serviços de infraestrutura urbana. "Investiu diretamente na produção de insumos considerados estratégicos para a produção do desenvolvimento industrial", como no caso da siderurgia e do petróleo, da mineração e dos transportes. Em geral, "através de empresas estatais ou de associações destas com o capital privado nacional e estrangeiro". Cresceram a urbanização, a industrialização e as exportações de manufaturados, além das exportações de matérias-primas e gêneros. "As dimensões da economia brasileira cresceram catorze vezes, entre 1940 e 1980." Tanto assim que "a economia brasileira hoje é industrializada, moderna, diversificada". E a renda per *capita* passa de 160 a 2.100 dólares. "Mas a distribuição permaneceu marcadamente desigual. Das pessoas que recebiam renda, os 40% mais pobres detinham 9,7% da renda total, enquanto os 10% mais ricos detinham 47,9% — esse era o problema da pobreza no Brasil. Mesmo após 45 anos de progresso e desenvolvimento acelerado, cerca de 50 milhões de brasileiros sofrem as dificuldades agudas da fome, da desnutrição, da falta de habitação condigna e de mínimas condições de saúde"<sup>1</sup>.

Em outra linguagem, alguns aspectos fundamentais da questão social são relembrados por Hélio Jaguaribe. "A sociedade brasileira se caracteriza pela maior discrepância existente no mundo entre seus indicadores econômicos e seus indicadores sociais. Aqueles, situando o Brasil como a oitava potência econômica do mundo ocidental, aproximam-se dos níveis dos países industrializados da Europa, enquanto os indicadores sociais se aproximam do nível dos países menos desenvolvidos do mundo afro-asiático"<sup>2</sup>. Seriam duas sociedades superpostas, mescladas, mas diversas. "A característica fundamental da sociedade brasileira é seu profundo dualismo." A um lado "encontra-se uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental e acusa um extraordinário dinamismo". No outro "encon-

1. João Sayad, "Diretrizes Gerais de Política Econômica", publicação da *Folha de S. Paulo*, 18 de maio de 1985, sob o título "Seplan divulga o 4º Plano Nacional de Desenvolvimento".
2. Hélio Jaguaribe e outros, *Brasil, 2000* (Para um pacto social), Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986, p. 187.

tra-se uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis aos das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas"<sup>3</sup>.

É curioso observar que essas análises não estabelecem uma relação evidente, mas incomoda: que a prosperidade do capital e a força do Estado estão enraizadas na exploração dos trabalhadores do campo e da cidade. Precisamente, as vítimas das "dificuldades agudas da fome, da desnutrição, da falta de habitação condigna e de mínimas condições de saúde".

Há processos estruturais que estão na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. Dentre esses processos, alguns podem ser lembrados agora. O desenvolvimento extensivo e o intensivo do capitalismo, na cidade e no campo, provocam os mais diversos movimentos de trabalhadores, compreendendo indivíduos, famílias, grupos e amplos contingentes. As migrações internas atravessam os campos e as cidades, as regiões e as nações. Movimentam trabalhadores em busca de terra, trabalho, condições de vida, garantias, direitos. A industrialização e a urbanização expandem-se de modo contínuo, por fluxos e refluxos, ou surtos. Assim como ocorre a metropolização dos maiores centros urbano-industriais, também ocorrem a abertura e a reabertura das fronteiras. Os surtos de atividades agrícolas, pecuárias, extrativas, mineradoras e industriais, ao longo das várias repúblicas, assinalam os mais diversos movimentos de populações e negócios, de fatores econômicos ou forças produtivas. As crescentes diversidades sociais estão acompanhadas de crescentes desigualdades sociais. Criam-se e recriam-se as condições de mobilidade social horizontal e vertical, simultaneamente às desigualdades e aos antagonismos.

Esse o contexto em que o emprego, o desemprego, o subemprego e o pauperismo tornam-se realidade cotidiana para muitos trabalhadores. As reivindicações, os protestos e as greves expressam algo desse contexto. Também os movimentos sociais, sindicatos e partidos revelam dimensões da complexidade crescente do jogo das forças sociais que se expandem com os desenvolvimentos extensivos e intensivos do capitalismo na cidade e no campo.

Sob essas condições, manifestam-se aspectos mais ou menos graves e urgentes da questão social. As lutas sociais polarizam-se em torno do acesso à terra, emprego, salário, condições de trabalho na fábrica e na fazenda, garantias trabalhistas, saúde, habitação, educação, direitos políticos, cidadania.

Aos poucos, a história da sociedade parece movimentada por um vasto contingente de operários agrícolas e urbanos, camponeses, empregados e funcionários. São brancos, mulatos, negros, caboclos, índios, japoneses e outros. Conforme a época e o lugar, a questão social mescla aspectos raciais, regionais e culturais, juntamente com os econômicos e políticos. Isto é, o tecido da questão social mescla desigualdades e antagonismos de significação estrutural.

3. Hélio Jaguaribe, "Brasil, Reforma ou Caos", Fundação Unesp, São Paulo, 1988, mimeo., p. 1.



No curso dessa história, formam-se grupos e classes, sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos. Desenvolvem-se reivindicações, greves, protestos, revoltas. Simultaneamente, há uma luta aberta e surda pela cidadania. Um vasto processo histórico-social por meio do qual entra em curso a metamorfose da população de trabalhadores em povo de cidadãos.

Vista assim, em perspectiva histórica ampla, a sociedade em movimento se apresenta como uma vasta fábrica das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. A prosperidade da economia e o fortalecimento do aparelho estatal parecem estar em descompasso com o desenvolvimento social. Isto é, a situação social de amplos contingentes de trabalhadores fabrica-se precisamente com os negócios, a reprodução do capital. As dificuldades agudas da fome e da desnutrição, a falta de habitação condigna e as precárias condições gerais de saúde são produtos e condições dos mesmos processos estruturais que criam a ilusão de que a economia brasileira é moderna; ou de que o Brasil já é a oitava potência econômica do mundo ocidental e cristão.

### **A Criminalização da Questão Social**

A questão social apresenta diferentes aspectos econômicos, políticos e culturais. Algumas vezes envolve principalmente operários, outras, camponeses. Aqui podem estar presentes os negros, lá, os índios, sem esquecer que um muitas vezes é o outro. As reivindicações, os protestos e as revoltas não se esgotam no nível da economia e da política. Podem implicar aspectos culturais. No limite, as mais diferentes manifestações de trabalhadores da cidade e do campo, enquanto expressões da questão social, podem implicar tanto a reforma das reações e instituições sociais como a sua revolução.

A complexidade da problemática social é de tal ordem que suscita enfoques diferentes e contraditórios. A despeito das múltiplas e até mesmo contraditórias interpretações e denominações, é inegável que muitos são os que procuram equacioná-la. Uns dizem desemprego, subemprego, marginalidade, periferia, pobreza, miséria, menor abandonado, mortalidade infantil, desamparo, ignorância, analfabetismo, agitação, baderna, violência, caos, subversão. Também há os que falam em harmonizar trabalho e capital, conciliação de empregados e empregadores, paz social, pacto social. E os que dizem movimento social, pauperismo, greve, protesto, toma de terras, ocupação de habitação, saque, expropriação, revolta, revolução. Essas são algumas das expressões mais correntes no pensamento e na prática de uns e outros: cientistas sociais, jornalistas, políticos, membros da tecnocracia pública e privada, civil e militar e outros. Apanham aspectos básicos das desigualdades sociais que atravessam a sociedade brasileira. Mas sempre repõem a questão social, como uma dimensão importante dos movimentos da sociedade nacional.

Vista em perspectiva histórica ampla, é possível constatar que a questão social recebe não só diferentes denominações como distintas explicações. A influência do evolucionismo, darwinismo social, arianismo, positivismo,

catolicismo, liberalismo, neo-liberalismo, estruturalismo, marxismo e outras correntes de idéias revela-se nos termos em que alguns autores procuram descrever, explicar, resolver ou exorcizar as manifestações da questão social.

Lembremos alguns exemplos. Nina Rodrigues falava em coletividades anormais, referindo-se aos lavradores paupérrimos de Canudos. Oliveira Viana preconizava soluções autoritárias, compreendendo o estado forte, ao alegar que a sociedade civil era incapaz. E combinava autoritarismo e arianismo, europeização da população pelo incentivo à imigração, alegando limitações nos índios, negros e mestiços. Outros falavam em eugenia, massas deseducadas, mestiços doentios, desorganização social, patologia social, multidão, subversão. Muitos falavam e muitos falam, já que algumas dessas *explicações* continuam a ser valorizadas e, muitas vezes, fundamentam políticas de setores públicos e privados. Não é episódica, ao contrário, é permanente, a convicção de setores dominantes e governantes, civis e militares, de que as manifestações operárias e camponesas ameaçam a ordem pública, a paz social, a segurança, a ordem estabelecida, ou a lei e a ordem. Qualificam essas manifestações como problemas de polícia ou também militares<sup>4</sup>.

Em geral, os setores sociais dominantes revelam uma séria dificuldade para se posicionarem em face das reivindicações econômicas, políticas e culturais dos grupos e classes subalternos. Muitas vezes reagem de forma extremamente intolerante, tanto em termos de repressão como de explicação. Essa inclinação é muito forte no presente, mas já se manifestava nítida no passado.

Tobias Barreto, em 1877, quando estava em curso o declínio da economia açucareira no Nordeste e já se tornava evidente o processo de extinção da escravatura, formulava juízos bastante negativos sobre o povo, o estado social da nação. "Entre nós, o que há de organizado é o Estado, não é a Nação; é o governo, é a administração, por seus altos funcionários na Corte, por seus sub-rogados nas províncias, por seus ínfimos caudatários nos municípios; — não é o povo, o qual permanece amorfo e dissolvido, sem outro liame entre si, a não ser a comunhão da língua, dos maus costumes e do servilismo. Os cidadãos não podem, ou melhor, não querem combinar a sua ação. Nenhuma nobre aspiração os prende aos outros"<sup>5</sup>. Essa é uma forma muito freqüente de pensar o povo, desde aquele passado. Não ocorre a esses intérpretes esclarecer como se alimentam a organização, a eficácia ou a nobreza do poder público dos que mandam.

Depois, algumas décadas após a instalação do regime de trabalho livre, Gilberto Amado retoma o problema nos termos negativos que já se haviam instalado no pensamento e na prática de setores dominantes. "Hoje, na Re-

4. Guerreiro Ramos, *Cartilha Brasileira do Aprendiz de Sociólogo*, Rio de Janeiro, Editorial Andes, 1954, especialmente "O Problema do Negro na Sociologia Brasileira"; Lúcio Kowarick, *Trabalho e Vadiagem*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1987; Gisálio Cerqueira Filho, *A "Questão Social" no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1982.

5. Tobias Barreto, *Um Discurso em Mangas de Camisa*, Apresentação de Hermes Lima, Rio de Janeiro, Livraria São José, 1970, p. 20.

pública, o estado social é o mesmo em todo o Brasil; é o mesmo que na monarquia. Povo propriamente não o temos. Sem contar a das cidades que não se pode dizer seja uma população culta, a população do Brasil politicamente não tem existência." Menciona pescadores, seringueiros, agregados, vaqueiros, operários rurais, matutos, jagunços, cangaceiros, fanáticos, capangas, pequenos artífices, considerando-os pouco produtivos, entregues "à sua própria miséria e alheamento do mundo". Fala dos muitos que viveriam "um desconforto voluntário, sem saúde, sem hábitos de trabalho": Uma população "dada às superstições das raças selvagens, inútil quase como força econômica, e tendo, na sua maioria, do Brasil a idéia que nos deu Euclides da Cunha em *Os Sertões*"<sup>6</sup>.

Muito tempo depois, praticamente um século após a Abolição da Escravatura, ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é culpada. Há estudos em que a *miséria*, a *pobreza* e a *ignorância* parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto. Não há empenho visível em revelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais.

Em vários estudos sobre aspectos da problemática social, subsiste a impressão de que os *indicadores sociais* não acompanham os *econômicos*, devido à negligência ou à incapacidade dos setores sociais *carentes*, *marginais*, *periféricos*. A descrição *objetiva*, ou *isenta*, do pauperismo e das medidas para reduzi-lo transmite a impressão de que a *sociedade primitiva*, ou *subdesenvolvida*, e a *moderna sociedade industrial* são *dois brasis*, não só diversos mas estranhos entre si. Parecem justapostos, heterogêneos, apesar de mesclados, emaranhados.

Hélio Jaguaribe parte da constatação de que a sociedade brasileira está organizada e prejudicada pelo "dualismo social". De um lado, está "uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental". Do outro, está "uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis aos das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas". Estranhamente, no entanto, explica esse "dualismo" sem demorar-se nas suas reciprocidades. Sequer alude a que um é condição do outro. Apenas lembra uma origem desse estado social: viria do modo pelo qual se deu o término da "servidão". A rigor, esta parece ser a origem do segmento "primitivo" da sociedade nacional: "Não se levou em conta a necessidade de assistência especial, em matéria de educação e de outras facilidades, para incorporar os ex-escravos e suas famílias a condições aptas a lhes permitir o pleno desfrute da cidadania. A reprodução familiar da ignorância e da miséria manteve, assim, no curso das quatro gerações que nos separam da Abolição, o dualismo básico entre participantes e excluídos dos benefícios da civilização brasileira". Note-se que a partir daí se inicia "a

6. Gilberto Amado, *Grão de Areia e Estudos Brasileiros*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1948, p. 38. Citação do capítulo "As instituições políticas e o meio social no Brasil", texto datado de 1916.

reprodução familiar da ignorância e da miséria". Pobreza, miséria e ignorância que estariam prejudicando as perspectivas do *Brasil 2000*, colocando a angustiada alternativa "Brasil: reforma ou caos". São milhões de pessoas que "não puderam ser absorvidas pelas atividades industriais", devido às migrações internas. São milhões vivendo em "elevadíssimo estado de ignorância". Assim, "a falta de qualificação da população economicamente ativa a reduz a níveis extremamente modestos de produtividade e, dado o imenso exército de reserva, aos irrisórios padrões de remuneração e de vida" constatados pelos "indicadores" sociais e econômicos que configuram a "dualidade social" brasileira<sup>7</sup>. Daí as medidas a serem adotadas por um "novo pacto social". Trata-se de "incorporar as grandes massas a níveis superiores de vida, de capacitação e de participação. Ou, em outras palavras, visa-se a erradicar a miséria, a superar as formas extremas do atraso e da pobreza e a incorporar a totalidade dos brasileiros no âmbito e aos benefícios de uma moderna sociedade industrial, regida por uma democracia social"<sup>8</sup>.

Mas cabe lembrar que a economia e a sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadoria e o lucro, o pauperismo e a propriedade privada capitalista reproduzem-se reciprocamente. O pauperismo não se produz do nada, mas da pauperização. O desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos dos negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral, são ingredientes desses processos. O contingente de trabalhadores de reserva tem sido um elemento altamente conveniente para a empresa e a fazenda, no sentido de reduzir os custos da mão-de-obra para o comprador; além de facilitar a divisão da classe operária, enfraquecendo-a em seus sindicatos, partidos, movimentos sociais. É enganoso sugerir que os *dois* brasis pouco ou nada têm a ver um com o outro. A análise atenta das relações, dos processos e estruturas de dominação política e da apropriação econômica permite demonstrar que os progressos da economia têm raízes na pauperização relativa — e às vezes absoluta — de trabalhadores da cidade e do campo. Isto é, os *participantes* e os *excluídos* estão atados por relações, processos e estruturas que os reiteram continuamente, em distintas formas, diferentes regiões; em geral por intermédio de instrumentos e técnicas controlados pelos que mandam, ou seja, uma parcela dos *participantes*.

Diante de uma realidade social muito problemática, incômoda, às vezes explosiva, uma parte do pensamento social prefere *naturalizá-la*, considerá-la como *fatalidade* ou apenas herança arcaica pretérita.

Dentre as explicações que *naturalizam* a questão social, vale a pena destacar duas. Não esgotam o assunto, mas dão uma idéia das metamorfoses que transfiguram as desigualdades sociais.

Uma tende a transformar as manifestações da questão social em problemas de assistência social. O sistema nacional de previdência e o serviço nacional

7. Hélio Jaguaribe, "Brasil, Reforma ou Caos", citado, p. 2-3.

8. Hélio Jaguaribe e outros, *Brasil, 2000*, citado, p. 193.

de assistência social são as expressões mais evidentes dessa forma de *explicar e resolver* a questão social.

Outra explicação tende a transformar as manifestações da questão social em problemas de violência, caos. Daí a resposta óbvia: segurança e repressão. Toda manifestação de setores sociais subalternos na cidade e no campo pode trazer o *gérmen* da subversão da ordem social vigente. A ideologia das forças policiais e militares, bem como de setores dominantes e de tecnocratas do poder público, está impregnada dessa *explicação*.

Essas explicações, no entanto, não andam sempre separadas. Podem combinar-se. Muitas vezes o assistencialismo, a previdência, as medidas de segurança e a repressão operam em conjunto. Os mesmos interesses dominantes acionam diferentes técnicas sociais, em distintas situações, ou no mesmo lugar.

Simultaneamente, os setores dominantes e as agências do governo adotam medidas modernizantes. Criam e aperfeiçoam instituições, de modo a garantir o controle sobre o jogo das forças sociais e a continuidade das políticas de crescimento, desenvolvimento, progresso ou modernização. Colocam-se em prática medidas destinadas a aperfeiçoar o *status quo*: reformar alguma coisa para que nada se transforme. Isto é, modernizar instituições para que grupos e classes permaneçam sob controle, não ponham em causa a *paz social* ou a *lei e a ordem*.

Quando se criminaliza o *outro*, isto é, um amplo segmento da sociedade civil, defende-se, mais uma vez, a ordem social estabelecida. Assim, as desigualdades sociais podem ser apresentadas como manifestações inequívocas de *fatalidades, carências, heranças*, quando não *responsabilidades* daqueles que dependem de medidas de assistência, previdência, segurança ou repressão.

Uma parte do pensamento social brasileiro — que funda políticas do poder público e de setores dominantes — implica a criminalização de grupos e classes sociais subalternos. Há conjunturas em que amplos segmentos da sociedade civil são criminalizados em linguagem conspícua, que se apresenta como se fora científica.

## **A Pedagogia do Trabalho**

Por muito tempo, a economia primária exportadora esteve em expansão. A cafeicultura era próspera e caminhava por todos os oestes. Simultaneamente, expandia-se o mercado interno, e a indústria já se manifestava. Depois, houve novos e mais fortes surtos de industrialização. Em escala crescente, o capitalismo desenvolvia-se, e continuou a desenvolver-se, de modos extensivo e intensivo, na cidade e no campo. Em diferentes momentos, e em distintas formas, a divisão social do trabalho articula e rearticula atividades produtivas e setores sociais. Aos poucos, desenvolvem-se as classes sociais, de per-meeio com os grupos raciais e as diversidades regionais.

Formam-se situações e surgem manifestações da problemática social. À medida que se desenvolvem e multiplicam as diversidades sociais, também

desenvolvem-se e multiplicam-se as desigualdades e os antagonismos. Em um nível, ocorrem a migração, o desemprego, o subemprego, a marginalização, o pauperismo, a mortalidade infantil etc. Em outro, o movimento social, a reivindicação, o protesto, o saque, a expropriação, a revolta. Aqui e lá manifestam-se os mais diversos problemas sociais. Desde Canudos e Contestado até as tomas de terras nos dias atuais, da Amazônia ao Sul, são muitas as manifestações dos desencontros que se sintetizam na questão social.

Estão em curso as lutas sociais. As reivindicações e greves, as associações e os sindicatos, os movimentos e os partidos mostram que a questão social já é uma realidade. As greves na lavoura cafeeira e na indústria ainda incipiente, ao longo da Primeira República, punham em causa as técnicas oligárquicas e patrimoniais de controle e repressão.

Aos poucos, começa-se a equacionar a questão. As exigências da economia, os desenvolvimentos das forças produtivas, as possibilidades da industrialização exigem que as relações de produção sejam formalizadas, institucionalizadas. Desse modo, o trabalho pode atender melhor às exigências do desenvolvimento e diversificação do sistema econômico. *Modernizar* as relações trabalhistas, as condições de oferta e demanda de força de trabalho pode ser uma exigência do mercado, da grande empresa, da industrialização, do comércio exterior e até mesmo do capital estrangeiro.

Esse é o contexto em que alguns intelectuais, políticos, membros de governo e empresários começam a reconhecer a conveniência de equacionar a questão social.

Para Sampaio Dória, o trabalho está no centro da questão social. Podem-se discutir as abordagens, as implicações econômicas e políticas da questão social, em termos liberais, conservadores, socialistas ou outros. Mas o fundamento é codificar as condições de oferta e demanda de força de trabalho. "É tudo o trabalho. Não como castigo, nem redenção de culpas que lhe não caibam. Mas como condição primeira de saúde e de vida." É esse já um problema fundamental da sociedade brasileira, escrevia ele na década de 20. Por isso, não há por que negar os problemas sociais compreendidos pelo trabalho social, produtivo. Em lugar de negar que no Brasil haja uma questão social, porque não há "falta de trabalho", ou porque "a Constituição mais liberal do mundo" estaria vigente no país, é indispensável reconhecer que "a questão social é de todos os lugares e de todos os tempos"<sup>9</sup>.

José Maria Bello, na década de 30, retoma o problema com ênfase. Apela para os compromissos sociais da revolução. Lembra a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no começo do governo Vargas. "Generaliza-se na elite brasileira o pensamento de que o Brasil poderia preparar a própria independência econômica. O proletariado urbano, melhor disciplinando-se, adquire mais nítida consciência dos seus direitos. A 'questão social' começa a interessar alguns intelectuais e raros políticos. No Congresso

9. A. de Sampaio Dória, *A Questão Social*, São Paulo, Off. Graph. Monteiro Lobato & Cia., 1922, p. 5-6 e 204.

legislativo, surgem as primeiras e tímidas medidas em favor do trabalhador urbano. O proletariado rural é um não valor que não serve sequer para figura de retórica dos demagogos. O 'proteccionismo' e o 'intervencionismo' econômico do Estado brasileiro visam apenas às classes patronais. As condições das maiorias proletárias não o interessam."<sup>10</sup>

Roberto Simonsen retoma o tema em outro momento, beneficiando-se da condição de empresário, conselheiro nas esferas do governo e intelectual. Tem clareza sobre as implicações econômicas e políticas da formalização das relações de trabalho, em todos os níveis, da empresa ao poder público, do sindicalismo ao assistencialismo. "O problema social no Brasil, como, de resto, em qualquer nação democrática, é suscetível de plena solução prática sem que os fundamentos tradicionais da ordem pública e política sejam subvertidos, quer pela violência revolucionária, que nada constrói, quer pela ação mistificadora de mitos estranhos à sensibilidade e à formação histórica nacionais. Não há questão social — habitação, alimentação, educação, saúde e outras — cuja solução exija mais do que apenas boa vontade e diligência por parte dos que respondem pela preservação do nosso patrimônio social e histórico."<sup>11</sup>

Para muitos, a questão social diz respeito ao trabalho produtivo exigido pela economia de mercado, a reprodução progressivamente diversificada do capital. Desde o declínio do regime escravista, começou a redefinição do trabalho, como necessário e produtivo, no sentido de produzir mercadoria e lucro, de ser indispensável à vida do indivíduo e da sociedade. Iniciou-se um processo de redefinição ideológica do trabalho braçal, especializado ou não, qualificado ou sem qualificação, naturalmente sempre priorizando o mais bem qualificado, pelas exigências da especialização e da produtividade.

Tratava-se de libertar a força de trabalho e o trabalhador do estigma criado por séculos de escravismo. Por muito tempo, o trabalho braçal foi classificado como atividade inferior, desprezível, de escravo etc. Toda uma cultura se produziu durante a Colônia e o Império, valorizando o senhor, branco, administrador, proprietário, político, intelectual, bispo, general. Em detrimento do escravo, negro, trabalhador no eito e no ofício, engenho e fazenda, cafezal e moenda.

Ao longo das várias repúblicas, desenvolve-se uma vasta louvação do trabalho, como indispensável à vida do indivíduo, dos negócios e da nação. Desde Joaquim Nabuco, em *O Abolicionismo*, lida-se com esse aspecto da questão social. Além dos governantes e dos porta-vozes dos setores dominantes, nesta ou naquela conjuntura, vários intelectuais dedicam-se a fazer a apologia do trabalho. Os novos tempos exigem a pregação sobre o trabalho como atividade dignificante. Trata-se de combater a preguiça, a leseira, a tristeza, a luxúria.

10. José Maria Bello, *A Questão Social e a Solução Brasileira*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936, p. 17.

11. Roberto C. Simonsen, *O Problema Social no Brasil*, São Paulo, Imprensa Gráfica Siqueira, 1946, p. 3. Discurso pronunciado na instalação do Conselho Consultivo do Serviço Social da Indústria (SESI).

Logo após a Abolição, o jornalista francês Max Leclerc colocava o tema que afligia muitos, principalmente aqueles interessados no trabalho produtivo. "A escravidão não perdurou tanto tempo no país sem produzir amargos frutos. É de grande urgência reabilitar o trabalho livre, restaurar a dignidade humana"<sup>12</sup>. Já se valorizava bastante a imigração e a colonização, não só para substituir o braço escravo, mas também para *dignificar* o trabalho etc.

Rui Barbosa entra nessa campanha em 1919. Começa falando do Jeca Tatu, criado por Monteiro Lobato, na crítica ao modo de vida caipira que subsistia no Vale do Paraíba após os tempos de prosperidade cafeeira. Trata-se de exorcizar todo um conjunto de padrões e valores, formas de viver e trabalhar, ainda fortemente influenciados pelo escravismo e pelas economias de subsistência que povoam a sociedade nacional da época. Mas já está em curso a proletarianização, o desenvolvimento extensivo e também intensivo do capitalismo no campo e na cidade. Cabe revalorizar o trabalho produtivo. "O trabalho não é castigo: é a santificação das criaturas. Tudo o que nasce do trabalho é bom. Tudo o que se amontoa pelo trabalho é justo. Tudo o que se assenta no trabalho é útil. Por isso a riqueza, por isso o capital, que emanam do trabalho, são, como ele, providenciais"<sup>13</sup>.

Está em curso um processo de beatificação do trabalho, para que o trabalho ganhe dignidade, a sociedade progrida e o capital se multiplique. Daí o combate sem trégua à preguiça. "O trabalho é condição de saúde e de vida. O maior castigo da ociosidade é a própria ociosidade"<sup>14</sup>.

Mario Pinto Serva combate o ufanismo das belezas e riquezas naturais que poderiam induzir à ociosidade. Valoriza "o gênio paulista", que teria inventado a indústria e o trabalho nos novos tempos. Lastima que "o trabalho não é o ideal dos brasileiros. Nós no Brasil acreditamos na existência da riqueza sem trabalho". Mas isso é um grave erro. "Não existe riqueza nacional sem um grande trabalho produtivo." O Brasil deveria superar hábitos bacharelescos, burocráticos e outros, herdados dos tempos do escravismo. "Precisa dedicar-se ao trabalho produtivo"<sup>15</sup>.

O tema continua em pauta entre intelectuais de várias procedências, políticos profissionais, membros de agências governamentais e lideranças empresariais.

Roberto Campos, senador e constituinte em 1988, não deixou de fazer a apologia do trabalho. Diante das conquistas sociais que se achavam em discussão na Assembléia Constituinte, passou a combatê-las, dizendo que se queria "entronizar a preguiça" na Constituição. Argumentou que o país deveria adotar "a ética do trabalho", como as "nações" da "franja asiática", isto é, Cingapura, Hong-Kong, Taiwan e Coréia do Sul. Teria ocorrido uma

12. Max Leclerc, *Cartas do Brasil*, Tradução de Sérgio Milliet, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1942, p. 90. O livro reúne reportagens publicadas inicialmente em 1889-1890.

13. Rui Barbosa, *A Questão Social e Política no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições da Organizações Simões, 1951, p. 17.

14. A. de Sampaio Dória, op. cit., p. 235.

15. Mario Pinto Serva, *Pátria Nova*, São Paulo, Companhia Melhoramentos de S. Paulo, 1922, p. 64-65.



espécie de milagre naquela região. "Nada disso é possível, entretanto, sem a ética do trabalho." Mas lastima as conquistas sociais em debate. "E tudo indica que estamos mais preparados para a ética do lazer", ou da "preguiça

Aliás, Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, também se refere ao tema. Ao discursar na solenidade em que promulga a Constituição, falou na miséria, em abstrato. "O inimigo mortal do homem é a miséria." E julgou conveniente valorizar o trabalho, condenando a ociosidade. "A nação repudia a preguiça, a negligência, a inépcia"<sup>17</sup>.

Sim, a história da questão social no Brasil pode ser vista como a história das formas de trabalho. Com uma reiterada apologia do trabalho. Essa é uma pedagogia antiga, contínua e presente. Em todos os lugares, de modo explícito e difuso, no meio do entretenimento e de forma subliminar, sempre está em curso a pedagogia do trabalho.

### **A Modernização pelo Alto**

Vista em perspectiva histórica ampla, a economia brasileira moderniza-se de modo mais ou menos contínuo, crescente. A despeito dos *ciclos*, crises ou fluxos e refluxos, o sistema econômico amplia-se e diversifica-se. De quando em quando, imagina-se que o país alcança os padrões de nações desenvolvidas, que o Brasil se torna potência econômica mundial.

Depois de séculos de economia primária exportadora, de exportação de produtos tropicais, o Brasil ingressa na industrialização substitutiva de importações. Depois de alguns surtos de industrialização reflexa, induzida pelas crises da economia primária exportadora, adotam-se políticas deliberadas, combinando recursos privados e públicos, nacionais e estrangeiros. Industrializam-se a cidade e o campo, as regiões e a nação. Todas as atividades produtivas passam a subordinar-se direta e indiretamente aos movimentos do capital nacional e estrangeiro. A produção de bens de consumo correntes e duráveis e a de bens de produção desenvolvem-se em escala ampla. O planejamento governamental e o engajamento do poder público nas atividades produtivas permitem dinamizar a reprodução ampliada do capital. Aos poucos, forma-se uma poderosa aliança entre o grande capital financeiro nacional e o estrangeiro com o Estado nacional. Sob vários aspectos, a revolução econômica realiza-se plenamente. Ou a modernização da economia brasileira alcança pleno êxito.

Desde que o poder público foi levado a atuar de modo combinado com o capital privado nacional e estrangeiro, a transformação do sistema econômico foi substancial. "As dimensões da economia brasileira cresceram catorze vezes, entre 1940 e 1980. A produção industrial passou a representar 38%

16. Roberto Campos, "A Ética da Preguiça", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 de janeiro de 1988, p. 8.

17. Ulysses Guimarães, "O Inimigo Mortal do Homem é a Miséria", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 de outubro de 1988, p. 14.

da produção nacional. A exportação exhibe hoje uma pauta diversificada de produtos. A população urbana cresceu vertiginosamente. A economia brasileira hoje é industrializada, moderna, diversificada"<sup>18</sup>. Uma modernização bastante influenciada pela capacidade gerencial, tecnologia ou *know-how* provenientes de matrizes e sucursais de empresas multinacionais. E favorecida pela atividade de agências governamentais brasileiras. Nesse percurso, forma-se uma tecnocracia especializada nos diversos campos de atividades relacionados à gestão das agências e empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

Daí a última onda do ufanismo brasileiro: o Brasil potência. Em vários setores sociais e políticos dominantes, dentro e fora do aparelho estatal, surgem manifestações patrióticas. Essa é a face mais visível do país, segundo alguns. É isto que "revelam os indicadores econômicos": trata-se de "uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental e acusa um extraordinário dinamismo, no curso dos últimos quarenta anos". E essa façanha, em boa parte, é creditada à ditadura militar. "A despeito de suas sérias deficiências, o Estado brasileiro, na década de 1970, tornou-se, indubitavelmente, o mais moderno Estado do 3º Mundo"<sup>19</sup>.

Entretanto, a própria sociedade moderniza-se pouco. As relações sociais e políticas desenvolvem-se com dificuldade, deparando-se com obstáculos diversos. Além das heranças oligárquicas e patrimoniais, emergem os interesses dominantes aglutinados em diretrizes governamentais. Os movimentos sociais, as organizações sindicais, os partidos políticos e outros espaços de atividades sociais, políticas e culturais sofrem contínuas injunções de interesses identificados com a *moderna sociedade industrial*.

As desigualdades sociais não se reduzem; ao contrário, reiteram-se ou agravam-se. Vários itens da questão social atravessam a história das várias repúblicas: as lutas operárias e camponesas, as reivindicações do movimento negro, o problema indígena, a luta pela terra, a Uberdade sindical, o direito de greve, as garantias do emprego, o salário desemprego, o acesso à saúde, à educação, à alimentação e à habitação. Estes e outros itens aparecem em diversos momentos dessa história. Uma história que se sintetiza nas seguintes palavras: questão social, problema de polícia ou problema político. Uma história que revela a escassa *modernização* alcançada em determinadas esferas da sociedade, enquanto nas principais esferas da economia tudo parece muito próspero, diversificado e moderno. A mesma fábrica do progresso fabrica a questão social<sup>20</sup>.

A rigor, o operário e o camponês são submetidos a uma dupla exploração. Dupla no sentido próprio, de cem por cento mais. São expropriados de modo a garantir os interesses dos setores dominantes na sociedade brasileira. E ex-

18. João Sayad, "Diretrizes Gerais de Política Econômica", citado.

19. Hélio Jaguaribe, "Brasil, Reforma ou Caos", citado, p. 1 e 42.

20. Clovis Moura, *O Negro* (De bom Escravo a mau Cidadão?), Rio de Janeiro, Conquista, 1977; Eunice Paiva e Carmen Junqueira, *O Estado Contra o índio*, São Paulo, PUC, 1985; José Albertino Rodrigues, *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Difel, 1968; José Cesar Gnaccarini, *Latifúndio e Proletariado*, São Paulo, Editora Polis, 1980.

propriados de modo a garantir os interesses de setores estrangeiros, com os quais aqueles se acham articulados. E tudo isso é garantido por um aparato bastante modernizado e altamente repressivo, no qual as forças policiais e militares são essenciais para a garantia *da lei e da ordem*.

Modernizam-se a economia e o aparelho estatal. Simultaneamente, os problemas sociais e as conquistas políticas revelam-se defasados. A própria cultura, em sentido lato, também se mostra bloqueada, ou pouco estimulada. A mesma nação industrializada, moderna, conta com situações sociais, políticas e culturais desencontradas.

Talvez se possa dizer que esse desencontro entre a sociedade e a economia seja um dos segredos da prosperidade dos negócios. As expansões do capital beneficiam-se das condições adversas sob as quais os trabalhadores são obrigados a produzir, no campo e na cidade. Os mesmos *indicadores econômicos* da modernização alimentam-se dos *indicadores sociais* da *sociedade primitiva*. Os setores sociais *participantes* têm uma base na exploração dos *excluídos*. Em outros termos, a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social.

### *João Victor Straus\**

Como jornalista, vou começar contando uma história de jornalista. Ela se passou há exatamente 20 anos, em 1968, e foi uma das primeiras reportagens que eu, então recém-chegado do interior, estava realizando aqui, já na profissão. Tratava-se de investigar um caso. Havia uma denúncia, no Sindicato dos Químicos, de um laboratório farmacêutico, da região de Santo Amaro, que trabalhava numa linha de anticoncepcionais e cujas condições de segurança de trabalho não eram efetivamente boas.

A operária que havia feito a denúncia estava tendo distúrbios menstruais diários. O fato foi levantado pelo sindicato, mas em círculo fechado, e houve até uma certa dificuldade de acesso a ele. Bom, jovens repórteres são muito aplicados. Consegui descobrir o endereço dessa operária, já num cair de noite, e resolvi ir atrás dela, naquele momento mesmo. Ela morava em um bairro numa das margens da estrada de Itapecerica, cujo aspecto era de paisagem lunar, com as ruas repletas de crateras intransponíveis que tornavam o lugar realmente assustador. Eu e o repórter fotográfico fomos descobrir, a pé, onde ficava a rua. Depois de muito perguntar, resolvemos bater numa casa. Atendeu um homem com 30 anos, no máximo — devia ser um operário; perguntei a ele: "Por favor, a rua S?" Ele fez uma expressão de surpresa e disse: "Não sei". Então, voltei a questionar: "Bom, a rua da sua casa, que rua é esta aqui?" Aí ele ficou mais perplexo ainda e falou: "Espera aí que eu vou perguntar para minha mulher". Quer dizer, ele não sabia sequer o nome

\* *Editor executivo de "O Estado de São Paulo"*.

da rua onde morava. Bem, conseguimos achar a casa da operária e ali houve também um pequeno e inesperado episódio: ela nos atendeu na companhia do marido. E aí explicamos que éramos jornalistas e queríamos saber se era verdade o que estava acontecendo com ela. Então, respondeu-nos que era exatamente o que vinha ocorrendo, que já tinha ido ao médico e notificado o sindicato, etc. e tal. O marido, visivelmente preocupado, incomodado, dizia a ela: "O que é isso, mulher? Fica quieta, você só vai se prejudicar, cala a boca". Diante disso, ela tentou manter-se firme na sua intenção de divulgar o fato, caso contrário, no seu entender, as coisas não mudam; porém, seu marido continuou protestando e, de repente, começou a espancar a mulher na nossa frente. Tivemos que separar o casal, pedir desculpas e sair rápido dali.

Bem, considero que este episódio reúne alguns elementos que ilustram, jornalisticamente, superficialmente, vários elementos encontrados no diagnóstico do estudo do professor Jaguaribe. Ali, visivelmente, não existiam as mínimas condições sociais para a existência: não havia esgoto, nem uma escola; não tinha absolutamente nada.

Pois bem, já se passaram 20 anos e os dados disponíveis vivenciam que a situação não mudou para melhor, pelo contrário, se agravou. Isso coloca, não só para nós, jornalistas, mas também para os leitores, a questão de *o que noticiar*. Esta decisão está cada vez mais difícil, pois o Brasil é muito rico em situações deste tipo, e se fôssemos tratar todos esses assuntos - que são, sem dúvida, importantíssimos — acabaríamos oferecendo ao leitor um produto que, muito provavelmente, seria recusado, porque a capacidade de absorver tanta miséria, tanta coisa triste e cinzenta tem limites. De 1968 para cá, realizou-se uma grande quantidade de estudos, planos ou projetos, próxima ou longinquamente aparentados com este do professor Jaguaribe. Foram trabalhos produzidos, por exemplo, pelo Ministério do Planejamento, por volta de 1969/70, e projetos do *Brasil potência*, da época do presidente Geisel, que, a partir de um diagnóstico, propunham terapêuticas muito específicas, muito bem delineadas.

Este tipo de postura pode ser perigosa e, por isso, prefiro considerar um estudo como esse como um exercício. Aí, sim, ele passa a ter muito valor. Mas eu ficaria realmente apavorado se, de repente, o presidente Sarney resolvesse adotar esse projeto e colocá-lo em prática. Até porque considero a realidade bem mais complexa e difícil de ser trabalhada do que se pode pretender, através de estudos e projetos, por mais bem realizados e intencionados que sejam. Para se colocar em prática qualquer plano desse gênero, teríamos certamente que pagar o custo da perda de liberdade política, inevitavelmente. Haveria uma falta de consenso, que precisaria ser superada através de alguma dose de autoritarismo.

Ao mesmo tempo, não consigo ser otimista quanto às possibilidades de reverter essa situação social absolutamente vergonhosa em que vivemos. Nesse aspecto, o diagnóstico do trabalho coloca, como um dos fatores determinantes, as seqüelas da forma como se deu a abolição da escravatura. Apesar disso, é provável que o problema seja mais amplo e mais antigo, ligado à origem de nossa formação cultural e política, que nos leva sempre

a trilhar o caminho do patrimonialismo; é por isso que concordo com a afirmação de que este projeto, se tivesse a intenção pedagógica de *fazer a cabeça* das elites das classes dominantes, não obteria sucesso. Em boa parte, somos o que somos por causa de um brutal egoísmo, uma empedernida ganância de nossas elites.

Finalizando, volto à história do laboratório farmacêutico, para atentar ao elemento de esperança contido na postura daquela operária, que adquirira um mínimo de consciência de sua cidadania e se propunha a assumir riscos e lutar por seus direitos. Fatos como este é que nos permitem ainda acreditar que as coisas podem mudar.

# NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO DO BRASIL

*Francisco C. Weffort\**

"O inimigo mortal do homem é a miséria. Não há pior discriminação do que a miséria. O Estado de Direito, conseqüentário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria."

"A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança."

(Deputado Ulysses Guimarães, Discurso na Solenidade de Promulgação da Constituição, 6-10-1988)

"Direito individual assegurado, direito social sem garantia: eis a situação."

(Senador Afonso Arinos de Mello Franco, Discurso na Solenidade de Promulgação da Constituição, 6-10-1988)

Se pretendemos que a democracia se consolide, temos que entender a ordem política atual e definir alguma perspectiva quanto a possíveis desenvolvimentos futuros. Estas notas se situam na esteira de uma tradicional inquietação intelectual brasileira, cujas raízes podem ser rastreadas pelo menos até a revolução de 1930<sup>1</sup>. Entre os estudiosos que, mais recentemente, vêm dando contribuições a este debate, eu mencionaria, no campo da ciência política, nomes como os de Hélio Jaguaribe, Guillermo O'Donnell, Bolívar Lamounier, Wanderley Guilherme, Fábio Wanderley Reis e Régis de Castro Andrade. A estes, e aqui me limito apenas àqueles cujos trabalhos tomo como apoio ou como referência para estas reflexões, haveria que juntar o nome do historiador Raymundo Faoro, tanto por seus estudos sobre a Constituinte quanto por algumas de suas entrevistas recentes.

\* *Professor de Ciência Política do Departamento de Ciência Política da USP e diretor do CEDEC. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

1. Texto preliminar.

Se me limito aos autores mais recentes, insisto, porém, em que o tema destas reflexões é antigo entre nós, pelo menos tão antigo quanto a nossa história política. Como disse, certa vez, Afonso Arinos de Mello Franco, nossa história política nunca foi capaz de combinar "a reivindicação da liberdade política" e a da igualdade social. Eis a questão que dá motivo a estas notas.

Se a questão não é nova, convém reconhecer que ressurge, na atual situação econômica, social e política do país, com uma excepcional gravidade e com um extraordinário sentido de urgência. O belo discurso do Presidente da Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, acentuou, com muita força, o problema, na solenidade de promulgação da nova Constituição. Em diversos momentos, ele colocou tal empenho em ligar, pelo menos no plano do conceito e das intenções, a "reivindicação da Uberdade política" e a da igualdade social que chegou mesmo a definir a cidadania por seus atributos sociais mais do que por seus atributos políticos. Diz Ulysses Guimarães, logo ao início do seu discurso: "A Constituição (...) quer mudar o homem em cidadão e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa".

Penso que se verá, mais adiante, que o nosso tema tem amplas ressonâncias no pensamento político contemporâneo, em geral de procedências européia e americana. Estamos no campo dos debates do que Umberto Cerroni designou como a "socialização da política", fenômeno de muitas variantes, mas, em todo caso, de alcance geral nas sociedades modernas e nas sociedades, como a nossa, em processo de modernização. O Estado contemporâneo é sempre, em algum sentido, um Estado social e um Estado de massas. Em nossa própria história temos exemplos disso, desde a ditadura de 1937 ou desde a democracia (populista) da Constituição de 1946. Mesmo quando se volta para a exclusão autoritária das massas, como ocorreu no país, depois de 1964, o Estado contemporâneo está sempre obrigado a tomá-las como referência.

Assim como não se pode definir o Estado contemporâneo, em qualquer de suas formas, sem alguma referência às massas, também não se pode defini-lo sem alguma referência ao social ou, se se quiser, à "questão social". Mesmo em suas formas autoritárias, o Estado pode reprimir as manifestações da "questão social", mas não pode ignorá-las. No campo das democracias, que é o que nos interessa aqui, o modo pelo qual se resolve a relação entre a política e o social (e entre o Estado e a massa) é sempre uma questão decisiva. Uma questão decisiva que, uma vez mais, se apresenta em nossa história.

Todos estes aspectos estão envolvidos em nosso tema. Mas creio que as questões do momento, as que se colocam agora na política nacional, exigem maiores especificações tanto no diagnóstico da atualidade política e social do país quanto nas perspectivas. Para onde vamos, nesta etapa que agora se abre com a Constituição de 1988? Quais as perspectivas de consolidação - e de desenvolvimento — da democracia política em um país que apresenta, nesta época de crise, um quadro de desigualdade social tão extrema quanto a

nossa? Como combinar a democracia política e a democracia social? Temos pela frente a possibilidade de um pacto social? Temos pela frente um regime de social-democracia, como querem alguns?

### **Constituição: Ordem Política e "Questão Social"**

Convém esclarecer, desde logo, que não é meu objetivo a análise jurídica da nova Constituição. Esta empreitada, para a qual, aliás, me falta competência, corresponde a outro capítulo dos nossos debates. Da perspectiva de análise em que me coloco aqui, a nova Constituição é relevante, sobretudo, como fato político, certamente o mais importante da época atual. Assim, em vez da análise jurídica do texto constitucional, importa aqui examinar o que nos diz a nova Carta sobre a realidade política do país. E o que nos diz esta realidade do país sobre as possibilidades do seu futuro.

Entendo que, apesar dos avanços registrados na nova Constituição, a questão proposta permanece em aberto. Não me refiro ao plano das intenções nem ao dos princípios, pois aqui se avançou muito. Os Constituintes chegaram, até mesmo, a aprovar princípios favoráveis à participação popular no espírito de uma concepção da democracia direta. Embora tais declarações de intenção sejam mais importantes do que comumente se pensa, o fato é que permanece a inarticulação, tradicional em nosso país, entre os mecanismos institucionais que organizam o espaço da liberdade política e os que se dedicam — ou deveriam se dedicar — à promoção da igualdade social. Retomando antiga reflexão sua, o Senador Afonso Arinos de Mello Franco toca este ponto em seu discurso na mesma solenidade de promulgação da Constituição: "A garantia dos direitos individuais é cada vez mais eficaz e operativa nas Constituições contemporâneas, mas a garantia dos direitos coletivos e sociais, fortemente capitulados nos textos, sobretudo nos países em desenvolvimento e, particularmente, nas condições do Brasil, torna-se extremamente duvidosa (...) quaisquer que sejam as afirmações gráficas existentes nos documentos, como este que estamos, hoje, comemorando. Afirmar o contrário é ingenuidade, ilusão, ou falta de sinceridade, quem sabe de coragem. Direito individual assegurado, direito social sem garantia: — eis a situação"<sup>2</sup>.

Mais do que uma "falha" de orientação que pudesse ser imputada, em particular, a este ou àquele segmento da política brasileira, a permanência de uma inarticulação entre a liberdade política e os temas sociais deve ser expressão da realidade social e política do país. E, pois, neste rumo que se orientam as hipóteses deste trabalho. Minha primeira hipótese é que a nova Constituição expressa os resultados políticos da conjunção de forças que vem dirigindo a transição democrática desde o episódio do Colégio Eleitoral. Minha segunda hipótese é que a nova Constituição avança na definição das instituições apropriadas ao objetivo que se definiu como fundamental no

2. O Senador Afonso Arinos de Mello Franco falou no ato solene de promulgação da Constituição em nome dos Constituintes.



processo da transição: a construção de uma ordem política liberal-democrática. Minha terceira hipótese é que quanto as "questões sociais" — ou, para dizer de outro modo, quanto àquelas "questões" que teriam possibilitado conferir à nova ordem política um sentido social mais profundo — elas aparecem (quando aparecem) como acréscimos, anotações à margem do texto constitucional. São acréscimos que não tinham como ser evitados no quadro de pressões corporativas que acompanharam o desenrolar dos trabalhos constituintes, mas que permanecem, ainda assim, à margem. Em outras palavras: os temas de alcance social não fazem um todo com a ordem política que se acaba de definir.

O que foi dito acima na linguagem dos objetivos institucionais também poderia ser dito, se quisermos tomar um ponto de vista exterior ao texto, na linguagem dos grupos e das classes sociais. A nova Constituição garante os mecanismos de convivência entre os grupos e as classes dominantes na sociedade brasileira. Na verdade, é mais do que isso. O processo de elaboração constituinte, quando os corredores do Congresso foram literalmente tomados, nas mais diversas oportunidades, pelos mais diversos grupos de pressão existentes na sociedade brasileira, permitiu a todos antever o caráter geral da nova Constituição. Além de se dizer que a atual Constituição garante os mecanismos de convivência entre os grupos dominantes, pode-se afirmar, em sentido mais geral, que garante também os mecanismos de convivência entre as classes e os grupos sociais organizados da sociedade brasileira. Entre estes se acham incluídos importantes setores das classes dominadas, em particular dos trabalhadores urbanos e, mais especialmente, da classe operária. E, não haja dúvidas, isso constitui um considerável avanço da democracia da Constituição de 1988, não apenas em relação ao regime militar, mas também em relação à democracia da Constituição de 1946.

O nosso problema, porém, permanece: como ficam os outros, ou seja, os que não estão entre as classes e os grupos organizados? A verdade é que continuam à margem, na ordem constitucional, os que já se achavam à margem na ordem política real que a Constituição expressa. Eles formam a grande massa dos "não-organizados" das cidades e a massa, não menos impressionante, dos pobres do campo, aos quais se poderiam chamar, literalmente, os "deserdados da terra". No livro *Brasil, 2000*, Hélio Jaguaribe estima que "os 52,4 milhões de brasileiros integrantes da PEO se acham fortemente concentrados nos mais baixos níveis salariais. 29,3% dos trabalhadores (excluídos os sem rendimentos) ganham até um salário mínimo. Esse percentual é de 42,9% para os trabalhadores rurais. 22,5% ganham de um a dois salários mínimos". Incluindo os trabalhadores sem rendimentos (cerca de 27% dos trabalhadores rurais se acham nesta condição), o autor conclui "que 64,7% da população economicamente ocupada se encontram em níveis que variam da miséria (até um salário mínimo) à estrita pobreza (até 2 salários mínimos)"<sup>3</sup>.

3. Hélio Jaguaribe e outros, *Brasil, 2000, Para um Novo Pacto Social*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986, p. 17.

É disso, primordialmente, que se fala quando se diz que temos, no Brasil de hoje, uma "questão social" a resolver. Se, na Europa de meados do século XIX, a expressão "questão social" designava a situação de vida e os problemas do proletariado industrial, no Brasil de fins do século XX a "questão social" se refere a essa enorme massa de miseráveis da cidade e do campo. Suas dimensões ultrapassam, de longe, as dimensões do proletariado como classe produtiva e incluem mais da metade da população do país. Nosso problema é: quais as perspectivas de uma democracia que mantém à margem metade da população?

### Um Regime de Oligarquias Competitivas

Em amplo panorama que se estende sobre diferentes épocas históricas, Hélio Jaguaribe concebe, em outro de seus trabalhos, uma teoria geral da democracia nos termos de um processo de transição - nem sempre gradual e, eventualmente, sujeita a rupturas e conflitos — de uma democracia de notáveis para uma democracia de classe média e desta para uma democracia de massas. Sem perder esta distinção entre as democracias quanto ao caráter de classe, está mais perto de nosso tema a distinção que Jaguaribe estabelece quanto à "abrangência" das democracias modernas. Diz ele que as democracias modernas, as quais são ou tendem a ser sempre democracias de massa, se dividiriam em dois tipos: a democracia liberal e a democracia social. Esta seria uma "democracia organizatória", isto é, uma democracia "que configura a sociedade para os fins da coletividade". Em outras palavras: "De puro gendarme dos contratos, o Estado se torna (...) fiscal da interdição de certas práticas que possam afetar o interesse público (medidas antitruste) e, finalmente, ativo coordenador da economia (dirigismo) e preservador dos interesses das classes trabalhadoras (democracia social)"<sup>4</sup>. Em contraste, a democracia liberal seria apenas "regulatória", ou seja, se dedicaria apenas a regulamentar a sociedade civil. Se os exemplos mais típicos de democracia liberal estão na Europa Ocidental do século XIX e das primeiras décadas do século XX, os de democracia social estariam nas democracias contemporâneas caracterizadas pelo *Welfare State*<sup>5</sup>.

Discutiremos estes conceitos mais adiante. Tomando-os agora de empréstimo, mesmo que o seja em caráter provisório, creio poder afirmar que a nova Constituição, em que pesem suas inovações no campo social, está mais perto de expressar a ordem política de uma "democracia regulatória" do que a de uma "democracia organizatória". Se a ordem política liberal clássica era dos proprietários, a ordem liberal moderna é dos proprietários e dos grupos organizados em geral. Amplia-se a participação das classes, mas o caráter regulatório permanece fundamental. Se pudermos admitir esta idéia, a pergunta que surge, imediatamente a seguir, é a seguinte: estaríamos no trân-

4. *Idem, ibidem*, p. 30.

5. Cf. Hélio Jaguaribe, "O Experimento Democrático na História Ocidental", em Jaguaribe e outros, *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1985, p. 27.

sito para uma democracia social? Estaríamos no caminho para uma democracia organizatória? Poderíamos falar, como parece crer Jaguaribe, que, no Brasil como em geral na América Latina, estaríamos diante de um processo de "características irreversíveis e que (...) à queda dos regimes militares sul-americanos, em pleno curso, seguir-se-á a formação de democracias de massa e seu encaminhamento para uma democracia social"<sup>6</sup>? Estamos no caminho de um Estado que preserve os interesses dos trabalhadores? Teríamos, como quer Jaguaribe, de modo explícito em suas manifestações políticas e em alguns de seus artigos de combate, a perspectiva de uma social-democracia no Brasil?

Antes de avançarmos neste debate, fazem-se necessárias algumas especificações na caracterização da ordem política atual. Creio que a hipótese de uma "democracia liberal, regulatória" é útil porque, a meu ver, cobre uma parte importante da realidade. Mas creio também que, apenas com esta descrição, deixaríamos de fora alguns aspectos essenciais ao nosso debate. O que segue são algumas qualificações sobre o uso que estou dando a esta noção para o caso brasileiro.

No quadro de uma transição política de caráter marcadamente conservador como a nossa, temos, por certo, entre os resultados da Constituinte, a definição de uma ordem política liberal. Mais ainda: não creio que se possa ter qualquer dúvida em admitir que o processo de transição, embora conservador e, portanto, de ênfase continuísta, tem consistido numa significativa afirmação de requisitos importantes para a democratização do Estado. Quero dizer que, mais do que cobrir, no plano real, parte significativa do processo em curso no país, a noção de uma "democracia liberal, regulatória", cobre também, no plano normativo, parte relevante daquilo que entendemos como condição necessária ao jogo democrático em geral.

Quaisquer que sejam as críticas que se possam fazer ao processo de transição, creio não haver dúvida quanto ao crescimento das oportunidades de exercício dos seguintes direitos e liberdades: liberdade de expressão, liberdade de associação, direito de voto, direito de informação, direito dos líderes políticos competirem por apoio, elegibilidade para os cargos públicos, eleições livres. Tomo esta lista do clássico *Poliarchy*, de Robert Dahl. E também acompanho Dahl em suas anotações a propósito da Itália de Giollitti quando (apoiando-se em observações de Gaetano Mosca e de Benedetto Croce) ele diz que, afinal de contas, o regime das oligarquias liberais daquela época era melhor, porque garantia o exercício das liberdades de expressão, do que aquilo que veio a ser depois o fascismo de Mussolini. Do mesmo modo, não creio que devesse haver qualquer dificuldade, entre nós, para se afirmar que o regime militar do qual vamos lentamente saindo era pior do que este regime liberal que o processo de transição criou e que a Constituição define.

5. Cf. Hélio Jaguaribe, *op. cit.*, p. 100-101.

7. Dahl faz uma listagem de requisitos para a democracia na forma de garantias institucionais para que as pessoas se expressem e influam sobre o governo. Robert Dahl, *Poliarchy, Participacion and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 3 e seguintes.

Na listagem de Robert Dahl que adoto acima como critério para a descrição dos avanços liberais, três pontos, pelo menos, mereceriam ressalvas quando aplicados à transição brasileira. O primeiro diz respeito à liberdade de associação: pelo menos na área sindical, ela permanece ainda submetida aos controles corporativistas da CLT, embora já bastante atenuados, tanto pelas inovações constitucionais que afirmam uma maior independência dos sindicatos em relação ao Estado quanto pelas conquistas políticas mais recentes do movimento sindical, em especial o reconhecimento das centrais sindicais. O segundo ponto a merecer ressalvas diz respeito às limitações que pesaram, ao longo da transição, sobre a liberdade eleitoral. Não tivemos ainda eleições livres (ou seja, diretas) para a Presidência da República. E ninguém pode se esquecer de que boa parte dos arranjos políticos que assinalam a transição brasileira se apóia precisamente sobre esta restrição. Terceiro: tendo em conta o peso da Presidência no conjunto do sistema de governo, a inexistência de eleições para a Presidência significa que, pelo menos até aqui, não se pode falar, em plano nacional, que "as instituições que definem políticas governamentais dependem do voto"<sup>8</sup>. Assinalo, desde logo, que temos a perspectiva de mudar esta situação a partir de novembro de 1989.

Complementando a descrição, iniciada com os termos de Jaguaribe, poderíamos dizer, usando expressões cunhadas por Robert Dahl, que a Constituição definiu um regime de tipo liberal ao estilo de um regime de "oligarquias competitivas". Estamos longe daquilo que Dahl chama de "poliarquia" - caracterizada por um equilíbrio entre a liberalização e a participação. A ordem política definida pela Constituição reflete um processo de transição no qual aquelas duas dimensões do processo de democratização tiveram um crescimento bastante desigual. O crescimento da liberalização — ou seja, a capacidade de as pessoas se informarem e se expressarem - foi sempre mais importante que o da participação — ou seja, a capacidade de as pessoas influírem, por meio das eleições ou por quaisquer outros meios democráticos, sobre o governo e suas políticas.

Isso me parece válido desde o início de transição, isto é, desde a "política de distensão" do General Ernesto Geisel e continua no período da "política de abertura" do General Figueiredo. E permanece verdadeiro até hoje, em que pesem as novidades institucionais que emergem com as eleições de 1982 — estimulando uma maior participação em alguns governos estaduais - e, depois, com o governo da Nova República. Não pretendo dizer que inexistissem, durante a transição, pressões da sociedade ou que estas não tivessem desempenhado um relevante papel no processo de democratização. O que digo apenas é que seus efeitos eram maiores sobre o regime, até porque visavam mudá-lo (ou derrubá-lo), do que sobre os governos. A rigor, não eram participação no governo, como se supõe que deva existir em uma democracia, mas contestação de um regime ditatorial. Creio que só depois da entrada em vigência da nova Constituição e, em particular, das eleições de 1989 para a Presidência, estaríamos autorizados a falar de participação.

8. *Idem, ibidem*, p. 3.

Deste modo, além de refletir a sociedade brasileira com sua estrutura social extremamente desigual, a ordem política que se consagra na Constituição reflete um processo histórico, o de transição política, com a sua força e com as suas debilidades democráticas. Mais ainda: dentro deste processo de transição, reflete um processo constituinte, cujos limites foram claramente definidos. Não tivemos uma Constituinte exclusiva, que poderia ter assinalado uma ruptura com a ordem institucional herdada do regime militar, mas uma Constituinte Congressual, que, convocada no espírito dos compromissos que levaram as antigas oposições ao Colégio Eleitoral e eleita à sombra dos governadores de 1986, não tinha como deixar de enfatizar seus laços de continuidade com a ordem anterior. O exemplo mais nítido desta continuidade está na definição constitucional do papel das Forças Armadas, caracterizando uma autonomia das instituições militares em face do poder civil; uma autonomia dos militares que arrisca, pelo menos em situações de crise, a converter-se, de novo, em tutela sobre os civis. E que, à parte as intenções atuais das Forças Armadas, as mantém no horizonte dos grupos políticos e sociais que possam vir a estar, em circunstâncias de crise, interessados em virar a mesa.

Tudo isso quer dizer que a Constituição de 1988 não reflete, de modo direto, a correlação das forças (grupos e classes) na sociedade. Ela as reflete através do prisma deformante da correlação de forças políticas que se gestou ao longo da transição. Um prisma que, impedindo as eleições diretas para Presidente da República e a convocação de uma Constituinte exclusiva, provavelmente deformou em um sentido político ainda mais conservador uma realidade social já de si conservadora.

Um processo de transição como o que tivemos realmente não tinha como chegar a uma democracia social, menos ainda a um regime de social-democracia a la européia. Temos um regime liberal de oligarquias competitivas. Mas, se não podemos considerar esta definição suficiente, como definir o resto do sistema de poder? Ou melhor: como definir o conjunto?

### **Um "Sistema Dual": Os de Dentro e Os de Fora**

De novo seguindo os termos de Dahl, direi que temos no Brasil, hoje, um "sistema dual". O cientista político americano esclarece o sentido do "sistema dual" com os exemplos de Atenas, da Antigüidade, e do Sul dos Estados Unidos, até os anos 60. Este sistema de poder combina, de modo peculiar, a participação de alguns e a exclusão de outros. No Sul dos EUA, a participação dos brancos e a exclusão dos negros; em Atenas, a participação, por exemplo, dos aristocratas e a exclusão dos escravos. Para uns, se reservam mecanismos mais ou menos efetivos de expressão e de influência (Dahl argumenta para o caso Sul dos Estados Unidos como se fosse uma poliarquia, garantindo, para os brancos, Uberdade de expressão, de organização, de influência sobre os governos etc.). Para outros, se reserva um regime de

coerção e, nos casos extremos, de terror<sup>9</sup>. Está claro que os "sistemas duais" podem ser bastante diferentes entre si. A África do Sul de hoje seria um caso extremo. Um exemplo mais suave poderia ser a Itália do período de Giolitti, com a sua notória divisão entre o Norte e o Sul.

Creio que a ordem política do Brasil de 1988 poderia ser considerada como um "sistema dual". E creio que este poderia ser tido como semelhante ao italiano (até as primeiras décadas deste século) sobretudo pela acentuada diferenciação regional do jogo de poder. Para fins de comparação com outros "sistemas duais" de poder de forte diferenciação regional, convém ter também presente que somos, como os Estados Unidos, em especial o do Sul, uma sociedade de passado escravocrata. Aproxima-nos, porém, do caso italiano a circunstância de que aqui, provavelmente, a "dualidade" do sistema se baseie menos em critérios de discriminação racial do que em critérios de discriminação social. Como diz Ulysses Guimarães, a miséria é uma forma de discriminação e "não há pior discriminação do que a miséria"; "num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto". No nosso caso, portanto, a "dualidade" está caracterizada pelo fato de que existem dezenas de milhões de pessoas que são cidadãos, no sentido político-formal da expressão, mas que não têm condições sociais de exercer a cidadania.

Em que consiste o nosso "sistema dual"? Para os de dentro - isto é, para os grupos dominantes e, a partir da Constituição de 1988, para os setores organizados da sociedade - temos um regime liberal de oligarquias competitivas. E evidente que dentre estes setores organizados existem os que se opõem, particularmente, entre os trabalhadores e demais setores populares. Os de fora são os muito pobres e os sem capacidade de organização. E permanecem à margem, não por força de critérios de discriminação racial ou por qualquer restrição institucional específica (como poderia ser, por exemplo, a exclusão do analfabeto do direito ao voto), mas por efeito de suas próprias condições sociais de existência e de suas condições culturais e políticas de organização (ou melhor, de desorganização).

A Itália do período do transformismo (que o liberal Robert Dahl menciona de passagem e que o marxista Antonio Gramsci analisa extensamente) é um caso no qual se percebe que o dualismo pode assumir a unidade típica de um sistema. Dizer dualidade não significa, necessariamente, afirmar uma separação das partes. Dizer que temos um "sistema dual" de poder não significa dizer que tenhamos dois países, exteriores um ao outro, como sugeria Jacques Lambert com a sua teoria dos "dois Brasis". No que se refere às massas, é importante assinalar que um "sistema dual" não é, a rigor, um sistema de exclusão mas um peculiar sistema de dominação. E isso vale tanto para as "de dentro" quanto para as "de fora". Afinal, não se pode erguer um sistema de dominação sobre as massas "excluídas" sem que isso tenha pesadas repercussões sobre a dominação das massas "incluídas".

9. Dahl designa este último como um "regime de hegemonia".

Nas anotações de Gramsci sobre o "Mezzogiorno", fala-se das massas mais pobres do Sul da Itália não para qualificar a sua ausência no processo político mas para definir as formas heterônomas, extremamente rígidas, de incorporação, a que se acham submetidas. Enquadradas em uma estrutura rural de grande propriedade e de baixo nível tecnológico, estas massas de trabalhadores rurais são tão pobres que se tornam, por isso mesmo, incapazes de ação autônoma e de organização autônoma. Significa dizer que estes trabalhadores estão excluídos como cidadãos, mas estão incorporados como "clientes". No contexto de uma sociedade atrasada e de uma economia sem dinamismo, a dependência econômica e social em que vivem estes trabalhadores "cria" ( ou "recria") sua dependência política e ideológica.

Estou acompanhando o argumento de um marxista. A rigor, porém, esta visão não tem nada de especificamente marxista. Robert Dahl, inspirado em Tocqueville, diz que, nas sociedades agrárias tradicionais, "desigualdade em terra é equivalente a desigualdade na distribuição de recursos políticos". E acrescenta: "... em uma sociedade agrária as desigualdades serão acumulativas, não dispersas, e (...) o poder terá uma alta correlação com a propriedade da terra". Isso significa que pode ocorrer uma "acumulação de desigualdades" quanto a status, riqueza, renda e meios de coerção, levando a uma desigualdade de recursos políticos que é reforçada pelas crenças prevalecentes. Do lado de uma ínfima minoria acumulam-se o poder, a riqueza e a estima social; do outro lado, para a grande maioria da população, está "uma vida de opressão, privação, dependência, repressão e ignorância"<sup>10</sup>. Tudo isso se agrava quando o Estado entra no meio como um fator adicional de concentração de recursos nas mãos da minoria.

Gramsci observa que os trabalhadores do Sul da Itália se tornam "massas de manobra" dos seus próprios patrões e do inumerável séquito de padres e de burocratas que os apóiam. Apoiados no controle das massas atrasadas, os oligarcas rurais do Sul da Itália teriam formado, junto com os empresários industriais (modernos) do Norte, um bloco de poder que domina o conjunto do país. Ou seja, o "sistema dual" separa e divide os trabalhadores na base da sociedade, mas isso não significa uma separação da sociedade como tal. Divide os de baixo mas não os de cima. O "sistema dual" é, portanto, na realidade, um sistema uno. Ele se unifica no bloco de poder que unifica a classe dominante, esteja esta no Norte ou no Sul. É este, segundo Gramsci, o conteúdo de classe do "sistema dual". Poderíamos acrescentar que, através desse método de unificação da classe dominante, o lado mais atrasado do país governa o lado mais moderno.

### **Sistema Dual, Clientelismo e Bloco de Poder**

O caso do Brasil talvez tenha algo a acrescentar à literatura sobre os "sistemas duais" de poder. Com o desenvolvimento urbano e industrial, dos anos 30 em diante, o "Coronelismo" diminuiu de escala e se tornou um fenô-

10. Dahl, *op. cit.*, p. 54 e 55.

meno regional, em especial nos Estados do Norte e Nordeste. No conjunto do país, o "Coronelismo" se diluiu em um "clientelismo" muito mais geral e difuso, menos dependente da figura do proprietário de terras do que de qualquer um que, mesmo nas cidades, se instale nas vizinhanças do poder. Refiro-me, aqui, a isso que se poderia chamar de clientelismo tradicional e que pode alcançar tanto o campo quanto a cidade, em particular nas regiões agrárias tradicionais<sup>11</sup>. É bastante diferente, no seu conteúdo como nos seus mecanismos, da ação dos grupos de pressão e de outros grupos de interesse que compõem a clientela moderna da política, em geral autônomos na sua organização e na sua conduta, e que podem ser observados nas regiões mais modernas do país.

Retomando Victor Nunes Leal, o "Coronelismo" é, do lado do "coronel", expressão de uma espécie de compromisso entre um "poder privado" decadente e um "poder público" fortalecido. Quanto ao trabalhador, o "Coronelismo" consiste em considerá-lo não como cidadão mas como "cliente" em uma relação de dependência de padrão senhorial. Como no "clientelismo" tradicional em geral, ao qual se assemelha e no qual, com frequência, se dilui, no "Coronelismo" o trabalhador não é cooptado pelo salário mais alto, nem pelos lucros do seu esforço, caso se trate de um pequeno proprietário, de um arrendatário ou de um autônomo, nem conquistado pelo acesso a maiores possibilidades de consumo de uma economia dinâmica, nem seduzido pelo progresso que o patrão representa. Não é porque o patrão tem êxito como capitalista que o trabalhador é levado a apoiá-lo. Pelo contrário, é o fracasso do patrão como capitalista que leva o trabalhador a depender do patrão. Do mesmo modo, não é o êxito do patrão como capitalista que o leva ao controle do Estado. E, pelo contrário, o seu fracasso como capitalista que o leva a depender do Estado nos grandes temas e a controlá-lo na miudeza fisiológica. É claro que isso tudo tem muito a ver com a nossa formação ibérica e com os padrões de um capitalismo burocrático e mercantilista que ainda hoje caracteriza as regiões agrárias mais tradicionais do país<sup>12</sup>.

No Sul dos EUA, diz Robert Dahl, era o terror dos brancos que excluía os negros do exercício do voto. No "Coronelismo" e no clientelismo tradicional, é, no fundo, também o terror o grande "estímulo" para que o pobre vote ... no seu patrão. São diferentes, porém, a base do medo e o seu resultado. Aquilo de que se tem medo não é tanto dos jagunços, embora estes não estejam ausentes do panorama, mas, sobretudo, das secas, das inundações,

11. Algumas vezes autorizadas sobre um caso, o da Bahia. Jutahy Magalhães Jr., Secretário da Justiça e coordenador político do governo da Bahia e deputado federal, diz que as oligarquias, "em termos de estrutura eleitoral, representam 50% do interior do Estado". O deputado Luiz Eduardo Magalhães, de grupo (oligárquico) opositor no Estado, entende que "duas coisas explicam a oligarquia. Uma é a tradição, o costume. Outra é a fisiologia mesmo". Jutahy Magalhães Jr. não crê no futuro das oligarquias: "A concentração nos centros urbanos e a televisão vão acabar com isto". Diz também que "até no pólo petroquímico de Camaçari, que tem apenas 11 anos, o grande empregador era o Estado". Ver reportagem de Bob Fernandes, "Oligarquias familiares dominam a política da Bahia", Folha de S. Paulo, 9-10-1988.

12. Ver a análise de Luís Carlos Bresser Pereira sobre o governo Sarney, em particular a relação entre o Nordeste e o capital mercantil. O autor enfatiza, particularmente, a relação entre o clientelismo (o fisiologismo) e o tipo de formação capitalista prevalecente naquela região.



da falta de alimento, do deslizamento fácil do subemprego para o desemprego. A violência dos jagunços cresce diante dos que desobedecem e, sobretudo, diante dos que ousam se organizar para defender os seus interesses. De alguns anos para cá, essa violência atinge, de modo direto, os segmentos mais combativos do sindicalismo rural, na proporção de um assassinato a cada dois dias<sup>13</sup>. Mas o que vale para a maioria não é, diretamente, a violência do jagunço, mas a da miséria. É, diretamente, a miséria que induz o trabalhador a estar sempre na dependência da migalha que pode, eventualmente, cair da mesa do patrão. É a miséria que "estimula" o trabalhador a estar presente na eleição para apoiar o patrão ou o chefe político local que o patrão apóia.

Eis aí um fator decisivo na arquitetura política do "sistema dual" na sociedade brasileira. Em 1982, na expressão de Tancredo Neves, o partido do governo, então o PDS, tornou-se o "partido do Nordeste". Depois, o PMDB, como partido do governo, teve a sua vez no Nordeste. E terá a sua vez na região qualquer partido, desde que seja do governo e desde que seja capaz de restabelecer os liames do "Coronelismo" e do clientelismo tradicional. Nas condições sociais de miséria das massas populares e na estrutura da propriedade da terra, vigentes naquela região e em outras regiões do país, acham-se alguns dos fundamentos do sistema de poder vigente no país.

Na Itália se falava (não era apenas Gramsci, nem apenas os marxistas, também os liberais) de uma *questione meridionale*, para indicar como o poder enraizado nas regiões mais atrasadas do país constituía uma estaca decisiva do sistema nacional de poder. Os efeitos das diferenciações regionais no plano político são sempre difíceis de se avaliar, em especial em um país como o nosso, de estrutura e tradição federativa. Mas não teria chegado o tempo de admitirmos que, depois de toda a industrialização e a urbanização do Centro-Sul do Brasil, é ainda o poder enraizado nas áreas de predominância da grande propriedade da terra, em geral no Norte e no Nordeste, que serve de fundamento para o sistema nacional de poder? Não seria tempo de admitirmos que temos aqui algo parecido a uma *questione settentrionale*?

Em todo caso, parece certo que aqui, como na Itália de Giollitti, a arquitetura do "sistema dual" divide os de baixo e unifica os de cima. Os de cima são organizados, na maior parte, senão todos, quase como decorrência direta de sua condição social. E mesmo quando não o sejam, como aliás ocorre com muitos, em especial no plano político-partidário, podem suprir a falta de organização com dinheiro. Os de baixo são' divididos: por mais combativos que sejam, os organizados são uma minoria; na maior parte são desorganizados, não sabem se representar e, por uma razão ou por outra, têm que ser representados por alguém que não pertence a seu meio. Até aqui é inegável que estes outros que os representam têm sido, na maior parte dos casos, seus próprios patrões. Eis uma questão central do ponto de vista dos que se iden-

13. Exemplos de violência rural podem ser encontrados em qualquer dos Estados predominantemente rurais do país. Com mais frequência, aparecem, ultimamente, os casos do interior do Maranhão, do Sul do Pará e de Rondônia.

uficam com os interesses dos trabalhadores: como estabelecer a unidade dos de baixo?<sup>14</sup>.

A nova Constituição reflete esta realidade de poder em pelo menos dois pontos fundamentais. O primeiro está nos critérios definidos para a representação da população na Câmara Federal, possibilitando, a contrapelo da boa doutrina da representação proporcional, enormes diferenças no peso do voto dos cidadãos segundo o Estado a que pertencem<sup>15</sup>. Embora defendida por muitos em nome dos princípios do federalismo, a distorção da representação favorece, na maior parte dos casos, as oligarquias políticas dos Estados de caráter basicamente rural. É, portanto, uma condição favorável aos grupos de poder de regiões sempre tendentes a maximizar, em termos nacionais, a sua capacidade regional de controle de massas.

O segundo ponto diz respeito à ausência na Constituição de qualquer mecanismo institucional eficaz para a promoção de uma reforma agrária no país. Não saímos da legislação preexistente sobre a matéria e que tem origem no governo Castello Branco. Embora a Constituição possa ser criticada, em muitas partes, por "detalhismo" e por "corporativismo", não creio que esta crítica pudesse se adequar à questão da reforma agrária num país que mantém, em muitas regiões, uma estrutura agrária tecnologicamente atrasada, economicamente improdutiva e apoiada no binômio latifúndio-minifúndio. Não se pode, evidentemente, pretender qualquer efeito milagroso para uma reforma agrária como fator de consolidação da democracia política e de desenvolvimento de uma democracia social. Mas é importante assinalar que, neste caso, prevaleceu, na Constituição, o poder de grupos de pressão, aliás tão "detalhistas" e "corporativistas" quanto quaisquer outros. A única diferença é que, aqui, prevaleceu a vontade dos interessados em manter o *status quo* da estrutura agrária do país.

### Um Sistema de Contradições

Mesmo à custa de excessos de simplificação, vale a pena resumir os traços do nosso "sistema dual" de poder. Temos, de um lado, uma ampliação dos direitos individuais, dos direitos políticos e dos direitos sociais. São exemplos, no campo dos direitos individuais, o *habeas-data*, o tratamento dado à tortura e as restrições impostas à autoridade policial para efetuar a prisão; no campo dos direitos políticos, são exemplos a liberdade de organização partidária e o direito de comunicação política nas épocas eleitorais; no campo dos direitos sociais, temos a equiparação dos direitos dos trabalhadores

14. Anoto, de passagem, que, em alguns dos importantes embates de opinião ocorridos durante a Constituinte, foi possível observar que muitos setores de pequenos proprietários rurais, eventualmente filiados à CONTAG, aceitaram a liderança da associação dos grandes proprietários de terra, a UDR.
15. A importância do tema está ressaltada por Ulysses Guimarães quando fala da Federação como "a unidade na desigualdade" (...) "a irmandade entre as regiões". Reconhecendo a situação peculiar do Norte e do Nordeste, ainda em nome do federalismo, diz que as regiões "mais prósperas devem colaborar com as menos desenvolvidas".

do campo aos da cidade, a maior independência da organização sindical (em que pesem as sobrevivências do corporativismo do Estado Novo) e o direito de greve, pela primeira vez afirmado sem ressalvas em uma Constituição brasileira. Do outro lado, o sistema se caracteriza pela permanência da autonomia das instituições militares em face dos poderes civis da República, pela sub-representação das regiões mais modernas do país e pelo "congelamento" da "questão agrária".

Não se podem diminuir os avanços realizados no caminho da construção de uma democracia política no país. Estamos diante de uma considerável ampliação do campo do direito em nossa sociedade. Mas também é verdade que estamos diante de um processo de crescimento democrático que se encontra sob estrito controle conservador. Isso nem sempre é tão evidente quanto seria de se desejar porque, como em todo sistema, também neste "sistema dual" as partes se entrelaçam, misturando o bom e o ruim. A sobre-representação das regiões dominadas por oligarquias tradicionais não se acha desmentida pelo crescimento do poder do Congresso. E, não há como negar, o crescimento do poder do Congresso em face do Executivo é uma das inovações democráticas mais significativas em nossa tradição de presidencialismo imperial e de Congresso fraco. Mas esta inovação quanto ao regime de governo, que nos afasta da nossa experiência recente de ditadura e nos aproxima de modelos democráticos (por exemplo, o modelo americano do presidencialismo de Congresso forte), se faz ao preço da manutenção dos privilégios das oligarquias.

Exemplos como este indicam que estamos diante de um verdadeiro sistema de poder, não apenas de uma lista de regras formais. Como qualquer sistema, também este é um tecido feito de privilégios, de direitos, de instituições e de organizações. E este conjunto expressa o nível atual do desenvolvimento — ou, conforme o ponto de vista, do subdesenvolvimento — da sociedade brasileira. Buscando manter sua difícil unidade, o sistema não teria como evitar a combinação de elementos contraditórios. E isto significa, evidentemente, a possibilidade de problemas, crises e situações de instabilidade. Mas também significa a perspectiva de mudanças. A questão é: quais problemas, quais perspectivas?

Parece não haver dúvida de que avanços no sentido de uma maior igualdade social podem ser tidos como uma condição de consolidação da democracia política. Tem havido justificada insistência neste tema entre nós. Como diz Bolivar Lamounier, "no longo prazo, mais igualdade ajuda a sustentar a democracia"<sup>16</sup>. O mesmo autor sugere ainda, confirmando esta mesma idéia, que o processo de consolidação da democracia no Brasil dependerá tanto de condições políticas, que se expressariam em um crescimento da liberalização e da participação (que ele unifica na idéia de representação), quanto de condições sociais que conduzam à desconcentração de poder e ao pluralismo social. Neste sentido, creio que podemos aceitar a idéia de que

16. Bolivar Lamounier, "Perspectives on Democratic Consolidation: The Brazilian Case", São Paulo, IDESP, abril, 1986, p. 37 e seguintes.

temos, pela frente, uma perspectiva tanto de consolidação de uma democracia política quanto de construção de uma democracia social. Trata-se de buscar uma estratégia política que reconheça que a questão da democracia política e a da democracia social estão, ambas, na agenda, como dizem O'Donnell e Schmitter<sup>17</sup>.

Tentativas de resposta têm sido oferecidas, em particular, pelos defensores das propostas de pacto social, muitos dos quais (embora nem todos) defendem também perspectivas de uma democracia social ao estilo das social-democracias européias. O maior mérito dos que insistem nesta temática tem sido o de chamar a atenção para a urgência da "questão social" no país. Retomemos, por exemplo, a reflexão de Jaguaribe: "A principal conclusão a que conduziu a presente pesquisa, no que se refere às condições de viabilidade de uma democracia estável e socialmente responsável, nas presentes condições brasileiras, foi a de que, para alcançar tal resultado, se necessita de um novo pacto social, que estabeleça (...) um programa de desenvolvimento social e econômico que assegure, com a possível celeridade, uma efetiva elevação do nível de vida das grandes massas, de sua educação e capacidade produtiva e de sua participação na sociedade brasileira. Se não se chegar (...) a um sério acordo a esse respeito, não se logrará uma democracia estável no Brasil"<sup>18</sup>. Vale acentuar algumas palavras — acordo, pacto social, programa, estabilidade política. É, sobretudo, no que se refere a estas palavras que eu gostaria de assinalar algumas ressalvas quanto aos conceitos de Jaguaribe.

Como o tema que estamos debatendo, também não é nova a propensão para se buscar algum caminho ao estilo dos regimes social-democratas da Europa. Trata-se, aliás, de uma tendência que não se limita aos intelectuais. Ela está presente também, senão na prática, pelo menos nos rituais da política. Na democracia da Constituição de 1946, esta propensão aparecia, por exemplo, na designação adotada por alguns dos partidos políticos: o nome do PSD foi inspirado no SPD alemão, assim como o do PTB foi inspirado no *Labour Party* inglês, sem esquecer a abundante safra de pequenas legendas "trabalhistas" e "sociais" daquele período. Mais recentemente, isto é, desde a reforma partidária de 1979, tivemos a repetição do mesmo fenômeno: a ARENA converteu-se no PDS; do PMDB surgiu, há pouco, o PSDB; sem esquecer, uma vez mais, as tentativas sempre renovadas dos partidos "sociais", "socialistas" e "trabalhistas"; além destes, a velha sigla PSD voltou aliás irreconhecível, em 1987. Não se pode omitir o ressurgimento dos dois partidos "comunistas", sem ligações com a social-democracia, mas com evidente preocupação com a "questão social". E, finalmente, o PT, nascido de importante segmento do "novo sindicalismo".

17. Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, *Transições do Regime Autoritário - Primeiras Conclusões*, Editora Vértice, Cap. 2.

18. Jaguaribe *et alii* - *Brasil, Sociedade Democrática*, *op. cit.*, p. 443.

19. São vários os intelectuais brasileiros que vêm trabalhando nesta perspectiva. Entre os mais preeminentes, seria importante ter presente, além de Hélio Jaguaribe, o nome de Luís Carlos Bresser Pereira. Deste autor, ver, em especial, o livro *Pactos Políticos*.

Poucas vezes se terá visto na história de um país tanta angústia em vincular a política e o social. A mesma inquietação pode ser registrada, além das siglas, nos programas dos partidos e em boa parte dos temas de debate político mais recente, em torno de "planos de emergência" propostos, em diferentes momentos, pelo governo da Nova República. Aliás, se o governo Sarney tem algum programa, coisa da qual se pode legitimamente duvidar, este se resume nessa idéia: "Tudo pelo social". E para finalizar esta lista já longa, temos o discurso de Ulysses Guimarães, o qual, apesar do ceticismo de Afonso Arinos, tenta colocar como divisa desta nova época democrática a antiga preocupação brasileira com a ligação entre o social e o político.

Quando se examina de conjunto a história política brasileira desde os anos 30 para cá — quando a "questão social" deixou de ser, para o Estado, apenas uma questão de política —, é difícil saber o que mais surpreende, se a insistência em se falar no problema, se a incapacidade prática em encontrar caminhos que o resolvam. Como os alemães da época de Marx, também de nós, brasileiros, se poderia dizer que somos levados a "realizar" no pensamento aquilo que não somos capazes de realizar na prática.

### **Qual Democracia Social?**

Fábio Wanderley coloca a ênfase num ponto esquecido por muitos: a questão da organização. Já vimos como a questão da organização é um dos critérios para descrever o travejamento do sistema de poder. Aliás, não deixa de ser surpreendente o esquecimento em que se acha a questão da organização em um país onde já se colocou tanta ênfase (Oliveira Vianna) em seu amorfismo e em sua própria incapacidade de se organizar. Uma razão a mais para que o ponto de vista da organização assuma um caráter prático no momento em que se buscam perspectivas para a consolidação da democracia no país. Sabemos, diz Fábio Wanderley, que a consolidação da democracia política e a construção de uma democracia social se apresentam, ambas, ao mesmo tempo, na agenda de nossa época. Daí que, "do ponto de vista prático, a questão crucial é a de saber onde — em que esfera, *social* ou *política* — se encontram as alavancas de cujo manejo cabe esperar o desdobramento de um processo favorável". A resposta que ele mesmo apresenta, e com a qual eu concordo, é a de que as relações entre a democracia social e a democracia política são, em si mesmas, um problema político. Ou seja, trata-se de buscar as "condições políticas da democracia social — e política"<sup>20</sup>.

Se não temos nem democracia política (consolidada) nem democracia social, teremos que buscar uma estratégia que aponte para a consolidação da primeira e para a construção da segunda. É este o sentido fundamental que deveria ser atribuído a muitas das formulações, algumas delas bastante confusas e outras demasiado vagas, que se encontram ao longo de nossa história

20. Fábio Wanderley Reis, "Consolidação democrática e construção do Estado", em Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell, *A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas*, Editora Vértice, 1988, p. 14. Os grifos são meus (FCW).

de após 1930, e que eu qualifiquei acima como angustiada procura das ligações entre o social e o político. E acrescento ainda que o fato de podermos reconhecer este problema como um problema real não significa que tenhamos que alimentar a ilusão de que seja possível construir, neste país, uma social-democracia, no futuro previsível. A social-democracia foi, na Europa, uma das formas de enfrentar esta questão, mas não foi a única nem provavelmente a que mais se aproxime de nossa experiência histórica e de nossas condições sociais e políticas.

Com a lucidez que lhe é habitual, não se encontram por acaso, nas reflexões de Hélio Jaguaribe, palavras como acordo, pacto, programa e estabilidade. A da social-democracia que ele almeja supõe não apenas uma sociedade organizada — em especial uma classe operária amplamente organizada — mas pressupõe também um elevado grau de consenso sobre alguns pontos decisivos relativos ao desenvolvimento social e econômico do país. Supõe uma sociedade programável, senão mesmo programada, de que é emblemática a concepção social-democrática da co-gestão — ou seja, de uma divisão de responsabilidades e de uma complementação entre operários e empresários, na gestão da empresa, como se espera que as classes possam dividir responsabilidades e colaborar na gestão da sociedade. Não creio que tenhamos muita coisa parecida com isso no Brasil, não, pelo menos, nas condições atuais. E, *last but not least*, também nos falta, na época atual, este outro pressuposto da social-democracia, qual seja o de um Estado saindo da longa abstinência econômica do período do liberalismo clássico para um crescente intervencionismo.

Estamos, pelo contrário, em uma sociedade pouco organizada, altamente desigual e conflitiva. E diante de um Estado que esgotou sua capacidade de financiamento depois de meio século de crescente intervencionismo. O que se toma por influências ideológicas da social-democracia em nossa história política é, na verdade, uma outra coisa. Temos, isso sim, em nossa tradição, muitos sinais de uma generosa influência de uma democracia ao estilo de Rousseau ou de Jefferson. Nosso pensamento democrático está fortemente marcado pela concepção de uma democracia majoritária voltada para os ideais da igualdade política que, na tradição americana, recebeu a designação de *populist democracy*<sup>21</sup>. Franklin Roosevelt está muito mais perto desta tradição jeffersoniana de democracia do que de qualquer social-democracia imaginável. Creio também que o discurso de Ulysses Guimarães, no ato de promulgação da nova Constituição, está firmemente ancorado nesta mesma tradição. Em nossa formação política, esta tradição de pensamento democrático se misturou com as práticas e os costumes de que chamamos, em nossa história, de populismo. O nosso populismo não tem tradição teórica, mas, se formos escavar nos significados possíveis de suas muitas práticas (algumas delas, aliás, de sentido autoritário), encontraremos elementos de uma democracia majoritária e uma funda preocupação com a igualdade política<sup>22</sup>.

21. Sobre este tema, ver Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

22. Soa paradoxal mas é real. Embora tenhamos, na prática, uma política de minorias, isto é, de oligarquias, a nossa tradição está dominada por uma concepção da democracia de maioria. A ar-

Temos que assumir com toda clareza o caráter conflitivo de nossa sociedade e, por conseqüência, da democracia que se pode construir entre nós. O exemplo desta conflitividade foi dado pelo processo de transição: falou e foi ouvido quem teve força, isto é, organização e recursos para tal. O que temos, na Constituição, é uma democracia na qual só terão voz e serão ouvidos os que tenham recursos para enfrentar os conflitos que devem vir. A boa estratégia para desenvolver a democracia entre nós será aquela que levar a sério o caráter conflitual que a nossa realidade contém.

Temos em perspectiva, no horizonte imediato, uma democracia política de massas. É bem provável que caminhemos, ao mesmo tempo, para uma democracia social de massas. Como poderia funcionar uma social-democracia em um sistema dual de poder ou a partir de um sistema dual de poder? Poderíamos, talvez, com muito boa vontade, imaginar uma social-democracia funcionando em São Paulo. Mas, neste caso, como ficaria o resto do país? Além de pressupor uma sociedade organizada, uma social-democracia pressupõe uma sociedade integrada, isto é, uma sociedade que já integrou — ou está integrando — todas as classes "autóctones". A social-democracia reforçou tendências a uma maior igualdade social, mas reforçou tendências que já vigoravam em países como a Alemanha, a Suécia e a Inglaterra, nos quais o capitalismo assumiu, desde inícios deste século, tendências de efeitos homogeneizadores, tanto no plano social quanto nos planos étnico e inter-regional, que contrastam fortemente com os efeitos excludentes do capitalismo do século XIX<sup>23</sup>. Alguns países europeus, como a França, se aproximam da hipótese, embora guardando suas peculiaridades. Onde a integração homogeneizadora do capitalismo enfrentou dificuldades maiores, a social-democracia não surgiu. Poderíamos, realmente, falar de social-democracia para países como os Estados Unidos, de após Franklin Roosevelt, ou como a Itália, do após-guerra em diante? É certo que todas as sociedades democráticas modernas passaram pela experiência do *Welfare State* e da ampliação dos direitos sociais. Mas a ocorrência de ambos os fenômenos, se basta para indicar a existência de uma democracia social de massas, é insuficiente para caracterizar um regime de social-democracia.

A incapacidade de amplos setores da política brasileira em assumir os conflitos (e as carências de organização), tais como se apresentam, é o que explica tanto a persistência de paradigmas social-democratas quanto a insistência nas propostas de pacto social. Tanto do lado dos empresários quanto do lado dos patrões, a insistência na idéia de um pacto social tem mais a ver com resíduos ideológicos do populismo do que com as possibilidades reais da situação presente.

quietura institucional é, por assim dizer, de estilo "madisoniano", ou seja, visa garantir as minorias (oligárquicas) através de um sistema bicameral e, sobretudo, da sobre-representação das regiões agrárias. Mas a ideologia do sistema é "jeffersoniana". Daí que, com freqüência, as instituições políticas sejam vistas na perspectiva do conjuntural.

23. Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, capítulo 26, Madrid, Editorial Aguilar, 1971.

Do lado dos trabalhadores, as diferenças de orientação entre a CUT e a CGT ajudam a entender o problema. A CUT cresce por uma razão básica: em última instância, ela só acredita na sua capacidade de organização e na capacidade de luta de seus filiados<sup>24</sup>. A CGT — herdeira do espólio do sindicalismo da época populista — se mantém, mas com um ritmo menor de crescimento. A frequência com que líderes do "sindicalismo de resultados" aparecem, em conversas, aliás muitas delas sem qualquer resultado, com figuras do governo ou das classes empresariais, acaba por produzir, em suas bases, um efeito desmobilizador. Dá a impressão de que conquistas podem ser obtidas sem luta, apenas pela eficácia do diálogo e do entendimento. Na verdade, o "sindicalismo de resultados" da CGT só alcança algum êxito — ainda que, na maior parte, êxito de imprensa — quando tem, atrás de si, a mobilização das greves, e estas, na maior parte, são lideradas pelo "sindicalismo de conflito" da CUT.

Parece-me claro que todos pagamos um preço pelas tradições populistas que estimulam atitudes paternalistas; estas, além de indesejáveis em uma democracia, são inviáveis em nossa situação atual. Se na democracia populista, políticas paternalistas tiveram algum êxito, foi, em primeiro lugar, porque os trabalhadores eram, mesmo nos seus setores mais organizados, demasiado frágeis para buscar caminhos autônomos. E, em segundo, porque o Estado podia, ainda, operar como um instrumento, senão de redistribuição de renda em favor das classes populares, pelo menos como um dos principais financiadores das políticas de crescimento econômico, e, assim, indiretamente, criar empregos e novas possibilidades de renda para as classes populares. Mais do que distante imitação da Espanha, com seus famosos pactos de *Moncloa*, as propostas de pacto social que circulam entre nós são formas de nostalgia de uma democracia populista que acabou em 1964. Têm conduzido às mesmas decepções e aos mesmos fracassos as propostas de acordos políticos de caráter mais amplo em torno de algum plano de desenvolvimento econômico, cujas diretrizes ninguém define, pois isso significaria criar, de imediato, círculos de resistência e de oposição. Neste sentido, a história da Nova República é, desde o início, desde o primeiro "plano social" solicitado por Tancredo Neves a uma equipe de economistas, uma história de repetidos fracassos.

Se pudermos deixar a nostalgia populista de lado, talvez cheguemos à conclusão de que o caso brasileiro está mais próximo do caso dos Estados Unidos da época de Roosevelt do que dos regimes de social-democracia européia. O *New Deal* não nasceu de nenhum "pacto social", embora talvez tenha levado, como pretendia, a um novo pacto. Nasceu de iniciativas do governo que foram processadas, desde o início e, aliás, com extrema eficácia, em cenários estritamente políticos e institucionais, ou seja, no jogo dos partidos e no Congresso. Não houve, pelo menos não no início, nenhum ce-

24. Pode ser tomado como indicador deste crescimento o recente Congresso da CUT, realizado em Belo Horizonte, em início de setembro, com cerca de 7.000 dirigentes sindicais e militantes de base.



nário ao estilo de *La Moncloa*, nenhuma mesa onde tomassem lugar representantes dos empregadores e dos empregados junto com os partidos políticos e com as centrais sindicais. O *New Deal* nasceu das iniciativas do governo, que ouviu quem quis e que elaborou suas próprias concepções, pelas quais assumiu inteira responsabilidade diante de um Congresso cuja maioria este mesmo governo estava preparado para conquistar. No que se refere aos trabalhadores, o *New Deal* consistiu em estabelecer novas regras e novas garantias para regular as disputas entre capital e trabalho mais do que em estabelecer medidas de caráter "substantivo". Neste sentido, pode-se dizer que, diferente da social-democracia com seu reformismo social, o *New Deal* foi, sobretudo, um reformismo institucional. Assegurados, por exemplo, o direito de greve e a proibição de listas negras ou de *lock-outs*, a "substância" da mudança teria que vir pela luta social<sup>25</sup>.

Estamos perto disso com a nova Constituição? Depois de havermos passado tanto tempo buscando modelos na Europa, não pretendo sugerir que passemos a buscá-los nos Estados Unidos. A propósito, em qualquer comparação entre a nossa renascida democracia liberal e a democracia americana não pode passar por alto o fato de que a nossa é muito mais conservadora. Pretendo apenas sugerir que o fato de se reconhecer o quanto tem de conservadora a nova ordem política não deve impedir ninguém de valorizar as perspectivas que se abrem para quem seja capaz de se organizar e de lutar. O caminho para a sociedade e para ampliar a democracia tem que usar "alavancas" que se apóiem nos pontos sadios da ordem institucional existente. Quem quiser mais Uberdade política e mais igualdade social terá que defender, ampliar e consolidar os direitos existentes. E terá que defender, ampliar e consolidar as organizações e as instituições democráticas existentes. Esta perspectiva vale tanto no plano da política e do Estado quanto no plano da sociedade civil. E significa não apenas defender, ampliar e consolidar o existente, mas também criar direitos, organizações e instituições novas.

Em termos gerais, este crescimento da capacidade de organização democrática da população na política e na sociedade deverá significar mais liberdade e mais igualdade. Até porque, como bem observa Fábio Wanderley, a organização é um "requisito de êxito da ação política, sobretudo no que diz respeito à classe trabalhadora ou aos 'setores populares'"<sup>26</sup>. E deverá também confluir em uma articulação mais ampla, e mais sofisticada, entre o Estado e a sociedade. No limite, deverá significar uma nova forma de relacionamento entre democracia política e democracia social, entre a "reivindicação da Uberdade política" e a da igualdade social.

Não se pode, evidentemente, pretender que a consolidação da democracia política e a implantação de uma democracia social no país venham a depender apenas de uma estratégia de construção de organizações e de instituições democráticas. Dependerão também de mudanças em questões "substantivas"

25. Sobre o *New Deal*, ver Arthur Schlesinger, *The Coming of the New Deal*, Cambridge, Mass., USA, The Riverside Press Cambridge, 1958.

26. Fábio Wanderley Reis, *op. cit.*, p. 28 e seguintes.

como a dívida externa, a estrutura da propriedade da terra, o nível de emprego, a distribuição de renda, a evolução do salário real, o controle do processo inflacionário etc. Estas são questões imperativas que serão resolvidas de alguma maneira, progressista ou conservadora, democrática ou autoritária. É evidente que reformas não se propõem apenas para satisfazer o vezo reformista dos proponentes, mas porque as situações as exigem. Ou a democracia política se revela eficaz para produzi-las ou perecerá. Isso tudo, porém, não significa que acordos sobre questões substantivas sejam prováveis. Na verdade, chances de algum acordo sobre questões "substantivas" são mínimas, nas condições atuais. O caminho para alguma eficácia sobre as questões "substantivas" tem que passar pelo reforço das instituições políticas e das organizações da sociedade civil. E, sobretudo, tem que passar pela luta social.

O caso do Brasil é único (como, aliás, todos os outros...). Mas se a nossa experiência pode ensinar algo (senão aos outros, que o seja a nós mesmos...) é que as questões de natureza institucional nunca se dão em um vazio de relações sociais e que sempre repercutem sobre estas relações. Sempre encontraremos exemplos de temas que não puderam ser tratados no plano institucional, porque as relações sociais, isto é, as relações reais de poder, impediram os políticos de fazê-lo. Um deles é o da reforma agrária. Mas também há exemplos de sinal contrário, ou seja, que indicam situações nas quais a existência da organização, do direito, da liberdade é condição de um resultado favorável no plano social real. De novo, o sindicalismo da CUT é um bom exemplo. É evidente que a deterioração real dos salários seria muito maior, não fosse a capacidade de organização dos sindicatos e a Uberdade de greve que conquistaram. Nenhum sindicato foi ainda capaz de oferecer qualquer política salarial alternativa que o governo pudesse adotar em algum grande "acordo nacional". Mas um segmento combativo do sindicalismo tem sido capaz de resistir, embora às vezes até atabalhoadamente, a políticas de compressão salarial. Sem prejuízo da influência de outros fatores, esta resistência sindical tem obrigado os governos a políticas menos nefastas para os trabalhadores do que seriam na ausência dessa resistência. Exemplos desse tipo poderiam ser oferecidos nos mais diversos setores, não apenas no setor sindical. O que tem muito a ver tanto com a transição política, marcadamente política e institucional, em que vivemos, quanto com a natureza da crise de Estado e da crise econômica. É verdade que o reforço das instituições políticas e das organizações da sociedade civil convive também com atitudes do gênero "salve-se quem puder" e com um acentuado corporativismo. Mas é este também um dos caminhos pelos quais a sociedade e o Estado se organizam e se democratizam.

Estamos entrando em um período de intensa conflitividade social, a qual se desenvolverá nos marcos de um regime de tipo liberal, que será tão mais democrático quanto maior for a capacidade de organização e de participação popular. Como diz Raymundo Faoro: "É possível que o Estado brasileiro se modernize em consequência da atuação dos sindicatos e dos setores de base, ligados a uma classe que chegaria em um terceiro tempo. Primeiro, seria a

classe do Ancien Régime. Em segundo, esse conluio entre parte da sociedade - a burguesia que não emergiu - e o Estado. E a terceira classe, que é desprezada, mas que consegue níveis de organização e de mobilização mais expressivos do que os outros — o operariado"<sup>27</sup>. Falando da transição brasileira, alguém já observou que temos pela frente ainda um longo período no qual as questões de natureza institucional ocuparão o centro das preocupações de todos<sup>28</sup>. E provável que assim seja. Parece, contudo, evidente que, nesta nova etapa histórica, as manifestações da "questão social" já não poderão ser omitidas. Até porque serão os portadores da "questão social" os mais diretamente interessados na ampliação dos marcos institucionais existentes. Se for assim, como espero, a célebre e tradicional dissociação entre a liberdade política e a igualdade social terá encerrado o seu percurso em nossa história. Até porque os maiores interessados na igualdade social, isto é, os trabalhadores, estarão entre os primeiros defensores da Uberdade política.

27. Entrevista de Raymundo Faoro, "Um Estado autenticamente militar desde 1930", *Revista da OAB*, 43/48, 1988.

28. Esta sugestão me foi feita por Marcos Aurélio Garcia, meu colega dos seminários sobre Direitos Políticos, no CEDEC.

## DEBATEDORES

*Marco Aurélio Nogueira\**

O texto de Francisco Weffort nos propõe um leque de temas e problemas de primeiríssima grandeza, carregados de conseqüências políticas fundamentais para os dias de hoje. Quero me deter naquele que considero, dentre todos os apresentados, o mais relevante, complexo e explosivo: qual seja, o da relação entre "questão institucional" e "questão social", ou, para usar expressões de Afonso Arinos tão bem resgatadas e incorporadas por Weffort, o da combinação entre a "reivindicação de liberdade política" e a reivindicação da igualdade social.

Weffort começa constatando que ainda estamos diante de uma grave "inarticulação entre os mecanismos institucionais que organizam o espaço da liberdade política e os que se dedicam (ou deveriam se dedicar) à promoção da igualdade social". E lembra, também com muito acerto, que a busca de ligação entre o social e o político tem sido recorrente na história brasileira, inclusive de modo dramático e "angustiante". Ao mesmo tempo, constata que, apesar de toda essa insistência em se falar no problema, persiste a "incapacidade prática de encontrar caminhos que o resolvam". Com o que, seria possível concluir, chegaríamos a um dos eixos constitutivos e explicativos da atual situação brasileira. Um eixo que apenas será deslocado com o incremento da organização da sociedade civil, capaz de colocar em outro nível o espaço institucional e de dar maior eficácia e consistência à participação política.

O diagnóstico, aqui muito grosseiramente sumariado, é irrecusável. Mas creio que ele não se completa inteiramente, como se carecesse de algumas respostas a mais. Uma delas envolve o tema da Constituição elaborada em 1988, por Weffort considerada mais afeta à democracia "regulatória", que à democracia "organizatória", conforme expressões por ele emprestadas de Hélio Jaguaribe. Creio ser fundamental, nesse ponto, reconhecer que Weffort analisa com muita argúcia e competência o processo de que resultou o novo texto constitucional, demarcando com clareza o seu real significado: "a ordem política que se consagra na Constituição reflete um processo histórico, o de transição política, com a sua força e com as suas debilidades democráticas". Embora limitado, o processo constituinte pôde produzir um texto repleto de inovações no plano dos direitos e das garantias. Que, no entanto, ainda não conseguiu ir além de um "sistema dual", em que participação e exclusão, atraso e moderno combinam-se intimamente.

*\* Professor de Ciência Política na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP - Campus de Araraquara. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

Minha ressalva diz respeito às conseqüências que Weffort parece extrair desta constatação. Ele parece não levar até o fim o reconhecimento de que a Constituição de 88 está fundada prioritariamente nos setores organizados da sociedade, que souberam fazer valer seus interesses e seu peso específico, deixando de fora "os muito pobres e os sem capacidade de organização". "O que temos, na Constituição" — afirma ele —, "é uma democracia na qual só terão voz e serão ouvidos os que tenham recursos para enfrentar os conflitos que devem vir."

Pergunto-me: mas não será assim mesmo que as coisas podem ocorrer? Claro, há que se pensar na superação da excludência e no ataque à "questão social" em si: impossível postergar o combate à miséria para o momento em que os miseráveis se organizarem. Mas a atual Constituição tem o seu lado "revolucionário" (tão bem reconhecido no discurso proferido pelo deputado Ulysses Guimarães na solenidade de promulgação da Carta) justamente no fato de ter fixado - de modo inédito — importantes direitos e garantias fundamentais para os miseráveis. A questão, no fundo, é saber como os organizados poderão ajudar a organizar os desorganizados. Onde o tema da centralidade da política, tão bem privilegiado por Weffort. Trata-se, em suma, de perguntar como os partidos de extração e orientação democrático-populares (PMDB, PT, PSDB, os partidos comunistas) irão se conduzir para agregar os desagregados — impedindo assim sua integração pura e simples pelo "sistema" - e viabilizar soluções positivas para a questão nacional como um todo. Bem ponderadas as coisas, é esse o tema, por exemplo, para ficar numa dimensão teórica "clássica", da "questão meridional" italiana que tanto interessou Antonio Gramsci e que ainda hoje motiva acesas polêmicas na Itália.

Inegável que o "sistema dual" divide os de baixo e unifica os de cima, o que torna ainda mais relevante a questão de saber "como estabelecer a unidade dos de baixo". Exatamente por se colocar numa perspectiva que se recusa a "diminuir os avanços realizados no caminho da construção de uma democracia política", Weffort sabe que aquela unidade é decisiva, e apenas alcançável *na política*, através de uma orientação que consolide e reforce as instituições e construa a democracia social. O tema da organização (vale dizer, politização) dos desorganizados, portanto, teria tudo para receber um tratamento mais completo e abrangente no próprio texto em discussão.

Toda a discussão precedente abre para um segundo problema: o da negociação ou do "pacto social", como se convencionou falar nos últimos tempos entre nós. Aqui, temo não concordar com o inteiro teor da análise proposta pelo texto de Weffort a respeito. Ele parte do pressuposto acertado de que amplos setores da política brasileira estão "incapacitados para assumir os conflitos (e as carências de organização) tais como se apresentam", e por isso insistem tanto na proposição recorrente de "pactos" e "acordos". Segundo Weffort, tais proposições "são formas de nostalgia de uma democracia populista que acabou em 1964".

Não há como discordar da idéia de que diversos "resíduos ideológicos" do populismo estão presentes na vida brasileira, enformando a maioria dos projetos e tentativas de "pactar" e povoando muito do imaginário popular e

da cultura política de nossos partidos democráticos e de esquerda. Mas o tema da negociação é muito mais que um escape ideológico; está posto pela vida (embora paradoxalmente também esteja por ela inviabilizado ou dificultado). O fato é que o Brasil tornou-se complexo demais (com sua modernização conservadora e seus problemas sociais dramaticamente multiplicados, entre outras coisas) para que as soluções nasçam de modo não acordado, não negociado, não pactado. E quase como se o *pacto* tivesse se convertido na idéia-força de todo um amplo movimento interessado na reorganização das bases da cidadania, na reforma do Estado, na redefinição da política econômica e das políticas sociais de modo geral. Verdade (e aí é plena a concordância com Weffort) que os "pactos" tentados até hoje não ultrapassaram o plano da coreografia; não foram organizados para valer, a partir de instâncias legitimadas pela sociedade e portadoras de vontades efetivamente reformadoras, e estiveram atravessados por intenções abertamente "instrumentais", vazias, portanto, de maiores conteúdos. Nos últimos três anos, assistimos realmente a uma "história de fracassos" no espaço que estaria reservado aos acordos e negociações. Nada de muito concreto resultou das sucessivas tentativas de estabilizar fóruns e "pactos sociais", a não ser — e isso talvez seja de importância crucial — um ganho na afirmação de uma predisposição para negociar e um acréscimo na experiência negociadora dos sujeitos sociais organizados, além de pequenos mas importantes avanços no plano mesmo da representação. (Hoje, por exemplo, não deixa de ser positivo constatar que as representações do mundo do trabalho - PCs, CUT, CGT, PT — são tratadas como parceiros legítimos por amplos setores do patronato, pela opinião pública e pela chamada "classe política", até certo ponto contrariando uma consolidada tradição nacional.) No fundo, as propostas de "pacto" apresentadas ao longo dos últimos anos falharam porque a elas faltaram, justamente, interlocutores mais bem qualificados e implantados, revestidos de maior representatividade e dotados de projetos consistentes (observação que vale especialmente, mas não só, para o Governo). E falharam principalmente porque foram buscadas através de instâncias corporativas, *externas à política*: a elas faltaram os partidos e a intermediação do Congresso, que não se mostraram competentes para impor sua presença como forjadores de negociações substantivas.

O que esteve ausente da movimentação negociadora do período Sarney, portanto, foi precisamente aquilo que mais forte pulsa no texto de Weffort: *política*. Despolitizada pelo esvaziamento e retraimento dos partidos, do Congresso e dos políticos, a idéia de negociação e do "pacto social" como instrumento de superação da crise nacional não teve como proliferar, com repercussões negativas, tanto no plano de governabilidade quanto no do sistema político em seu conjunto. Exatamente por isso, são de grande importância para o atual momento político brasileiro algumas das observações conclusivas de Weffort, que resumo brevemente. Partindo do pressuposto de que "o fato de se reconhecer o quanto tem de conservadora a nova ordem política não deve impedir ninguém de valorizar as perspectivas que se abrem para quem seja capaz de se organizar e lutar", nosso autor é categórico na defesa

de uma postura essencialmente política: "quem quiser mais liberdade política e mais igualdade social terá que defender, ampliar e consolidar os direitos existentes. E terá que defender, ampliar e consolidar as organizações e as instituições democráticas existentes". Trata-se, pois, de trabalhar pelo "crescimento da capacidade de organização democrática da população na política", bem como pela criação de novos direitos, espaços e instituições. Isso tudo com os olhos na dialética forma/conteúdo e na força da mobilização e do conflito competentemente orientados: "Não se pode, evidentemente, pretender que a consolidação da democracia política e a implantação de uma democracia social no país venham a depender apenas de uma estratégia de construção de organizações e de instituições democráticas. Dependerão também de mudanças em questões 'substantivas' [dívida externa, nível de emprego e de salário, política econômica, estrutura da propriedade da terra]" — questões que apenas poderão encontrar desfecho positivo à base do "reforço das instituições políticas e das organizações da sociedade civil" e, sobretudo, da luta social.

Não há como recusar tal sinalização, que se volta inteiramente para a busca de um ataque à questão social que não ignore a *centralidade* da questão democrática, institucional, e não se oponha a ela, recuperando assim, claramente, uma impositação que fez a fortuna e organizou muito da luta democrática dos últimos anos. Ambos os pólos da grande questão nacional de nossos dias são, assim, tratados de modo a não colidirem, a não prevalecerem um sobre o outro como que num processo autofágico de exclusão e paralisia. É excelente que se possam extrair essas conclusões de um texto de Francisco Weffort, intelectual dotado de uma personalidade teórico-política muito precisa, e de uma grande capacidade de influenciar importantes setores da esquerda brasileira, ainda não totalmente ganhos para a estratégia de construção democrática.

É justamente por isso que desejo concluir observando que não avançaremos neste caminho que combina reforço institucional e luta social sem uma forte consideração a respeito da *cultura política* brasileira. Pois muito do êxito desta armação em favor de uma democracia social combinada com democracia política passa pela crítica da cultura política, especialmente a da esquerda, ainda presa a interpretações fundadas em idéias estranhas ao Brasil realmente existente. Só podemos lamentar que Weffort não tenha podido se dedicar ao tema neste seu texto, principalmente se lembrarmos o tom por ele adotado em *Por que democracia?* (1985), onde o assunto foi tratado generosamente. Isso porque é extremamente complicado realizar qualquer discussão a respeito de perspectivas e soluções, a respeito, portanto, do futuro, sem a superação de diretrizes, modos de pensar e comportamentos políticos enganchados no passado e no "atraso" brasileiro. Ou será que os setores progressistas, democrático-populares, de nossa sociedade não estão repletos de autoritarismo, de golpismo, de recusa à "grande política" e às práticas parlamentares, problematizando assim sua própria relação com os temas e os desafios do poder e da governabilidade? Como construir o futuro, neste fim de século tão carregado de crises e promessas e tão necessitado de revisões e

renovações, com uma mentalidade revolucionária terceirinternacionalista, com condutas antipolíticas que namoram a veemência verbal sem chegar ao verdadeiro radicalismo, banalizam as disputas eleitorais, estimulam a "autônoma manifestação" de tudo o que se mexe na sociedade, pouco importando seus efeitos e conseqüências, que o tempo todo — quase em sentido oposto ao do movimento democrático que derrotou o velho regime autoritário — opõem o "social" ao "institucional", como se a virtude estivesse toda no primeiro pólo e o mal todo no segundo?

Não é preciso muito esforço ou muita pesquisa para reconhecer que essa cultura política (empirista, refratária à própria elaboração teórica) é ainda forte em nossas esquerdas. Sem a sua crítica e a sua superação — partes integrantes do processo de unificação dos de baixo — não parece ser possível avançar rumo a um movimento reformador que reúna condições de contrapor-se à maré montante do neoliberalismo e de com ele disputar a hegemonia (tema em si mesmo merecedor de toda a atenção), reforçar as instituições políticas democráticas e as organizações populares, dar operacionalidade e projeto à movimentação social e, à base disto tudo, viabilizar soluções positivas para as grandes questões nacionais.

### *Fabio Wanderley Reis\**

Em geral, os debatedores preferem os pontos de divergência aos de concordância e partir para a briga. Tenho algumas divergências de perspectivas com o trabalho de Francisco Weffort, mas tenho também certas concordâncias a salientar: em particular, a ênfase no aspecto organizacional, que certamente compartilhamos. No entanto, surge um problema importante já em conexão com esse aspecto, isto é, o de saber se cabe esperar que, relativamente às massas populares brasileiras, a solução do problema organizacional se dê autonomamente ou espontaneamente.

No diagnóstico da problemática política brasileira da atualidade, duas perspectivas contrastantes me parecem igualmente erradas. Uma delas corresponde a algo que se poderia chamar de uma espécie de "continuismo essencialista", para usar essa expressão rebarbativa. A tendência é a de não ver senão permanência. Se o Brasil de hoje (ou o de ontem, o de 1964 a 1985, por exemplo) é autoritário, é porque o Brasil sempre foi autoritário. Nós somos autoritários porque somos, porque sempre fomos: há uma espécie de "caráter nacional" brasileiro, uma certa "cultura política", que tem a ver com a nossa herança ibérica e que seria ela própria de natureza autoritária.

Uma perspectiva contrastante, que me parece igualmente equivocada e pouco profícua, é a que caracteriza muito da literatura recente a respeito do autoritarismo e dos processos correlatos. Essa perspectiva tende a não en-

\* *Professor de Ciência Política da UFMG.*



xergar senão mudanças, e resulta numa espécie de perseguição meio míope aos eventos: passa-se rapidamente, ao sabor das conjunturas mutáveis, da descrição da ruptura da democracia para a da dinâmica dos regimes autoritários, em seguida para o estudo dos processos de abertura, depois para a transição e, eventualmente, para a consolidação da democracia. Como essa "consolidação" é problemática, naturalmente, corre-se o risco de que daqui a pouco se esteja falando de nova ruptura da ordem democrática, com a inauguração de nova fase de autoritarismo, etc.

Mas há uma alternativa melhor do que essas duas. Nela, as dificuldades da atualidade brasileira são vistas como correspondendo a um "problema constitucional" não resolvido, tomando-se a expressão "constitucional" num sentido sociologicamente denso que, apesar de ter ramificações no plano jurídico-organizacional, não se reduz às questões que se colocam nesse plano. Por outras palavras, não se trata de um problema que possa ser resolvido simplesmente escrevendo-se uma nova Constituição. Ao contrário, o problema constitucional no sentido de que falo diz respeito às transformações pelas quais o País vem passando nas décadas recentes, ao aprofundamento do seu desenvolvimento capitalista, aos processos de industrialização e urbanização — e à incorporação conseqüente de novos atores à cena política, especialmente de novas classes sociais e dos assim chamados "setores populares". Essa incorporação é tensa e problemática, e é ela o fator por excelência a emprestar o caráter problemático a nosso problema constitucional, para usar uma fórmula redundante.

Um aspecto importante da questão é que este problema pode *agravar-se* na medida em que ocorram certos desenvolvimentos que à primeira vista pareceriam favoráveis. Assim, o fato de que a estrutura ocupacional do País se tenha transformado de maneira importante durante o período autoritário pode ser visto como subjacente ao aparecimento de um movimento sindical novo e distinguido por traços de autonomia que contrastam com o "peleguismo" tradicional. Em princípio, isso pode ser visto como uma ocorrência favorável a um processo político democrático, representando a redução da eficácia de um importante mecanismo de controle à disposição do Estado que tem sido denunciado como afim ao autoritarismo da vida política brasileira. Ocorre, porém, que o caráter militante, aguerrido e agressivo desse sindicalismo novo e de suas ramificações político-partidárias pode surgir aos olhos do *establishment* como uma *ameaça* a ser encarada como tal e eventualmente enfrentada, o que corresponderia, naturalmente, a um aguçamento do problema latente.

O traço fundamental de nosso problema constitucional aparece "graficamente", por assim dizer, em algo que o jornalista Marcos Sá Corrêa assinalava recentemente no *Jornal do Brasil*. Marcos Sá Corrêa chamava a atenção para o fato de que o Brasil, neste momento, conta mais de 75 milhões de eleitores e apenas cerca de 7,5 milhões de contribuintes — ou seja, os contribuintes, quer dizer, as pessoas que dispõem de renda suficiente para deverem pagar imposto de renda e que podem ser vistas como mais ou menos adequadamente integradas ao sistema econômico, não são senão um décimo dos

eleitores! Há, assim, um claro contraste entre a lógica inevitavelmente expansiva da democracia política e o caráter viscoso e lento da incorporação permitida pelo desenvolvimento capitalista do país — a tal ponto que se torna possível dizer que os *inputs* provenientes do processo eleitoral (através do qual, afinal, se tomam decisões importantes) não podem senão tender a aparecer como *inputs* "selvagens" do ponto de vista da lógica "sadia" do sistema econômico. O célebre populismo é, naturalmente, afim a esse desencontro.

O problema, como dizia Weffort, está nas massas miseráveis, que estão de fora, mas nem tanto, porque votam e com isso decidem, por exemplo, quem vai ser o presidente da República. Introduce-se, assim, um crucial elemento de tensão entre a democracia política, por um lado, e, por outro, as condições de incorporação sócio-econômica dessas massas, condições essas que envolvem, no fundo, o problema que se costuma descrever em termos de "democracia social", ou do componente social do próprio ideal de democracia. Este aspecto, também ressaltado por Weffort em sua exposição, deu lugar a um debate clássico na sociologia política em torno da questão das "condições sociais da democracia", que tem sido retomada correntemente entre nós. Hélio Jaguaribe, por exemplo, num texto que Weffort citava, tem sustentado que o Brasil tem de ser uma democracia social de massas para que possa ser uma democracia política estável. Essa posição, porém, situa um paradoxo, pois, se não temos nem democracia política nem democracia social, não há nenhuma razão para presumir que seja mais difícil fazer uma democracia social do que uma democracia política: não vamos fazer democracia social da noite para o dia. E a questão que se coloca diante da situação de carência de ambas as formas de democracia é, naturalmente, a questão de que fazer, a questão de onde se encontram as "alavancas" manejáveis que possam ajudar a eventualmente deflagrar um processo global favorável ou sadio.

Observado nesses termos, toma-se claro, acredito, que o problema deve ser formulado em termos opostos ao da famosa fórmula das "condições sociais da democracia política": cumpre indagar antes pelas "condições políticas da democracia social", ou mesmo da própria democracia política. Pois, seja o que for que se trate de fazer, não há como escapar da necessidade de agir *politicamente*. Tanto para assegurar a democracia política como a social — ou para assegurar o entrelaçamento de ambas, que é por certo a maneira mais adequada de ver a questão —, temos que tratar de construir politicamente instituições, organizações, mecanismos ou procedimentos que tenham efetividade. E aqui surge o drama de que, se necessariamente agimos no presente, em conjunturas fugazes, a ação destinada a construir instituições tem o seu teste decisivo no futuro, e mesmo num futuro indeterminado.

O institucional envolve uma certa dialética na qual ele se apresenta em primeiro lugar como *objeto* a ser manipulado. É o caso daquela atividade que consiste, por exemplo, em escrever uma Constituição: vista de certo modo, a tarefa assim definida não requer senão que se juntem uns tantos constituintes (cinco, como em certas experiências brasileiras recentes, ou quinhentos e cinquenta e nove, como na experiência mais recente) e que se redija uma carta constitucional... Mas o outro aspecto da dialética de que falo é o de

que uma instituição, para merecer o nome, tem de se "impregnar" contextualmente, por assim dizer, tem de amadurecer e "sacralizar-se", tornando-se parte efetiva e importante do *contexto* no qual as ações do dia-a-dia se desenvolvem e um real fator condicionante dessas ações. No caso da Constituição, é bastante claro que uma Constituição só é efetiva, só se torna na verdade uma Constituição, só se institucionaliza, na medida em que se *tradicionaliza*. O interesse disso para os problemas que estamos vivendo pode ser apreciado quando essa idéia é contrastada com a insistência com que o adjetivo "moderna" <sup>6</sup> empregado para descrever uma característica que a nova Constituição brasileira deveria ter para ser uma boa Constituição. Evidentemente há boas razões para se aspirar por uma Constituição moderna, se por "moderna" se entende uma Constituição capaz de garantir certas conquistas sociais — mas seria também fundamental que essa Constituição, tão moderna quanto possível, seja antes de mais nada uma Constituição capaz de "tradicionalizar-se" para pretender durabilidade e para assim vir a representar um enquadramento democrático estável do processo político brasileiro.

Mas aqui surge um desdobramento crucial: o de que nenhuma Constituição que se redija apresentará essas características se não for uma expressão apta e realística das relações de poder prevaletentes. Ainda que se assegurem, naturalmente, espaços democráticos e conquistas sociais e que se busque a acomodação ou reacomodação no convívio das várias classes e segmentos da sociedade, é preciso entender que não se faz revolução com Constituição — uma nova Constituição, no melhor dos casos, garante novas relações de poder que se tenham conquistado *previamente*. E não se fará, em geral, construção institucional bem-sucedida se não houver a presença importante deste elemento de realismo. Ele esteve presente, sem dúvida, no caso dos países capitalistas ocidentais de maior tradição liberal-democrática, onde o dinamismo e o amadurecimento do capitalismo permitiram a "desradicalização" dos setores populares e a solução realística do "problema constitucional", garantindo-se a democracia política (e eventualmente as políticas *sociais* que dela derivam) em troca da garantia do próprio capitalismo. No caso da atualidade brasileira, creio que essa linha de considerações conduz a avaliações pessimistas das perspectivas da democracia que agora se inaugura: acho que ainda vamos viver muitos trambolhões e sobressaltos, pois nosso problema constitucional, em sua dimensão sociológica (e sócio-psicológica) mais densa, não está resolvido, e está mesmo longe de ser resolvido.

Creio que é possível extrair disso certa perspectiva em relação a como caberia agir. Já que as condições da ação são condições restritivas, já que estamos submetidos a restrições severas, o esforço de construção político-institucional deveria estar orientado por algo que (para utilizar uma sugestão que me fazia Paul Singer algum tempo atrás) pode ser assimilado à lógica do judô, por contraste com a lógica do caratê. Estou longe de ser um entendido nesses assuntos, mas parece possível dizer que, ao contrário do impacto frontal que caracteriza o caratê, no judô se usa a força ou o impulso do próprio adversário contra ele. Acredito que algo desse tipo seja necessário se quisermos ter perspectivas de êxito no esforço de construção institucional

que a regularização democrática da vida brasileira exige. As conseqüências dessa perspectiva podem ser ilustradas brevemente por referência a certos temas polêmicos, e trago com eles algumas provocações ao Weffort.

Tome-se, por exemplo, a questão da perspectiva que caberia adotar com relação à Constituição que se acaba de elaborar, a perspectiva que os próprios constituintes idealmente deveriam ter. A mim me parece que essa perspectiva é a de que a Constituição que se fazia *não* era uma Constituição destinada a durar um milênio, ou mesmo a durar os duzentos anos da Constituição americana — mas sim uma Constituição que, se a gente tiver sorte, dura quinze ou vinte anos. Já que é assim, já que não se está (ou estava) jogando tudo, já que daqui a pouco provavelmente será necessário enfrentar de novo a tarefa de escrever uma Constituição, por que não *experimentar*? Por que não ousar certas coisas algo heterodoxas com o objetivo de que os constituintes que venham a reunir-se daqui a vinte anos não tenham de partir do mesmo ponto, mas possam, ao contrário, contar com o resultado dessas experiências novas? Naturalmente, essa ótica tem a vantagem decisiva de permitir que os constituintes, em vez de simplesmente *exprimirem* este ou aquele interesse ou ideal, pudessem preocupar-se com a eficácia de suas propostas nas condições da atualidade brasileira e tendo como referência um momento viável do futuro.

Uma ilustração das conseqüências dessa busca de construção constitucional realista e que passo a passo se teria com a questão do papel dos militares. A maneira como o tema dos militares foi tratado na Assembléia Constituinte pode ser resumida na indagação sobre se se iria ou não proibi-los de dar golpes. Se a questão se coloca nesses termos, certamente sou favorável a que os golpes militares sejam proibidos com veemência, com toda a força possível. Mas isso, naturalmente, é amplamente irrelevante: se os militares vão dar golpe ou deixar de dar golpe não é algo que se decida, em última análise, em função do que se encontra escrito a respeito na Constituição — apesar de que caiba admitir que os dispositivos constitucionais tenham algum efeito marginal sobre as disposições que manifestem os militares, efeito este que seria a razão para que se proibissem os golpes. Nessas circunstâncias, que fazer? Eu proporia que, como os militares são inequivocamente um fator político real e poderoso (por razões estruturais e de psicologia coletiva não passíveis de alteração imediata) e como seria obviamente ilusório pretender simplesmente eliminá-los como tal, se procure trazer seu poder real para o âmbito institucional, trazê-los institucionalmente para o diálogo político — e assim talvez mitigar e controlar aquele poder a médio ou longo prazos. Assim se estaria pelo menos rompendo o isolamento institucional da corporação militar e provavelmente atenuando as condições que engendram a peculiar paranóia que tem caracterizado sua perspectiva política, permitindo que as lideranças militares (através, por exemplo, de representação no Executivo e talvez mesmo no Legislativo) tivessem contato com segmentos diversos de interesses e opiniões da sociedade brasileira. A aposta de que isso pudesse resultar numa reeducação política dos militares brasileiros encontra algum respaldo na experiência de ver, durante o regime autoritário recente, mesmo

chefes militares "duros" passarem a agir com isenção e equilíbrio ao assumirem a posição de juizes nos próprios tribunais militares. Admito que isso envolve uma aposta precária e que contém certos riscos, mas nós temos feito e perdido sistematicamente a aposta contrária, ou seja, a de que os militares fiquem, sem mais, nos quartéis...

Creio que seria possível dizer coisas parecidas com relação a outros temas polêmicos do debate político brasileiro, como os que dizem respeito ao corporativismo e aos partidos políticos. Quanto ao corporativismo, em vez da crítica permanente e rombuda a nossa tradição estadista e corporativista e da aspiração pela condição oposta e idealizada na qual as forças sociais sejam todas autônomas perante o Estado, seria preciso confrontar com realismo dois traços da nossa realidade: por um lado, o Estado está aí para ficar, ainda que possa justificar-se o anseio por certa contenção de seu expansionismo como agente econômico e esta ou aquela privatização de empresa; por outro lado, os setores populares brasileiros são constituídos em ampla medida pelas massas destituídas de que falávamos antes e que não têm condições de mobilizar-se autonomamente, e a atuação do Estado, e mesmo certo paternalismo estatal, parece indispensável se se pretende assegurar eventualmente a afirmação conseqüente dos direitos sociais para essa parcela da população. Parece inevitável, assim, e mesmo desejável, que ocorra certa articulação "corporativa" do Estado com a sociedade, e, em vez da redução ou eliminação do corporativismo, nosso problema seria antes o de assegurar a construção de um corporativismo "às direitas", no qual se neutralize o caráter socialmente enviesado que tem caracterizado nosso corporativismo tradicional, com a sensibilidade especialmente aguçada do Estado perante os interesses empresariais que se dá na operação dos "anéis burocráticos" do célebre diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso. Em vez disso, tratar-se-ia de dar representação adequada aos interesses populares e dos trabalhadores em conselhos e arenas corporativas (órgãos como o Conselho Monetário Nacional, por exemplo), cuja apropriada *institucionalização* criaria formas visíveis e não mais clandestinas de processamento de decisões e permitiria o controle de tais decisões pelo Legislativo, pela imprensa, pela sociedade em geral... Em vez de opor-se à democracia, portanto, um corporativismo assim entendido seria um instrumento importante de realização dela.

Quanto aos partidos, para fechar com eles esta apresentação fatalmente atropelada da perspectiva que proponho, a idéia básica é de que não adianta sonhar com partidos ideológicos — ou insistir na reiterada recomendação segundo a qual a vida política brasileira, para estabilizar-se em termos democráticos, exigiria a organização de partidos portadores de mensagens ideológicas nítidas e dirigidas a setores específicos do eleitorado que se distribuiriam com clareza ao longo de um eixo esquerda-direita. Tal recomendação está envolvida numa fantasia que não corresponde à realidade política de qualquer país, e que certamente não tem condições de realizar-se através de partidos que possam pretender contar com penetração eleitoral nas circunstâncias que caracterizam as parcelas amplamente majoritárias do eleitorado popular brasileiro da atualidade. Eu diria que, se quisermos esperar fazer dos

partidos um instrumento real de avanço do processo político e democrático brasileiro, seria necessário contar com a estrutura plástica e flexível de "partidos-frente". Não vamos ter esse instrumento em partidos de intelectuais bem intencionados e inteligentes, mas sem viabilidade eleitoral. E se um Partido dos Trabalhadores pode pretender contar com essa viabilidade eleitoral, é preciso reconhecer que ela decorre em boa parte das mesmas razões que antes tornaram viável um MDB (ou PMDB) quando veio a ser percebido como o "partido dos pobres"...

*Clóvis Rossi\**

Antes de mais nada, dois esclarecimentos. Não vou fazer comentários, e sim apenas perguntar, porque isso é um vício profissional invencível. Segundo, permito-me ser ainda mais pessimista do que o professor Fábio Wanderley disse que seria. A origem das minhas perguntas reside num ponto que me pareceu mais ou menos consensual, a partir da exposição de Weffort. Trata-se da afirmação de que um dos eixos da consolidação institucional, e um eventual avanço para uma democracia social, é a necessidade de construção, simplificando a expressão de Weffort, a construção organizativa da sociedade civil.

Meu pessimismo vai na direção de supor que talvez seja necessária, mais que a construção, a reconstrução da organização da sociedade civil, pois a sensação que se tem é de que ela se esgarçou muito nestes últimos anos. Um exemplo muito atual é o da situação eleitoral: há uma absoluta apatia em parte substancial do eleitorado, reconhecida por todos os candidatos; nenhum dos partidos teve coragem ou possibilidade de ir às ruas para fazer comícios, e a razão disso, ao contrário do que muitos defendem, não está no domínio da era eletrônica, já que' no mundo todo acontecem grandes comícios em campanhas eleitorais. Foi o caso, por exemplo, da recente eleição Francesa; o caso da Argentina, com comícios de um milhão de pessoas, em dois dias consecutivos, um do peronismo, outro do radicalismo; e do Chile, que mobilizou cerca de um milhão de pessoas para um plebiscito que não deixou de ser uma forma distorcida de eleição presidencial. Quer dizer, se a era da eletrônica existe no mundo inteiro, não vejo razão pela qual o Brasil tenha que ser uma ilha à parte, onde não se possa fazer comício pelo menos para mil, duas mil pessoas, pelo menos em São Paulo. Parece-me que, na verdade, o brasileiro não se animou a fazer manifestação de rua por sentir não haver clima para qualquer tipo de mobilização, apesar de a Constituição de 1988 estabelecer um regime no qual há lugar reconhecido para todos os grupos organizados da sociedade — o que significa um dos grandes avanços em comparação com a Constituição de 46, como diz o Weffort. Parece estar havendo um paradoxo, segundo o qual até os grupos organizados não estão

\* *Jornalista. Colunista político na Folha de S. Paulo.*

ocupando todo o espaço reconhecido pelo arcabouço institucional recém-inaugurado. Um exemplo é a questão da carestia. Há dez anos, quando as dificuldades enfrentadas pelos setores mais desamparados da sociedade não eram tão graves — nem a inflação mensal tão elevada —, havia o Movimento Custo de Vida, chamado por alguns de Movimento Contra a Carestia, muito impregnado pela Igreja, é verdade, mas nascido da base de setores não organizados, os mais desprovidos e conseqüentemente mais vitimados pela inflação. E isto numa época de condições institucionais precárias, em que a Polícia Militar colocava suas tropas nas ruas, a fim de conter eventuais distúrbios provocados pelo movimento.

Hoje, que estamos chegando a 30% de inflação ao mês, alguém ouviu falar de algum novo movimento contra a carestia, contra o custo de vida? Ninguém. E essa é uma preocupação, inclusive, das pessoas que trabalharam ou tiveram alguma ligação - orgânica ou ocasional - com aquele grupo. O cardeal de São Paulo, D. Paulo Evaristo Arns, que obviamente teve uma participação importante, nota uma ebulição nas mesmas bases das quais se originou o Movimento Contra a Carestia, que, porém, ainda não se cristalizou; isto quer dizer, ninguém tomou a iniciativa de sair às ruas e fazer alguma coisa mais concreta.

Weffort foi, de certa maneira, otimista quanto a isso, falando num crescimento impressionante da organização no âmbito sindical. E eu me permitiria perguntar, não seria esse crescimento decorrente muito mais da mudança da estrutura ocupacional, mencionada pelo professor Fábio Wanderley, do que propriamente de um avanço da organização do movimento sindical?

Excluindo as teorias mais globalizantes da CUT — em que realmente são discutidas questões mais abrangentes, como o tipo de pagamento da dívida externa, contrato coletivo de trabalho, relações gerais de trabalho, negociações dos convênios coletivos de trabalho —, os sindicatos em geral, com exceções, propõem como esqueleto básico do movimento sindical as comissões de fábrica. Nenhum movimento sindical vai ficar em pé sem essa estrutura fundamental, baseada na prática da negociação coletiva dos convênios, na rotina do dia-a-dia, e não na retórica das centrais sindicais. Acontece que, quando o patronato se recusa a aceitar a comissão de fábrica, esta logo abandona sua proposta em troca de pequenos aumentos salariais, eventuais vantagens ou melhores condições de trabalho. Não estou querendo dizer, com isso, que 2,5% de aumento de salários ou vantagens trabalhistas não sejam interessantes, mais sim que, do ponto de vista organizacional da sociedade civil, é mais importante, nos médio e longo prazos, a estruturação de comissões de fábrica. E justamente agora, quando existe um espaço aberto para a atuação de grupos organizados e reconhecidos institucionalmente.

Nota-se, por outro lado, que boa parte daquelas pessoas com potencial para desempenhar tais papéis estão preferindo a porta de saída do País. Segundo pesquisas estatísticas, a partir de 1985 — quando esta nova conjuntura começa a surgir —, e até 1988 — ano em que tais mudanças são formalizadas —, 1,2 milhão de pessoas deixou o País para não mais voltar, e parece ób-

vio, por essas mesmas estatísticas, que não se trata dos destituídos da terra ou da fortuna, mas de representantes privilegiados, sócio-culturalmente falando, de nossa população.

Frente a todos esses fatores, concluiu-se que o primeiro passo para a conquista da democracia social, mencionada por Weffort, e a consolidação da democracia política, deve ser a reconstrução do tecido social, hoje bastante esgarçado.



PARTE II  
Temas Políticos e Econômicos

# INÉRCIA INFLACIONÁRIA E INFLAÇÃO INERCIAL

*Mário Henrique Simonsen\**

## 1 — Introdução

O diagnóstico da inflação pelo lado da demanda é conhecido pelo menos desde a controvérsia entre Jean Bodin e o M. de Malestroit no final do século XVI. Nas mãos de Wicksell, Marshall e Irving Fisher, esse diagnóstico moldou a equação quantitativa, a qual, mediante adequada escolha de unidades, pode ser expressa na forma:

$$m = p + y, \quad (1)$$

onde  $m$ ,  $p$  e  $y$  representam os logaritmos da oferta de moeda, do índice geral de preços e do índice do produto real, respectivamente. Essa equação ainda é a base do controle monetário da inflação, embora não mais se deva definir moeda no sentido convencional de  $M_j$  (papel-moeda em poder do público mais depósitos à vista sem juros).

Como a equação quantitativa apresenta uma variável exógena ( $m$ ) e duas endógenas ( $p, y$ ), uma teoria da inflação requer pelo menos uma outra equação, que explique como as variações de  $m$  se refletem nas de  $p$  e  $y$ . A hipótese clássica era a de que a trajetória do produto real fosse independente da de  $m$ . Isto posto, designando por  $\Pi = p$  a taxa de inflação:

$$\Pi = m - y,$$

explicando a inflação pelo excesso do crescimento da oferta de moeda sobre o do produto real.

Pelo menos no princípio do século XX, vários economistas, a começar por Hawtrey e Fisher, começaram a perceber que, a curto prazo, as variações de  $m$  não apenas afetavam os preços, mas também o produto real. Essa percepção resumiu-se na frase "as médias monetárias afetam as quantidades antes de afetar os preços", inteiramente compreensível para um economista não matemático, mas à espera de uma descrição formal. Note-se que, nessa frase, estava embutido o conceito de inércia inflacionária: o aperto monetário, antes de baixar a taxa de inflação, provocaria uma recessão. Isso para mudar os hábitos dos agentes econômicos, viciados na espiral preços-salários.

\* *Diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV-RJ.*

Algumas experiências mostraram que a receita ortodoxa para cura de uma inflação de dois dígitos anuais era excessivamente dolorosa para ser aceita pelas sociedades. Isto posto, economistas e administradores de política econômica não tardaram a idealizar o combate à inflação como uma guerra em duas frentes: a da demanda, onde o ataque se efetivaria pelo controle monetário e fiscal, e a da oferta, onde a espiral preços-salários seria quebrada pelas políticas de rendas.

Para um economista da década de 1980, a inspiração teórica de muitos programas de combate à inflação da década de 1960 parece mal articulada. O PAEG, do Governo Castelo Branco, publicado em 1964, baseava a teoria da inflação e do crescimento em apenas três peças: a teoria quantitativa da moeda, o modelo de Harrold-Domar e uma visão complementar da inflação como conflito distributivo. As políticas de rendas destinavam-se, exatamente, a arbitrar esse conflito. Só que o PAEG deu certo, à semelhança de certos teoremas verdadeiros, mas que são imperfeitamente demonstrados pela primeira vez. Muitas outras experiências recentes, a começar pelo Plano Cruzado, vieram com uma roupagem teórica muito mais refinada, mas deram com os burros n'água.

A explicação formal de "por que as alterações da política monetária afetam as quantidades antes de afetar os preços" só surgiu no final da década de 1960, com a combinação da teoria aceleracionista da curva de Phillips com a hipótese de expectativas adaptativas de Cagan, e será revista na seção 2 deste artigo. Em princípio, o modelo resume o que há de mais relevante na teoria da inflação a curto e a longo prazo. Por certo, a hipótese de expectativas adaptativas caiu de moda com a revolução das expectativas racionais, onde a inércia inflacionária só se explicaria pela auto-regressividade da expansão monetária ou pela justaposição de contratos salariais, como no modelo de John Taylor. O presente trabalho trata de reabilitar teoricamente a hipótese de expectativas adaptativas, mostrando o irrealismo da hipótese de agregação na macroeconomia das expectativas racionais.

O fracasso tanto dos ortodoxos quanto dos heterodoxos brasileiros no combate à inflação da década de 1980 explica-se facilmente pelo modelo da seção 2. Os ortodoxos parecem só ter lido as conclusões a longo prazo do modelo, os heterodoxos, só as conclusões de curto prazo. Os heterodoxos, em particular, se apegaram a um modelo de inércia por indexação, com algum sucesso empírico, mas com uma grave falha teórica, e que será apresentado na seção 3. De fato, esse modelo leva, entre outras coisas, a uma confusão semântica, transformando inércia inflacionária em inflação inercial. Essa confusão parece ter sido a origem tanto do auge quanto do colapso do Plano Cruzado.

## **2 — Inércia por Expectativas Adaptativas**

O seguinte modelo descreve o lado da oferta da inflação, combinando a teoria aceleracionista da curva de Phillips com a hipótese de expectativas adaptativas de Cagan:

$$\begin{aligned}
p &= w + u & (2) \text{ (regra de mark-up)} \\
\dot{\Pi} &= \dot{p} & (3) \text{ (definição de taxa de inflação)} \\
h &= y - \hat{y} & (4) \text{ (definição de desvio do produto)} \\
\dot{w} &= \Pi^* + \gamma h & (5) \text{ (\gamma > 0) (curva de Phillips de salários)} \\
\Pi^* &= \beta (\dot{\Pi} - \Pi^*) & (6) \text{ (\beta > 0) (expectativas à Cagan),}
\end{aligned}$$

onde  $p$  é o logaritmo do índice de preços,  $w$  o logaritmo do índice de salários nominais,  $u$  uma função do tempo que acumula os choques de oferta,  $y$  o logaritmo do produto real,  $\hat{y}$  o logaritmo do produto real a pleno emprego,  $h$  o desvio do produto, a taxa efetiva e a taxa esperada de inflação.

Combinando-se as equações (2), (3) e (5), obtém-se a curva de Phillips de preços:

$$\dot{\Pi} = \Pi^* + \gamma h + \dot{u} \quad (7)$$

A equação (6) equivale a:

$$\Pi^*(t) = \beta \int_{-\infty}^t e^{\beta(\tau-t)} \Pi(\tau) d\tau$$

ou seja, a taxa esperada de inflação é uma média ponderada das taxas de inflação observadas no passado, com pesos exponencialmente cadentes para trás. Juntando-se essa expressão com a curva de Phillips de preços, obtém-se:

$$\dot{\Pi} = \dot{u} + \beta \int_{-\infty}^t e^{\beta(\tau-t)} \Pi(\tau) d\tau + \gamma h, \quad (8)$$

a equação que desdobra a taxa de inflação em três componentes: a autônoma, correspondente ao choque de oferta  $\dot{u}$ ; a de realimentação, igual à taxa esperada de inflação; e a de demanda, igual a  $\gamma h$ .

Essa equação esclarece vários pontos. Primeiro, a política monetária só pode afetar a taxa de inflação via  $h$ . Isso formaliza a velha sentença: "as medidas monetárias afetam as quantidades antes de afetar os preços". Segundo, a inflação pode tornar-se crônica com  $h=0$ . Ou seja, desde que haja acomodação monetária, a inflação não necessariamente significa excesso de dinheiro disputando poucos bens, mas pode perpetuar-se por inércia.

No modelo, o inverso de  $\beta$  e o inverso de  $\gamma$  são parâmetros de inércia. Com efeito, quanto menor  $\beta$ , maior a memória inflacionária, isto é, maior o peso relativo das inflações remotas na formação das expectativas de inflação presente. Do mesmo modo, quanto menor  $\gamma$ , menos a taxa de crescimento dos salários nominais responde a um dado desvio do produto em relação à posição de pleno emprego. Isto sugere que o combate à inflação deve ser tanto mais penoso quanto menores os parâmetros  $\beta$  e  $\gamma$ , e quanto piores os choques de oferta.

É fácil transformar essa sugestão em teorema. Juntando as equações (6) e (7), obtém-se:

$$\dot{\Pi}^* = \beta \gamma h + \beta \dot{u} \quad (9)$$

Integrando-se entre o instante 0 e o instante T:

$$\Pi^*(T) - \Pi^*(0) = \beta\gamma \int_0^T h dt + \beta (u(T) - u(0))$$

Segue-se que, para reduzir a taxa esperada de inflação de  $k$  pontos percentuais entre o instante 0 e o instante  $t$ , isto é, tornar  $\Pi^*(T) - \Pi^*(0) = -k$ , o sacrifício acumulado do produto será:

$$S = -\int_0^T h dt = \frac{k}{\beta\gamma} + \frac{1}{\gamma} (u(T) - u(0)) \quad (10)$$

Abstraídos os choques de oferta, a combinação do modelo apresentado com a teoria quantitativa da moeda descreve formalmente a inflação como um fenômeno puramente monetário a longo prazo. Com efeito, tomando  $u = 0$ , as equações (7) e (9) resumem-se a:

$$\Pi = \Pi^* + \gamma h \quad (7b)$$

$$\dot{\Pi}^* = \beta\gamma h \quad (9b)$$

Escrevamos a equação quantitativa (1) sob a forma, combinada com a equação (4):

$$m = p + \hat{y} + h$$

e suponhamos constantes as taxas de crescimento da oferta de moeda e do produto real a pleno emprego,  $\dot{m} = \mu$  e  $\dot{y} = g$ . Derivando a equação acima em relação ao tempo:

$$\Pi + \dot{h} = \mu - g \quad (11)$$

ou, tendo em conta (7b):

$$\Pi^* + \gamma h + \dot{h} = \mu - g$$

Derivando-se novamente esta última equação em relação ao tempo, e combinando-se com a equação (9b), conclui-se que a trajetória do desvio do produto será dada por:

$$\ddot{h} + \gamma\dot{h} + \beta\gamma h = 0 \quad (12)$$

$$F(r) = r^2 + \gamma r + \beta\gamma$$

ou possui duas raízes reais negativas ou duas raízes complexas conjugadas com parte real negativa. Como  $h$  converge para zero, segue-se, da equação (11), que  $\Pi$  converge para  $\mu - g$ .

Formalmente, o modelo parece consagrar a recomendação de Friedman, manter uma taxa de expansão monetária constante, igual à taxa de crescimento do produto real a pleno emprego. Pela análise acima, a regra friedmaniana concilia, a longo prazo, a estabilização dos preços ( $\Pi = \mu - g = 0$ ) com o pleno emprego ( $h=0$ ). Mais ainda, fica claro que, a longo prazo, a inflação é um fenômeno puramente monetário, já que  $\Pi$  converge para  $\mu - g$ .

O defeito desse evangelho monetarista é que ele esquece a máxima de Keynes: "a longo prazo todos estaremos mortos". De fato, antes de chegar ao pleno emprego com preços estáveis, a sociedade tem que suportar a perda acumulada do produto, expressa pela equação (10), igual, na ausência de choques de oferta, à taxa de inflação inicial  $\Pi_0$  vezes o coeficiente de inércia  $(\beta\gamma)^{-1}$ .

Isso suscita uma questão importante: até que ponto a oferta de moeda pode ser considerada variável exógena, até que ponto ela é endogenamente determinada pelos choques de oferta e parâmetros de inércia? A resposta depende basicamente da organização do sistema monetário. No regime do padrão-ouro, a oferta de moeda era endógena, mas em função do desempenho do balanço de pagamentos. Um banco central independente fica num meio termo. Em tese, ele poderia adotar a regra monetária friedmaniana, custasse o que custasse, doesse a quem doesse, o que, em certa medida, foi feito na OCDE em 1981. Só que os banqueiros centrais não constituem um poder absolutamente independente, mas de alguma forma se subordinam ao Executivo e ao Legislativo. O grau de subordinação é essencial na definição de que até que ponto a oferta de moeda pode ser tratada como variável exógena.

No Brasil, particularmente na Nova República, que transformou as diretorias do Banco Central em cargos de alta rotatividade, é difícil imaginar que a oferta de moeda efetivamente possa ser considerada variável exógena. Isto posto, o combate à inflação fica subordinado à maximização de alguma função utilidade (dos políticos, não necessariamente da sociedade, que não gostam da inflação, mas que também abominam a recessão). O resultado pode ser uma inflação crônica, se as utilidades futuras forem descontadas, como realmente costuma ocorrer. Aí, a taxa de inflação de equilíbrio é tanto maior quanto maiores os parâmetros de inércia do modelo, como se discutirá na seção 4.

O objetivo de uma política de rendas é apagar a memória inflacionária, tomando  $\beta = \infty$  na equação (6). O acoplamento da regra friedmaniana com essa eliminação da inércia é a sugestão natural do modelo.

Se o erro dos nossos ortodoxos foi esquecer o problema da inércia, a antítese heterodoxa foi igualmente errada: imaginar a inflação como puramente inercial. O modelo deixa evidente que é inútil apagar a memória da inflação e depois reacendê-la pela expansão monetária e fiscal. Até porque a memória ressurgiu com extrema rapidez, como se verificou com o Plano Cruzado.

### 3 — Inércia por Indexação Salarial

Um modelo de inflação, muito ao gosto dos inercialistas brasileiros, explica a alta crônica de preços a partir das seguintes hipóteses:

- a) a mão-de-obra é homogênea;
- b) os trabalhadores dividem-se em  $n$  classes com igual número de participantes; os salários nominais da classe  $i$  são revistos de  $n$  em  $n$  meses a contar do mês  $i$ ;

c) o salário nominal  $S_t$  da classe reajustada no mês  $t$  é fixado de modo a que o seu poder aquisitivo, aos preços  $P_{t-1}$  do mês anterior, seja igual a  $c$ ;

d) os produtores fixam o preço do produto acrescentando um coeficiente de margens ao custo médio da mão-de-obra.

Indiquemos por  $W_t$  o salário nominal médio do mês  $t$ . Como os salários nominais de cada classe revêm-se de  $n$  em  $n$  meses, no mês  $t$ ,  $1/n$  da força de trabalho recebe o salário nominal  $S_t$ ,  $1/n$  o salário nominal  $S_{t-1}, \dots, 1/n$  o salário nominal  $S_{t-n+j}$ , ou seja:

$$W_t = \frac{1}{n} (S_t + S_{t-1} + \dots + S_{t-n+1})$$

ou, como por hipótese  $S_t = cP_{t-1}$ :

$$W_t = \frac{c}{n} (P_{t-1} + P_{t-2} + \dots + P_{t-n})$$

Designando por  $b$  a produtividade média do trabalho, e por  $m$  a margem de lucro, ambas supostas constantes, os preços se determinam por:

$$P_t = \frac{1+m}{b} W_t$$

Fazendo  $k = \frac{1+m}{b} c$ , a dinâmica dos preços será determinada por:

$$P_t = \frac{k}{n} (P_{t-1} + P_{t-2} + \dots + P_{t-n}) \quad (13)$$

O modelo explica a inflação supondo que os trabalhadores fixem  $S_t = cP_{t-1}$ , sendo o salário real pico pretendido  $c$  superior ao salário real médio na economia:

$$\frac{W_t}{P_t} = \frac{b}{1+m} < c \quad (14)$$

Isso implica:

$$k = \frac{1+m}{b} c > 1,$$

podendo  $k$  ser interpretado como o coeficiente de incompatibilidade distributiva. Como  $k > 1$ , é imediato que a equação (13) é incompatível com a estabilidade de preços. Ela é compatível, isto sim, com uma taxa de inflação constante  $r$  por período, isto é, com  $P_t = P_0(1+r)^t$ , onde:

$$\frac{n}{k} = f(r) = (1+r)^{-1} + (1+r)^{-2} + \dots + (1+r)^{-n} \quad (15)$$

ou, equivalentemente:

$$\frac{n}{k} = \frac{1-(1+r)^{-n}}{r} \quad (16)$$

Na equação (15),  $f(r)$  é decrescente para valores não negativos de  $r$ , sendo  $f(0)=n$  e  $f(\infty)=0$ . Como  $k > 1$ , segue-se que existe uma única taxa de infla-

ção  $r > 0$  de equilíbrio, isto é, que satisfaça às equações (15) e (16). É imediato que, dado  $n$ ,  $r$  é tanto maior quanto maior o coeficiente de incompatibilidade distributiva  $k$ . Com suaves algebrismos prova-se que, dado  $k$ ,  $r$  é tanto maior quanto menor  $n$ , isto é, quanto menor o espaçamento dos reajustes salariais. Um resultado mais excitante está demonstrado em apêndice: indicando por  $r$  a taxa de inflação determinada pelas equações (15) ou (16), e por  $P_t$  uma solução qualquer da equação (13),  $P_t (1+r)^{-t}$  converge para uma constante positiva. Isso significa que a taxa de inflação

$$\frac{P_t}{P_{t-1}} - 1$$

converge para o nível  $r$  determinado pela equação (16).

O que há por trás da equação (16), além da matemática das equações de diferenças finitas, é algo muito simples. Os assalariados, ao obterem  $S_t = cP_{t-1}$ , pretendem um salário real que seria igual a  $c$  se os preços se mantivessem estáveis. Contudo, com uma inflação constante à taxa  $r$ , o que cada classe realmente recebe de salário real médio entre dois reajustes nominais consecutivos é dado por:

$$Z_t = \frac{S_t}{n} (P_t^{-1} + P_{t+1}^{-1} + \dots + P_{t+n-1}^{-1}),$$

ou seja, já que  $S_t = cP_{t-1}$  :

$$Z_t = \frac{c}{n} ((1+r)^{-1} + \dots + (1+r)^{-n}) = \frac{c}{n} \frac{1-(1+r)^{-n}}{r}$$

Se a taxa de inflação  $r$  é dada pela relação (16), o salário real médio que cada classe de trabalhadores recebe entre dois reajustes consecutivos é dado por:

$$Z_t = \frac{c}{k} = \frac{b}{1+m} = \frac{W_t}{P_t}, \quad (17)$$

ou seja, o salário real de equilíbrio na economia. Em suma, o modelo explica a inflação pela hipótese da relação pico/média maior do que 1. Os trabalhadores conseguem, em cada reajuste, um pico real de salários, aos preços do período anterior, superior àquele que a economia pode pagar. A inflação é o mecanismo pelo qual os salários reais se reduzem àquilo que a economia efetivamente pode pagar. O modelo pode ser ampliado de modo a incluir outros rendimentos, além dos salários, na formulação da incompatibilidade distributiva, mas isso em nada altera a sua estrutura.

O defeito óbvio do modelo é que ele toma o salário pico pretendido  $c$  e a margem de lucro  $m$  como variáveis exógenas. Como tal, ele descreve a inflação apenas pelo lado da oferta, sem nenhuma consideração pelo lado da procura. Um mínimo de bom senso exigiria uma flexibilização do modelo, de modo a levar em conta que: i) o pico real pretendido  $c$  é função crescente do desvio do produto e da taxa de inflação esperada para os  $n$  meses seguintes ao reajuste nominal de salários; ii) o coeficiente de margens  $m$  também varia conforme o desvio do produto. Levando-se em conta esses fatores, a versão



corrigida do modelo seria uma revisão bastante complicada da dinâmica da inflação com expectativas adaptativas, descrita na seção precedente.

Na versão apresentada, o modelo é incapaz de descrever como a inflação pode nascer ou renascer pela exacerbação da demanda. Como tal, não consegue explicar por que o Plano Cruzado deu com os burros n'água, e o Plano Bresser não impediu que a inflação voltasse aos 16,5% ao mês de janeiro de 1988. Também, pelo modelo, a austeridade monetária seria incapaz de debelar qualquer inflação, por maior que fosse a recessão de transição, o que obviamente não condiz com a evidência empírica.

Quem inventou a teoria da inflação baseada na relação pico/média? Eis um desafio para os pesquisadores da história do pensamento econômico. O autor deste artigo lembra-se, no entanto, de que essa teoria transitava com algum desembaraço no Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria no final da década de 1950. Mas a idéia, na época, é que essa teoria era complementar à equação quantitativa, no sentido de que a taxa efetiva de inflação seria determinada pela maior das duas: a correspondente à hipótese pico/média e a associada à teoria quantitativa.

O que o Programa de Ação Econômica do Governo Castello Branco realmente incorporou foi essa teoria bipolar da inflação. Se a austeridade monetária tentasse reduzir a inflação abaixo da taxa determinada pela teoria pico/média, o resultado seria apenas a recessão. Mas, se a expansão monetária fosse além da conta, a inflação explodiria pelas tensões de demanda. Em suma, na ausência de políticas de rendas, a inércia determinaria um piso para a taxa inflacionária. Mas a expansão monetária, além desse piso mais o crescimento do produto real, poderia elevar a inflação acima de qualquer limite. Nessa ordem de idéias, o PAEG começou estabelecendo metas de inflação, descontando das metas de expansão monetária as taxas esperadas de crescimento do produto. Em seguida, estabeleceu que os reajustes de salários nominais, ao invés de recompor os picos prévios de salário real, deveriam ser calculados a partir das médias passadas (ajustadas pelos ganhos de produtividade) vezes a relação pico/média correspondente à taxa de inflação prevista. Em suma, o ponto de referência dos reajustes não mais seria o pico real  $c$ , mas a média  $Z$ .

É interessante confrontar esse modelo bipolar, anterior ao desenvolvimento da teoria aceleracionista da curva de Phillips, com o modelo de inércia por expectativas adaptativas discutido na seção anterior. O primeiro é um caso particular do segundo, tomando-se o coeficiente de inércia  $(\beta\gamma)^{-1}$  como infinito para  $h < 0$  e zero para  $h > 0$ . Essa assimetria rude é a origem dos exageros da teoria bipolar, que é incapaz de explicar duas possibilidades amplamente conhecidas: i) é possível combater a inflação pela terapia monetarista sem políticas de rendas, embora o custo possa ser elevado, em termos de recessão; ii) a euforia é o prelúdio da inflação de demanda.

O interessante no modelo bipolar, no entanto, é que ele chama a atenção para uma possibilidade que não foi discutida na seção anterior: a de aceleração e desaceleração da inflação não serem fenômenos simétricos. A as-

simetria talvez seja descrita caricaturalmente no modelo bipolar, mas isso não exclui a sua existência.

A indexação de salários, diga-se de passagem, reforça essa assimetria. Uma regra de reajustes salariais da forma:

$$\frac{S_t}{S_{t-n}} = \frac{P_{t-1}}{P_{t-n-1}} \quad (18)$$

reajustando os salários nominais de  $n$  em  $n$  meses na proporção do aumento do custo de vida, equivale a  $S_t = cP_{t-1}$ , onde  $c$  é uma constante, o que nos leva ao modelo de incompatibilidade distributiva discutido nesta secção, onde a inflação se encarrega de compatibilizar a relação pico/média. Nesse sentido, o modelo discutido realmente descreve a inércia por indexação. No modelo, como se viu, a inflação tende a estabilizar-se em patamares determinados pela equação (16). Um aumento no patamar da inflação explica-se apenas por três razões:

i) um choque de oferta desfavorável que reduza o salário real de pleno emprego  $b/(1+m)$ , elevando conseqüentemente o coeficiente de incompatibilidade distributiva  $k$ ;

ii) um encurtamento do intervalo  $n$  de reajustes de salários nominais;

iii) um aumento do poder dos sindicatos capaz de aumentar o pico  $c$ , ou um aumento das margens  $m$  de oligopólio.

Que o modelo é capaz de explicar os saltos da inflação brasileira entre 1968 (quando, na prática, se estabeleceu a indexação salarial no Brasil) e 1984 é questão passada em julgado. A inflação pulou do patamar de 20% ao ano, no governo Médici, para cerca de 40%, no governo Geisel, por conta do primeiro choque do petróleo. Daí para 100% ao ano na primeira parte do governo Figueiredo, por conta do segundo choque do petróleo e por conta de redução do intervalo de reajustes salariais de doze para seis meses. E daí para mais de 200% ao ano após a maxidesvalorização cambial de fevereiro de 1983. Isso sugere que o modelo de inércia por indexação salarial talvez não seja tão fraco quanto pode parecer a um acadêmico contemporâneo, habituado a resolver equações de expectativas racionais.

Por certo, o grande pecado dos monetaristas brasileiros foi ignorar o modelo de inércia por indexação acima discutido. Para eles, a regra de indexação salarial (18), ainda que imposta por lei, não teria qualquer influência no curso da inflação, talvez porque essa regra jamais foi discutida na Universidade de Chicago. Por certo, uma lei de indexação pode ser contornada despedindo-se empregados caros para contratar substitutos baratos. Só que essa rotação da mão-de-obra custa caro para a empresa, não apenas pelos custos impostos por lei para despedir empregados, mas porque a empresa perde o investimento em capital humano especializado no seu ramo de negócios. Mais ainda, uma empresa cuja reputação seja a de despedir empregados com freqüência dificilmente recrutará bons empregados, a não ser que lhes pague muito mais do que o que custaria seguir uma regra de indexação. Por último, no caso dos trabalhadores de salário mínimo, não há como escapar à regra

de indexação legal, exceto pelo ingresso nos perigosos caminhos da economia paralela.

No reverso da medalha, os inercialistas de tal forma se entusiasmaram com o modelo de inércia por indexação que esqueceram que a relação (18) apenas estabelece um piso para os reajustes salariais, que numa versão mais sofisticada deveria substituir a igualdade entre o primeiro e o segundo membro por uma relação maior ou igual ( $\geq$ ). Ou seja, que numa economia superaquecida, os reajustes salariais podem avançar muito além de qualquer regra de indexação.

A conclusão é que os nossos doutores em economia foram vitimados por uma indigestão de leituras. O modelo bipolar das décadas de 1950 e 1960 talvez caricaturasse a realidade. Mas gerava bom senso e boas recomendações de política econômica.

#### 4 — Inércia Assimétrica e Acomodação Monetária

A teoria aceleracionista da curva de Phillips, combinada com a hipótese de expectativas inflacionárias adaptativas, leva a duas conclusões extremamente importantes: i) os sacrifícios de combate à inflação são apenas transitórios; ii) desde que se controle o agregado monetário adequado, a regra friedmaniana, a longo prazo, leva à estabilidade de preços com pleno emprego.

Só que nenhuma dessas conclusões leva automaticamente à recomendação da regra friedmaniana. As sociedades são avessas à instabilidade de preços, mas também às recessões, ainda que transitórias. Isto posto, o programa anti-inflacionário ótimo deve resultar de uma maximização intertemporal de utilidades que leve em conta ambos, os custos da inflação e da recessão. Especificamente, a partir da curva de Phillips de preços, deve-se encontrar um programa que maximize:

$$\sum_{t=1}^{\infty} v^t U(h_t, \Pi_t),$$

onde  $0 < v < 1$  é o coeficiente de desconto das utilidades futuras, funções do desvio do produto e da taxa de inflação.

A título de exemplo, tomemos a curva de Phillips de preços

$$\Pi_t = \Pi_{t-1} + \gamma h_t + u_t, \tag{19}$$

onde  $u_t$  é um ruído branco. Obtém-se essa curva combinando-se a regra de mark-up  $p_t = w_t + v_t$ , onde  $v_t$  é um passeio aleatório, com a curva de Phillips de salários

$$w_t - w_{t-1} = \Pi_{t-1} + \gamma h_t,$$

onde  $\gamma$  indica o coeficiente de flexibilidade salarial. Suponhamos, por outro lado, que a função utilidade seja:

$$U(h_t, \Pi_t) = Ah_t - B\Pi_t^2 \quad (20)$$

A medindo a aversão à recessão, B, a aversão à instabilidade de preços. Esta última supõe-se simétrica, no sentido de que uma deflação de x% ao ano é considerada tão indesejável quanto uma inflação de x% ao ano (em taxas logarítmicas, bem entendido).

Pela curva de Phillips de preços é imediato que:

$$h_t = \frac{1}{\gamma} (\Pi_t - \Pi_{t-1} - u_t)$$

Logo, a política antiinflacionária deve ser escolhida de modo a maximizar:

$$F(\Pi_1, \Pi_2, \dots, \Pi_n, \dots) = \sum_{t=1}^{\infty} v^t (\gamma^{-1} A (\Pi_t - \Pi_{t-1} - u_t) - B\Pi_t^2)$$

A solução da equação de Euler, que também atende à condição de transversalidade, dá: (\*)

$$\Pi_t = \frac{A(1-v)}{2B\gamma} = \Pi_L \quad (20)$$

O que significa que a política ótima é a que estabiliza, a partir do período 1, a taxa de inflação em  $\Pi_L$ , independentemente do ponto de partida  $\Pi_0$  e dos choques de oferta. Note-se que  $\Pi_L = 0$  apenas no caso em que  $v=1$ , isto é, quando não se descontam as utilidades futuras. Se  $0 < v < 1$ , a taxa ótima de inflação é positiva, função decrescente do coeficiente  $v$  de desconto das utilidades futuras, inversamente proporcional ao coeficiente de flexibilidade salarial  $\gamma$ , diretamente proporcional à aversão à recessão  $A$ , e inversamente proporcional à aversão à instabilidade de preços  $B$ .

Note-se que, no caso, a política antiinflacionária ótima repassa todos os choques de oferta para o produto. Supondo válida a teoria quantitativa:

$$m_t = p_t + \hat{y}_t + h_t,$$

tomando as primeiras diferenças, e admitindo que o produto real a pleno emprego cresce à taxa constante  $g$ :

$$m_t - m_{t-1} = g + \Pi_t + h_t - h_{t-1}$$

A política monetária ótima deve: i) tornar  $\Pi_t = \Pi_L$ ; transferir todos os choques de oferta para o produto, o que pela curva de Phillips (19) implica:

\* Com a função utilidade em questão, linear no desvio do produto, não há gradualismo nem repasse parcial dos choques de oferta à inflação. Independentemente desses choques e da taxa de inflação inicial  $\Pi_0$ , a política ótima torna  $\Pi_t = \Pi_L$  a partir do período 1. Chegar-se-ia a uma trajetória gradualista se a função utilidade fosse côncava no desvio do produto, tal como:

$$U(h_t, \Pi_t) = Ah_t - Ch_t^2 - B\Pi_t^2$$

$h_t = \gamma^{-1}(\Pi_L - \Pi_{t-1} - u_t)$ . Segue-se que a regra monetária ótima fixa a expansão monetária em:

$$m_t - m_{t-1} = g + \Pi_L + \gamma^{-1}(\Pi_L - \Pi_{t-1} - u_t) - h_{t-1}$$

ou no caso em que já se tenha  $\Pi_{t-1} = \Pi_L$ :

$$m_t - m_{t-1} = g + \Pi_L - \gamma^{-1}u_t - h_{t-1}$$

Qualquer semelhança entre essa regra monetária ótima e a de Friedman ( $m_t - m_{t-1} = g$ ) é mera coincidência.

Cuidemos agora do problema da inércia assimétrica, a qual, como se viu na seção anterior, pode ser o resultado das práticas de indexação. Analiticamente, isso equivale a se substituir a curva de Phillips de preços (19) por:

$$\Pi_t = \Pi_{t-1} + \gamma' h_t + u_t, \text{ se } h_t > 0 \quad (19.a)$$

$$\Pi_t = \Pi_{t-1} + \gamma'' h_t + u_t, \text{ se } h_t < 0 \quad (19.b)$$

sendo  $0 < \gamma'' < \gamma'$ .

Chega-se agora a duas taxas-limite de inflação: a inferior:

$$\Pi'_L = \frac{A(1-v)}{2B\gamma'}$$

e a superior:

$$\Pi''_L = \frac{A(1-v)}{2B\gamma''}$$

O que essa duplicidade de taxas agora cria é um intervalo de acomodação. Especificamente, na função intertemporal a maximizar, tomando  $\Pi_t = \Pi_{t-1} + u_t$ , a derivada parcial de F em relação a  $\Pi_t$  é maior à esquerda do que à direita:

$$\left(\frac{\partial F}{\partial \Pi_t}\right)_+ = v^t(\gamma'^{-1} A(1-v) - 2B\Pi_t) = 2Bv^t (\Pi'_L - \Pi_t)$$

Do mesmo modo:

$$\left(\frac{\partial F}{\partial \Pi_t}\right)_- = 2Bv^t (\Pi_L - \Pi_t)$$

Daí se segue que, enquanto  $\Pi'_L \leq \Pi_t = \Pi_{t-1} + u_t < \Pi''_L$ , a melhor política é deixar que a inflação flutue ao sabor dos choques de oferta, mantendo o produto a pleno emprego. Apenas quando  $\Pi_{t-1} + u_t > \Pi''_L$  é que a política ótima programará uma recessão, de modo a não deixar que a inflação vá além da taxa-limite superior. No reverso da medalha, quando  $\Pi_{t-1} + u_t < \Pi'_L$ , a política ótima acelerará a demanda de modo a manter a inflação em  $\Pi'_L$ .

Vários estudos empíricos sugerem que, desde 1968 até 1985, o Brasil seguiu políticas de acomodação monetária, que deixaram a inflação flutuar ao

sabor dos choques de oferta. Os estudos em questão passam por cima de fatos importantes que os modelos econométricos costumam desprezar, tais como o superaquecimento da demanda em 1972, 1973, final de 1975, de 1979 e de 1985, bem como o desaquecimento moderado do segundo semestre de 1976, e os fortes freios monetários de 1981 e 1983. De qualquer forma, a análise acima mostra que, numa economia amplamente indexada, a acomodação tem sua lógica. Mais ainda, se uma sucessão de choques de oferta desfavoráveis eleva a taxa de inflação, a resposta pode ser um encurtamento dos intervalos de indexação, como aconteceu com os salários em 1979, em 1985 (quando os reajustes salariais caminharam para a trimestralidade), para não falar do gatilho e da URP de 1987. Esse encurtamento obviamente diminui o coeficiente de B de aversão à inflação na fórmula (20), e como tal eleva as taxas-limite  $II'_L$  e  $II''_L$ .

A lição prática da discussão precedente é muito simples: a política monetária é menos exógena do que imaginam os nossos monetaristas. Por certo, um banco central independente tende a ser menos acomodatório do que um similar subordinado ao Poder Executivo. De qualquer forma, a função utilidade dos banqueiros centrais não pode ser muito diferente da do resto da sociedade, já que eles não dispõem de uma guarda pretoriana que garanta a sua soberania ampla e irrestrita. Isto posto, para sustentar a austeridade monetária é preciso quebrar a inércia inflacionária, o que, no caso de inflações altas, não dispensa políticas de rendas.

## 5 — O Falso Controle Monetário

De um modo geral, os monetaristas brasileiros consideram missão cumprida controlar  $M_1$ , ou seja, papel-moeda em poder de público mais depósitos à vista que não rendam juros. Isso explica a proeminência do Diretor da Dívida Pública do Banco Central, que enxuga a liquidez do setor privado via operações de mercado aberto.

A eficácia da política monetária depende, em grande parte, da verificação da teoria quantitativa, isto é, da correspondência biunívoca entre oferta de moeda e produto nominal. Isto posto, se a oferta de moeda não se expande, o produto nominal não cresce. Se a inflação continuar em corrida anaeróbica, o produto real cairá, tirando o fôlego da subida dos preços.

A questão que se coloca é até que ponto o simples controle de  $M_1$  é capaz de interromper essa corrida anaeróbica. Como se sabe, desde Keynes, Tobin e Baumol, a procura por  $M_1$  não apenas depende do produto nominal, mas também da taxa nominal de juros, que agrega à expectativa de inflação a taxa real de juros. Supondo esta última constante, o equilíbrio entre a oferta e a demanda de  $M_1$  pode ser descrito pela equação:

$$m-p = y - \alpha \Pi^* + f(\alpha > 0), \quad (21)$$

onde  $m$ ,  $p$ ,  $y$  indicam os logaritmos da oferta de  $M_1$ , do índice de preços e do índice do produto real,  $\Pi^*$  a taxa esperada de inflação,  $\alpha$ ,  $f$  constantes.

O problema a discutir é se  $m = \mu e \dot{y} = g$  se mantiverem constantes no tempo, a taxa de inflação convergirá para  $-\mu$  e o desvio do produto  $h = y - \hat{y}$  para zero, tal como modelo da seção (2).

Tomemos  $y = \hat{y} + h$  na equação e derivemos em relação ao tempo. Obtém-se:

$$\mu - g = \Pi + \dot{h} - \alpha \dot{\Pi}^* \quad (22)$$

Utilizemos agora a curva de Phillips de preços da seção 2:

$$\Pi = \Pi^* + \gamma h$$

e a relação:

$$\dot{\Pi}^* = \beta \gamma h$$

obtida pela combinação dessa curva de Phillips de preços com a hipótese de Cagan de expectativas adaptativas.

A equação (22) pode agora reescrever-se na forma:

$$\mu - g = \Pi^* + \dot{h} + \gamma(1 - \alpha\beta)h$$

Derivando-se novamente em relação ao tempo:

$$\ddot{h} + \gamma(1 - \alpha\beta)\dot{h} + \beta\gamma h = 0$$

Agora só se pode assegurar que  $h$  converge para zero se for obedecida a condição de estabilidade de Cagan:

$$\alpha\beta < 1$$

Nesse caso, se demonstrando imediatamente que a taxa de inflação converge para  $\mu - g$ .

O problema prático é até que ponto se pode apostar cegamente na verificação da condição de estabilidade de Cagan, que pode ser desobedecida por um encurtamento da memória inflacionária, desde que a procura de  $M_1$  seja sensível à taxa esperada de inflação. Além do mais, ainda que essa condição se verifique, a hipótese de que  $f$  se mantenha constante na equação (21) é uma hipersimplificação. Com efeito, as inovações financeiras costumam reduzir  $f$  ao longo do tempo.

A conclusão é que controlar apenas a expansão de  $M_1$  pode ser um falso monetarismo. O controle efetivo deveria estabelecer metas para o crescimento de nominal de  $M_4$ , o total de ativos financeiros em poder do público (inclusive  $M_1$ ). Ou, o que dá praticamente na mesma, fixar metas para a expansão total do crédito, ao governo, ao setor privado e ao exterior.

A dificuldade prática é que a maior parte de  $M_4$  é indexada. Como a indexação sempre envolve alguma defasagem, um corte abrupto na taxa de expansão de  $M_4$  obrigaria as instituições financeiras a não renovar boa parte dos empréstimos vencidos, provocando violenta crise de liquidez. A conclusão é de que, com uma inflação alta, a própria eficácia de política monetária, no sentido de controle de  $M_4$ , depende de alguma política de rendas.

Mesmo com políticas de rendas, como controlar a expansão de M4, quando o governo mantém um déficit operacional permanente, eis um problema a discutir. É claro que, quando há poupanças externas dispostas a financiar esse déficit, como aconteceu na América Latina, na década de 1970, e nos Estados Unidos, durante o Governo Reagan, o problema se resolve facilmente. Apenas a estrada do endividamento externo tem um fim, como sabe a América Latina, desde o fim de 1982, e como os Estados Unidos também começam a perceber. Isto posto, ao cabo de certo tempo, o déficit acaba mesmo tendo que ser financiado ou por poupanças internas ou pelo imposto inflacionário.

Admitamos que a demanda de M4 seja 30% do produto e que a economia cresça de 5% ao ano. Ainda que todo o crescimento de M4 se destine a financiar o déficit público, este não pode ir além de 1,5% do produto interno bruto, sob pena de se ter que recorrer ao imposto inflacionário. Por certo, a curto prazo, o governo pode avançar além desse limite, comprimindo o crédito ao setor privado. Apenas, isso não é inconveniente para o crescimento econômico, como também não pode durar muito tempo. Com efeito, a relação entre dívida pública interna e PIB tem um limite, obviamente inferior à  $M_4/\text{produto}$ . Se esse limite for 20% do PEB, uma vez atingido, o máximo de déficit financiável pela expansão da dívida pública, numa economia que cresça 5% ao ano, é apenas 1% do produto. O resto há que se financiar pelo imposto inflacionário.

A discussão acima obviamente se relaciona com a conhecida análise de Sargent-Wallace do financiamento do déficit público. A análise supõe que o governo sustente um déficit primário (isto é, excluído os juros da dívida pública) igual a uma fração  $b$  do produto real  $Y$ , que o produto real cresça a uma taxa constante  $g$ , e que o governo possa financiar-se emitindo títulos a taxa real de juros  $r$ , enquanto a relação dívida/produto não ultrapassar o seu teto aceitável  $z$ . Isto posto, indicando por  $D$  a dívida pública real, por  $B$  a base monetária nominal e por  $P$  o índice de preços, a restrição orçamentária do governo se expressa por:

$$\dot{D} = rD + by - \frac{\dot{B}}{P} \quad (23)$$

Indicando por  $z=D/Y$  a relação dívida/produto:

$$\dot{D} = z\dot{Y} + \dot{z}Y = (zg + \dot{z})Y,$$

o que transforma a equação (23) em:

$$\dot{z} = (r-g)z + b - \frac{\dot{B}}{PY}$$

Sargent e Wallace supõem que a demanda pela base monetária seja proporcional ao produto nominal  $PY$ :

$$B = kPY,$$

o que implica:

$$\dot{B} = k(\dot{P}Y + P\dot{Y}) = kPY(\pi + g),$$



onde  $\Pi = P/P$  indica a taxa de inflação. Isto posto, a restrição orçamentária do governo expressa-se por:

$$\dot{z} = (r-g)z + b - kg - k\Pi \quad (24)$$

Imaginemos que, inicialmente, a relação dívida/produto  $z$  seja igual a zero e que o governo se limite a expandir a base monetária na proporção da taxa  $g$  de crescimento do produto real, de modo que a taxa de inflação seja igual a zero. Se se verificar a desigualdade:

$$b - kg \leq \bar{z}(g-r) \quad (25)$$

o financiamento não inflacionário do déficit público poderá prosseguir indefinidamente. Ou  $b - kg$  será negativo, e nesse caso o governo se tornará credor líquido, ou  $b - kg = 0$  e a dívida pública se manterá em zero, ou  $b - kg > 0$  e, nesse caso, a relação dívida/produto convergirá para:

$$z_L = \frac{b - kg}{g - r} < \bar{z}$$

O problema surge quando:

$$b - kg > \bar{z}(g-r)$$

Nesse caso, é inevitável que, ao fim de certo tempo, a relação dívida/produto chegue ao limite  $\bar{z}$ . A partir desse momento,  $z = \bar{z}$ , a restrição orçamentária do governo exige que parte do déficit público se financie via imposto inflacionário. A taxa de equilíbrio será então determinada pela equação:

$$k\Pi = (r-g)\bar{z} + b - kg \quad (26)$$

Se  $r < g$ , isto é, se a taxa real de juros for inferior à taxa de crescimento do produto real, o segundo membro da equação acima será função decrescente de  $g$ . Isso significa que, apesar dos pesares, a política de endividamento não terá sido inútil. A inflação ressurgirá ao fim de certo tempo, mas a uma taxa menor do que aquela que surgiria se, desde o início, o governo resolvesse financiar seu déficit via imposto inflacionário. Por trás dessa equação está um fato óbvio. Se a relação dívida/produto não consegue crescer, mas se o produto real se expande a uma taxa superior à taxa de juros, o crescimento da dívida financia a totalidade dos juros mais alguma parte do déficit primário.

O caso de aritmética desfavorável da dívida, enfatizado por Sargent e Wallace, é aquele em que  $r > g$ , isto é, em que a taxa real de juros é superior à taxa de crescimento do produto real. Pela equação (26), quanto maior  $z$ , maior a taxa limite de inflação. Isso significa que a contenção temporária da inflação via endividamento do setor público custa o aumento da inflação futura, mantido o déficit primário  $g$  como proporção do P.I.B. A razão é simples, se  $r > g$ , no momento em que a dívida pública não consegue crescer à taxa superior a  $g$ , parte de seus juros tem que ser financiada via imposto inflacionário.

Qual o cenário mais provável: o da aritmética favorável ou o da aritmética desfavorável da dívida? A resposta é ambígua, mas é muito possível que uma aritmética aparentemente favorável no início do processo de endividamento acabe se transformando em desfavorável algum tempo depois. A razão é que quanto maior a relação dívida/produto  $z$ , maior tende a ser a taxa real de juros  $r$  e menor a taxa de crescimento do produto real  $g$ . Isto posto, na estrada que leva  $z$  de 0 a  $z$ , é bem possível que o sinal de  $g-r$  mude de positivo para negativo.

A conclusão da discussão acima é que uma política de austeridade monetária sem o lastro da austeridade fiscal corre o risco de não conseguir vitórias de Pirro contra a inflação. Isto se a política monetária for efetivamente capaz de conter o crescimento do produto nominal.

## 6 — A Catástrofe do Cruzado

Que o Plano Cruzado acabou sendo uma das experiências mais catastróficas já empreendidas no Brasil é questão passada em julgado. O que interessa examinar é por que essa experiência deu errado e por que tantos economistas ortodoxos a aplaudiram na época.

As explicações para a catástrofe do lado da oferta são bem conhecidas. Os preços foram congelados em 28 de fevereiro de 1986 fora do seu equilíbrio relativo, pois o Presidente da República vetou os reajustes de tarifas de energia elétrica, automóveis, produtos farmacêuticos e outros tantos aprovados nas vésperas do Plano. O congelamento durou demais, esquecendo as flutuações sazonais de produtos agrícolas, a ponto de o Ministro da Fazenda e seu exército Brancalione resolverem evitar a alta dos preços da carne na entressafra por uma queda de braço com os pecuaristas e pelo confisco de bois. Os salários não foram estabilizados pela média em 28 de fevereiro de 1986, mas receberam um abono real de 8% em geral, e 15% no caso do salário mínimo. Por último, em novembro, seis dias após as eleições, o governo resolveu cortar o déficit público por uma forte elevação de impostos indiretos nuns poucos produtos, o que só poderia reacender as expectativas inflacionárias.

Por que o Plano Cruzado conquistou tantos adeptos, entre heterodoxos e ortodoxos, é uma questão mais sutil. O apoio popular obviamente refletiu o fato de que a população estava farta da inflação. Os economistas mais conscientes logo perceberam que o Plano encerrava grandes imperfeições técnicas. Só que essas imperfeições pareciam adjetivas diante de dois fatos substantivos: o congelamento não duraria mais do que três meses, já que não se pretendia engessar a economia, como disse o Ministro da Fazenda do Congresso. E o déficit operacional do Governo, também segundo o Ministro, havia sido reduzido a 0,5% do PIB.

Como se soube a posteriori, tratava-se de informações falsas. O déficit operacional continuava em nível insustentável, tendo sido em grande parte financiado pela queda de exportações e pelo festival de importações que le-

vou à moratória dos juros externos, decretada em 20 de fevereiro de 1987. E o congelamento estendeu-se até as eleições de novembro de 1986, com amplos dividendos para o PMDB e com a posterior frustração de toda a sociedade, que passou a associar o Cruzado a um estelionato eleitoral. A falsidade de informações, diga-se de passagem, escamoteou 1,2 bilhões de dólares das importações de 1986, para que o balanço comercial parecesse menos ruim do que realmente foi.

Quem culpar pelo fracasso do Plano Cruzado é questão que não vale a pena explorar. Nos dias de sucesso o Plano tinha muitos pais e até uma musa. No fracasso, todos se escafederam. Os políticos dizem que foram enganados pelos tecnocratas, estes afirmam que não foram ouvidos quando sugeriram correções de rumo. E provável que cada qual tenha sua dose de razão.

O que importa notar é que o Plano Cruzado foi concebido às pressas, com enormes erros de teoria econômica. O primeiro foi a confusão entre inércia inflacionária e inflação inercial. Que o sistema de indexação de rendimentos e ativos financeiros tornava praticamente impossível o combate à inflação era uma visão certa. A visão errada era que a simples desindexação, sem corte do déficit público, era capaz de automaticamente promover a estabilidade dos preços. Em particular, os inercialistas se esqueceram de que a estabilização dos preços exigiria um substituto ao imposto inflacionário, da ordem de 2% do PIB, na época.

Erro mais grave foi a hipótese de que o déficit público pudesse ser financiado pela remonetização. Numa palavra, a estabilização dos preços elevaria a demanda de base monetária de 2% para 6% do PIB, o suficiente para abrigar o financiamento inflacionário de um déficit público de 4% do PIB.

Tratava-se aí de uma tentativa de produzir o moto contínuo em economia. Com efeito, a remonetização nada mais seria do que uma reorganização das componentes de M4, o total dos ativos financeiros e monetários em poder do público. Isto posto, o que o governo poderia fazer sem expandir M4 seria substituir parte de sua dívida interna por base monetária. Isso lhe daria alguns dividendos, se a demanda de base subisse de 2% para 6% do PIB. Se a taxa real de juros fosse 10% ao ano, a remonetização lhe pouparia 0,4% do PIB, sem nenhum efeito inflacionário. Só que os autores do Plano Cruzado multiplicaram essa conta por dez.

Em suma, o Plano Cruzado deu errado, parte pelos erros de administração, mas também em grande parte pelos de concepção: confundiu-se inércia inflacionária com inflação inercial, ignorou-se o imposto inflacionário e as restrições orçamentárias do governo. M4 expandiu-se 30% em março de 1986, sinal inequívoco de que o Plano estava condenado ao fracasso. Que os preços das ações e imóveis disparassem em abril de 1986 podia ser interpretado como nova onda de confiança na economia brasileira. Mas que o mesmo tenha acontecido com as cotações do dólar no mercado paralelo era a evidência de que algo podre havia no Reino da Dinamarca.

Quanto ao Plano Bresser, de 12 de junho de 1987, ele não passava de um Cruzado requentado, com suas três fases, a de congelamento, flexibilização

e liberação, baseado na teoria inercial em que José, Antônio e Maria aumentavam seus preços de 10% ao mês por simples imitação. O Plano pretendia combater o déficit público. Como nada se fez efetivamente neste sentido, a inflação voltou a 16,5% ao mês em janeiro de 1988.

O que é lamentável no fracasso do Plano Cruzado e no Plano Bresser é que eles movem a terapia da inflação para a receita puramente monetarista, numa reação pendular que já provou que não dá certo. A solução positiva, que combina políticas de rendas com austeridade fiscal e monetária, exige uma postura eclética, que foi adotada no Programa de Ação Econômica do Governo Castello Branco, e que foi imitada com sucesso pela França no governo Mitterrand, pela Itália na administração Craxi, e na Espanha sob a liderança de Felipe Gonzalez e seu pacto de Moncloa.

## 7 — Déficit Nominal x Operacional

O que o déficit público controla: o nominal, que incorpora a correção monetária da dívida pública, ou o operacional, que não contabiliza essa correção como déficit do governo? Curiosamente, alguns ortodoxos tupiniquins, e muitos banqueiros estrangeiros rezam pela cartilha do déficit nominal. Vale lembrar que o acordo do Brasil com o FMI de janeiro de 1983 foi suspenso no momento em que estouraram as metas do déficit nominal, pois a taxa de inflação foi muito além da projeção de 90% ao ano. E que o grande trabalho do presidente do Banco Central Affonso Celso Pastore foi convencer o FMI de que a variável relevante era o déficit operacional e não o nominal, hipótese engolida a contragosto pelo Fundo, mas que acabou sendo aceita em muitos outros acordos.

O fulcro da discussão é o que fazem os credores com a correção monetária de seus créditos. Na ausência de ilusão monetária, qualquer um deles compreenderá que a correção não é para ser gasta. No caso dos credores externos, essa percepção é imediata: nenhum deles aumenta seu dispêndio só porque o seu saldo credor em dólares vale cada vez mais cruzados. Quanto aos credores internos, os que gastarem a correção monetária como se fosse rendimento real não sobreviverão por muito tempo.

Em suma, na ausência de ilusão monetária, a correção da dívida pública gera exatamente a poupança privada nominal necessária para financiá-la, numa paródia da lei de Say. Isto posto, tal correção não exerce qualquer efeito sobre a demanda agregada.

Por certo, conhecem-se milhares de viúvas que vivem da correção monetária e dos juros da caderneta de poupança, até porque a propaganda oficial induz à seguinte crença: i) gastar os juros reais é certo; ii) gastar a correção monetária é apenas pecado venial; iii) pecado mortal é comer o principal em cruzados nominais. A importância desses nichos de ilusão monetária, no entanto, não deve ser superestimada. Se eles fossem realmente importantes, o congelamento de preços durante o Plano Cruzado deveria ter provocado uma recessão, e a explosão das taxas inflacionárias no início de 1988 uma onda de consumo.

O que mais intriga é que a procura real de ativos financeiros (M4) parece ser função crescente da taxa de inflação. Uma explicação possível é que, quanto maior a taxa de inflação, maior a variância dos preços dos ativos reais, inclusive os denominados em moeda estrangeira. Isto posto, o aumento da procura real de M4 com o aumento da taxa de inflação não necessariamente deve ser tomado como um sintoma de ilusão monetária: pode simplesmente refletir a aversão ao risco.

Essa interpretação, no entanto, leva a uma consequência prática da maior importância: a taxa de juros real, medida pelo excesso da taxa nominal sobre a taxa de inflação, deve ser tanto mais alta quanto menor a taxa de inflação. Isso, em parte, explica a exacerbção da demanda nos meses seguintes à decretação do Plano Cruzado. O Banco Central tentou manter a taxa real de juros ao mesmo nível anterior ao do congelamento de preços, e o resultado imediato foi a fuga das aplicações financeiras para os ativos reais. Essa fuga pode explicar-se pela ilusão monetária, pela persistência das expectativas inflacionárias, ou simplesmente pela queda da taxa de inflação com a diminuição da incerteza sobre o rendimento dos ativos reais. Qualquer explicação, no entanto, leva a uma recomendação sobre os tratamentos inflacionários de choque: a taxa de juros não deve ser controlada, ainda que pareça extremamente alta, em termos reais, nos primeiros meses da política de estabilização.

## 8 — Inércia e Expectativas Racionais

A combinação da teoria aceleracionista da curva de Phillips com a hipótese de expectativas adaptativas formalizou a velha idéia de que as medidas monetárias afetam as quantidades antes de afetar os preços. Como subproduto, explicou-se o problema da inércia inflacionária. Só que dois problemas ficaram sem explicação.

Primeiro, como as políticas de rendas poderiam quebrar a inércia inflacionária. Se as expectativas de inflação eram determinadas pelo comportamento passado dos aumentos de preços, não havia razão plausível para que os controles de salários e preços gerassem algo diferente de desajustes entre a oferta e a procura nos vários mercados. Uma válvula de escape era admitir que o parâmetro  $p$  da equação de Cagan:

$$\dot{\Pi}^* = \beta(\Pi - \Pi^*)$$

pudesse ser alterado pelas políticas de rendas, mas isso era uma explicação *ad hoc*, incrivelmente débil do ponto de vista da teoria econômica. Segundo, porque os agentes econômicos estimariam a inflação futura a partir do seu comportamento passado, ao invés de estimá-la a partir do desempenho esperado da política monetária. Nesse sentido, a hipótese de expectativas adaptativas nivelava a inteligência dos agentes econômicos à daquele meteorologista que, após uma semana de chuvas, prevê outra semana chuvosa.

Não surpreende que, em meados da década de 70, os melhores cérebros econômicos se apaixonassem pela hipótese das expectativas racionais, se-

gundo a qual as previsões da inflação, assim como as de quaisquer variáveis endógenas, deveriam ser obtidas a partir das projeções das variáveis exógenas, como a oferta de moeda. Como as conclusões da macroeconomia das expectativas racionais eram bastante estranhas, não faltaram grandes economistas, a começar por Franco Modigliani, que perceberam que o mundo real não era o de Lucas e Sargent. De fato, enquanto as expectativas adaptativas construíram uma teoria aparentemente ruim mas que dava bons resultados, as expectativas racionais pareciam uma teoria superior, ainda que com resultados estapafúrdios. Por certo, uma teoria que leve a corolários estapafúrdios não merece nenhum respeito científico, pelos critérios de Karl Popper. Só que os acadêmicos norte-americanos são extremamente propensos ao escolasticismo econômico, e Modigliani e seus seguidores não perceberam de imediato o que havia de errado na macroeconomia das expectativas racionais.

A conclusão mais revolucionária da macroeconomia das expectativas racionais era que a política monetária esperada não teria qualquer impacto sobre o lado real da economia. A base dessa conclusão era a curva de oferta de Lucas:

$$h_t = b(p_t - E_{t-1}p_t) + u_t, \quad (27)$$

onde  $h_t$  indicava o desvio do produto em relação ao pleno emprego,  $p_t$  o logaritmo do índice de preços no período  $t$ ,  $E_{t-1}$  a esperança condicional ao conjunto de informações disponíveis no fim do período  $t-1$ ,  $u_t$  um choque de oferta tal que  $E_{t-1}u_t = 0$ .

A curva de Phillips em questão poderia ser obtida a partir de uma curva de oferta agregada log-linear:

$$h_t = a_t + b(p_t - w_t) + u_t$$

combinada com uma regra de contratação do salário nominal ( $w_t$ , em logaritmos) pela intersecção ex-ante das curvas de oferta e procura de mão-de-obra:

$$0 = a_t + b(p_t^e - w_t)$$

da qual resultaria:

$$h_t = b(p_t - p_t^e) + u_t,$$

pf indicando o logaritmo do nível de preços esperado. A novidade da hipótese das expectativas racionais era substituir qualquer hipótese *ad hoc* quanto a  $p_t$  por uma outra aparentemente muito superior tecnicamente:  $p_t^e = E_{t-1}p_t$ , ou seja, a esperança condicional de  $p_t$  ao conjunto de informações disponíveis no fim do período  $t-1$ .

Com a curva de oferta de Lucas:

$$E_{t-1}h_t = 0, \quad (28)$$

o que implica que nenhuma variável de política econômica  $z_t$  tal que  $z_t = E_{t-1}z_t$  poderia influenciar a posição cíclica do produto  $h_t$ . Em particular, is-

so se aplicaria à oferta de moeda, o apelidado teorema da neutralidade. Como curiosidade, vale lembrar que a neutralidade da política monetária esperada costumava ser demonstrada por um modelo macroeconômico completo, que combinava a curva de oferta de Lucas ou com a equação quantitativa ou com um jogo de relações IS-LM. A completitude era redundante, já que a neutralidade era consequência automática da curva de oferta de Lucas.

Uma consequência extraordinária da macroeconomia das expectativas racionais é que ela previa a possibilidade do combate indolor à inflação sem políticas de rendas: bastaria que banqueiros centrais acima de qualquer suspeita anunciassem (e cumprissem) a implantação da regra friedmaniana. A inflação despencaria de qualquer patamar para zero, sem recessão e sem precisar das muletas das políticas de rendas. O que se pedia dos banqueiros centrais era apenas firmeza e credibilidade. Nesse sentido, a macroeconomia das expectativas racionais conseguiu justificar o que Friedman jamais conseguiu provar: que sua regra monetária era realmente ótima.

Com a curva de oferta de Lucas, a inércia inflacionária desaparece por completo. Como as experiências de combate à inflação do início da década de 1980 na OCDE foram bastante dolorosas, a teoria das expectativas racionais apegou-se a duas possibilidades.

A primeira é que a austeridade monetária anunciada não tivesse sido levada a sério pelos agentes econômicos. Com efeito, combinemos a curva de oferta de Lucas com a equação quantitativa.

$$m_t = p_t + h_t$$

da qual resulta:

$$m_t - E_{t-1}m_t = p_t - E_{t-1}p_t + h_t - E_{t-1}h_t = p_t - E_{t-1}p_t + h_t$$

Segue-se que:

$$h_t = \frac{b(m_t - E_{t-1}m_t) + u_t}{1+b},$$

o que implica uma recessão (choques de oferta à parte), sempre que  $m_t < E_{t-1}m_t$ , ou seja, sempre que houver uma contração monetária inesperada. O defeito dessa explicação é porque os agentes econômicos insistem em apostar na fraqueza de banqueiros centrais fortes, como Paul Volcker ou Karl-Otto Pöhl.

A segunda é que o teorema da neutralidade supõe que as mudanças de política monetária necessariamente se sincronizem com a revisão dos contratos salariais. Essa é uma hipótese francamente irrealista, pois os contratos de trabalho costumam firmar-se por períodos bem mais longos do que os de aquisição de novas informações pelas autoridades monetárias. Contudo, ainda que o Banco Central se dispusesse a só mudar a regra monetária no momento da recontração dos salários, surgiria um outro problema, o dos contratos justapostos. Com efeito, a data de renovação dos contratos de trabalho não é a mesma para todos os empregados. Numa visão esquemática, é possível que os salários nominais sejam contratados por um ano, mas que metade

dos contratos sejam firmados em 1º de janeiro, metade em 1- de julho. É evidente que, nessa hipótese, é impossível conciliar as mudanças da regra monetária com a renovação dos contratos de trabalho.

Dentro da hipótese de expectativas racionais, isso abre campo para a inércia à John Taylor, que será discutida na próxima seção. Trata-se, no entanto, de uma inércia fraca. Na ausência de políticas de rendas, é impossível estancar imediatamente a inflação sem um interlúdio recessivo. Mas é possível uma terapia gradualista que liquida a inflação em pouco tempo sem políticas de rendas.

O calcanhar de Aquiles da macroeconomia das expectativas racionais será dissecado mais adiante, ferindo o próprio conceito básico de racionalidade em jogos não cooperativos, o de equilíbrio de Nash. Em síntese, a hipótese de expectativas racionais equiivale à suposição de que, num jogo não cooperativo, os agentes econômicos acertem na mosca um equilíbrio de Nash, logo no primeiro lance. Ocorre que, salvo em jogos particulares, o conceito de equilíbrio de Nash é o de sabedoria a posteriori, o que não necessariamente é sinônimo de racionalidade a priori.

## 9 — Inércia à John Taylor

Num famoso artigo publicado em 1978, John Taylor mostrou que, com contratos salariais justapostos, a hipótese de expectativas racionais não implica a neutralidade da política monetária esperada. Basicamente, John Taylor admite que os contratos salariais durem um ano, mas que metade dos trabalhadores celebre seus contratos em 1º de janeiro, metade em 1º de julho. Isto posto, indicando por  $s_t$  o logaritmo do salário nominal do grupo reajustado no início do semestre  $t$ , o logaritmo  $w_t$  do salário nominal médio geométrico é dado por:

$$w_t = 0.5 (s_t + s_{t-1}), \quad (29)$$

já que no semestre  $t$  o salário de metade dos trabalhadores, medido em logaritmos, é igual a  $s_t$ , o de outra metade igual a  $s_{t-1}$ . A essa equação junta-se a regra de mark-up:

$$P_t = w_t + u_t \quad (E_{t-1}u_t = 0) \quad (30)$$

A curva de Phillips do modelo é dada por:

$$0.5(s_t - E_{t-1}p_t) + 0.5(s_t - E_{t-1}p_{t+1}) = 0.5\gamma E_{t-1}(h_t + h_{t+1}) \quad (31)$$

Como o contrato dura dois semestres, o primeiro membro da equação é a média do logaritmo dos salários reais esperados durante a vigência do contrato. Pela equação (30), o salário real médio esperado para a economia tem logaritmo igual a zero. A equação (31) admite que o poder aquisitivo médio esperado dos salários contratados no início do período  $t$  se desvie para mais ou para menos desse equilíbrio conforme a posição cíclica média prevista para o produto durante a vigência do contrato. Combinando-se as equações (29), (30) e (31), obtém-se:



$$s_t = 0.5(s_{t-1} + E_{t-1}s_{t+1}) + E_{t-1} \gamma(h_t + h_{t+1}) \quad (32)$$

Taylor fecha o modelo descrevendo o lado da demanda pela equação quantitativa:

$$m_t + e_t = p_t + h_t \quad (E_{t-1}e_t = 0) \quad (33)$$

Valem duas observações. Primeiro, as equações acima são uma versão estilizada do modelo original de John Taylor. Na versão original, a curva de Phillips de salários é apresentada diretamente na forma (32), o que é de difícil compreensão. Além do mais, Taylor muda de lugar o choque de oferta  $u_t$  e admite, na curva de Phillips de salários, que os pesos de  $s_{t-1}$  e  $E_{t-1}s_t$  possam ser diferentes, o que equivaleria a admitir que os assalariados atribuiriam diferentes pesos ao poder aquisitivo do primeiro e do segundo semestre do contrato salarial. Trata-se de uma generalização pouco relevante e que introduz complicações algébricas potenciais que Taylor não soluciona.

A segunda observação é que, como as variáveis são expressas em logaritmos, as médias geométricas nas equações (29) e (31) tomam o lugar do que deveriam ser médias aritméticas ou harmônicas. Trata-se de uma aproximação destinada a tornar o modelo log-linear, sem o que a álgebra de expectativas racionais se complicaria bastante.

Notemos que, pela equação (33):

$$E_{t-1}(h_t + h_{t+1}) = E_{t-1}(m_t + m_{t+1}) - E_{t-1}(p_t + p_{t+1})$$

Tendo em vista (29) e (30):

$$E_{t-1}(p_t + p_{t+1}) = 0.5s_{t-1} + s_t + 0.5 E_{t-1}s_{t+1}$$

combinando as duas últimas equações e a relação de Phillips (32), resulta:

$$0.5(\gamma-1)s_{t-1} + (\gamma+1)s_t + 0.5(\gamma-1)\hat{s}_{t+1} = \gamma(\hat{m}_t + \hat{m}_{t+1}), \quad (34)$$

onde um acento circunflexo sobre uma variável indica a sua esperança condicional ao conjunto de informações no final do período  $t-1$ . Estamos diante de um processo misto, parcialmente auto-regressivo, parcialmente antecipativo. Notemos que a equação algébrica:

$$0.5(\gamma-1)r^2 + (\gamma+1)r + 0.5(\gamma-1) = 0$$

possui uma raiz  $a$  de módulo menor do que 1:

$$a = \frac{1 - \sqrt{\gamma}}{1 + \sqrt{\gamma}}$$

a outra raiz sendo  $a^{-1}$ , e portanto com módulo maior que 1. Em termos de  $a$ , a equação pode ser escrita na forma:

$$-a\hat{s}_{t+1} + (1+a^2)\hat{s}_t - a\hat{s}_{t-1} = \frac{(1-a)^2}{2} (\hat{m}_t + \hat{m}_{t+1})$$

Desde que se suponha que os agentes econômicos descartam a hipótese de  $s_t - s_{t-1}$  tender para o infinito, segue-se que:

$$s_t = a s_{t-1} + \frac{(1-a)^2}{2} \sum_{j=0}^{\infty} a^j (\hat{m}_{t+j} + \hat{m}_{t+j+1}), \quad (35)$$

as demais variáveis endógenas do modelo determinando-se imediatamente a partir de  $s_t$ .

John Taylor analisa especificamente os efeitos de uma regra monetária:

$$m_t = (1-g)p_t \quad (0 < g \leq 1)$$

o que, pela equação quantitativa (33), torna:

$$E_{t-1}h_t = -gE_{t-1}p_t = -0.5g(s_t + s_{t-1}), \quad (36)$$

adiantando essa equação de um período e levando o resultado na relação de Phillips (32), obtém-se:

$$0.5(\gamma g - 1)s_{t-1} + (\gamma g + 1)s_t + 0.5(\gamma g - 1)\hat{s}_{t+1} = 0,$$

de onde resulta, com as condições de transversalidade usuais, que:

$$s_t = \frac{1 - \sqrt{\gamma g}}{1 + \sqrt{\gamma g}} s_{t-1}$$

e, pela equação (36):

$$E_{t-1}h_t = -\frac{g}{1 + \sqrt{\gamma g}} s_{t-1}$$

expressão que depende de  $g$ . Daí se conclui que uma mudança da regra monetária afeta  $E_{t-1}h_t$ , ou seja, que o princípio da neutralidade não se verifica com contratos salariais justapostos.

Note-se que, no modelo de John Taylor, até a regra friedmaniana  $m_t = 0$  torna a inflação auto-regressiva. Com efeito, no caso  $s_t = a s_{t-1}$  - Como:

$$\Pi_t = p_t - p_{t-1} = w_t + u_t - w_{t-1} - u_{t-1} = 0.5(s_t - s_{t-2}) + u_t - u_{t-1}$$

$$\Pi_t = a\Pi_{t-1} + u_t - (1+a)u_{t-1} + au_{t-2}$$

Nessa Unha, o modelo endossa a conclusão de que um tratamento de choque de inflação gera recessão. Especificamente, eliminemos do modelo os choques de oferta e de demanda, e suponhamos que, até o período 0, a economia se encontre em equilíbrio inflacionário à taxa constante  $\mu$ :

$$m_t = \mu t$$

$$p_t = m_t$$

$$s_t = \mu(t+0.5)$$

$$h_t = 0$$

expressões consistentes com as equações (29) a (33) quando se supõe  $u_t = e_t = 0$ .

Admitamos que no final do período 0 o Banco Central mude a política monetária de modo a estabilizar os preços em  $p_0$ . Isso implica  $m_{t+j} = E_{t-1}m_{t+j} = 0$  para quaisquer  $t \geq 1$  e  $j \geq 0$ . Pela equação (35):

$$s_t = as_{t-1}$$

partindo da condição inicial  $s_0 = 0.5\mu$ . Isso significa que, para  $t \geq 1$ :

$$s_t = 0.5\mu a^t$$

$$p_t = m_t - h_t = -h_t = 0.25\mu a^{t-1} (1+a),$$

ou seja, a estabilização de preços ao nível  $p_0$ , por um tratamento de choque, custa uma recessão em que, a menos de choques, a perda esperada total do produto é expressa por:

$$\sum_{t=1}^{\infty} h_t = -0.25 \frac{1+a}{1-a} \mu$$

Há, no entanto, uma grande diferença entre a transição recessiva do modelo acima e a do modelo de expectativas adaptativas descrito na seção 2. Neste último, a recessão era inevitável, qualquer que fosse a trajetória escolhida para o combate à inflação. Agora, a recessão deve-se apenas à tentativa de estabilizar os preços ao nível  $p_0$ . Com efeito, suponhamos que o governo adotasse a seguinte regra monetária a partir do fim do período 0:

$$m_{t+j} = E_{t-1}m_{t+j} = 0.5\mu \quad (t \geq 1; j \geq 0)$$

Pela equação (35) teríamos agora:

$$s_t = as_{t-1} + 0.5\mu \quad (t \geq 1)$$

partindo da condição inicial  $s_0 = 0.5\mu$ . Pela nova regra monetária, a oferta de moeda crescerá  $0.5\mu$  entre o período 0 e o período 1, para daí por diante se estabilizar em  $0.5\mu$ . Os salários de cada grupo, pela equação acima, se estabilizariam  $s_t = 0.5\mu$  para  $t \geq 1$ . Os preços subiriam em  $p_0 = 0$  para  $p_1 = 0.5\mu$  no período 1, para se estabilizar daí por diante. Mais ainda, abstraídos os choques de oferta e de demanda, a estabilização dos preços nessa fórmula gradualista, que aceitaria uma inflação temporária de  $0.5\mu$  apenas no período 1, seria indolor. Com efeito, para  $t \geq 1$  teríamos  $h_t = m_t - p_t = 0.5\mu - 0.5\mu = 0$ .

Em suma, a inércia no modelo de John Taylor de contratos salariais justapostos é o que se pode apelidar inércia fraca: salários e preços só se vinculam ao seu desempenho passado por conta dos contratos vincendos. O combate indolor à inflação sem políticas de rendas continua parecendo uma possibilidade real, desde que se aceite uma transição gradualista.

## 10 — Racionalidade em Jogos Não Cooperativos

Um jogo não cooperativo de  $n$  pessoas e com interferência da natureza descreve-se, na forma normal, da seguinte maneira: i) cada jogador dispõe de um conjunto  $X_i$  de estratégias,  $X_1$  para o primeiro,  $X_2$  para o segundo, ...  $X_n$  para o  $n$ -ésimo; ii) cada jogador  $i$  deve escolher uma estratégia  $x_i \in X_i$  sem poder comunicar-se com os demais; iii) cada jogador escolhe sua estratégia sem saber as estratégias escolhidas pelos demais nem que estado da natureza ocorrerá; iv) a utilidade de cada jogador depende das estratégias escolhidas, por ele e pelos demais jogadores, e do estado da natureza que se realizar; v) os estados da natureza podem ocorrer de acordo com um sistema conhecido de probabilidades objetivas. Isto posto, a utilidade esperada de cada jogador será:

$$EU_i = F_i(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

O conceito mais popular de equilíbrio em jogos não cooperativos é devido a Nash. Trata-se de um conjunto de estratégias  $\{\hat{x}_1, \hat{x}_2, \dots, \hat{x}_n\}$ , uma para cada jogador, tal que nenhum deles possa aumentar a sua utilidade esperada mudando unilateralmente de estratégia, isto é, tal que, para qualquer  $x_i \in X_i$ :

$$F_i(\hat{x}_1, \hat{x}_2, \dots, \hat{x}_{i-1}, x_i, \hat{x}_{i+1}, \dots, \hat{x}_n)$$

$$F_i(\hat{x}_1, \hat{x}_2, \dots, \hat{x}_{i-1}, \hat{x}_i, \hat{x}_{i+1}, \dots, \hat{x}_n) \quad (i=1, \dots, n)$$

A idéia é uma extensão do equilíbrio de oligopólio de Cournot. Até que ponto ela corresponde a comportamento racional em jogos não cooperativos, eis o nó da questão. É claro que se cada jogador, ao escolher sua estratégia, conhecesse as escolhas dos demais jogadores, e se considerasse incapaz de afetar essas escolhas, um equilíbrio de Nash representaria simplesmente o resultado da maximização da utilidade esperada de cada jogador. A questão é que o jogo não cooperativo na forma normal é, por definição, um jogo de informação imperfeita: cada jogador deve escolher a sua estratégia antes de saber a escolha dos demais. Isso leva a várias complicações.

Começemos pelos jogos sem interferência da natureza (ou, o que dá na mesma, com um único estado possível da natureza). O verdadeiro sentido de equilíbrio de Nash é o de sabedoria a posteriori: verificadas as escolhas dos demais participantes, nenhum jogador se arrepende da estratégia que escolheu. Em jogos com diversos estados da natureza, o conceito é híbrido: trata-se de racionalidade ex-ante no que diz respeito aos estados da natureza, mas de sabedoria a posteriori no que tange às escolhas estratégicas dos demais jogadores. Com efeito, o que agora cada jogador verifica num equilíbrio de Nash é que ele não poderia ter aumentado a sua utilidade esperada mudando unilateralmente a sua estratégia. Contudo, conhecido o estado da natureza, outra escolha estratégica talvez lhe tivesse proporcionado maior utilidade.

Fiquemos, para simplificar, nos jogos com um único estado da natureza, e que já complicam suficientemente a associação entre racionalidade *a priori* e

equilíbrio de Nash. Há dois problemas. Primeiro, muitos jogos práticos são de informação incompleta: cada jogador conhece a sua função utilidade esperada, mas desconhece a dos demais. Nesse caso, não há elementos para calcular o equilíbrio de Nash. Segundo, mesmo em jogos de informação completa, em que cada jogador conhece as utilidades esperadas de todos os demais, o arrependimento de um jogador que se desvie da estratégia de Nash pode acarretar o arrependimento do que jogou a estratégia de Nash.

Um jogo simples ilustra o problema racional, o jogo da metade da média. Numa sala de aula com um grande número  $n$  de alunos, cada um deles é intimado a escrever num pedaço de papel um número real no intervalo fechado  $[0;1]$ , sem saber a escolha dos demais. Isto posto, recolhem-se as indicações dos  $n$  alunos com as respectivas assinaturas e calcula-se metade da média dos números indicados. Quem tiver escrito um número acima de metade da média nada ganha nem perde. Quem acertar na mosca a metade da média ganha um prêmio de 100 dólares. Mas quem tiver escrito um número inferior à metade da média terá que pagar uma multa de 100 dólares.

Indiquemos por  $X_i$  o número escrito pelo  $i^{\text{ésimo}}$  aluno. Se cada um deles pudesse adivinhar a escolha dos demais, a maneira de tornar  $X_i$  exatamente igual à metade da média, e com isso ganhar o prêmio de 100 dólares, seria escolher  $X_i$  de modo a se ter:

$$x_i = \frac{1}{2n} (x_i = \sum_{i \neq j} x_j)$$

ou seja:

$$x_i = \frac{1}{2n-1} \sum_{i \neq j} x_j$$

O conceito de racionalidade em expectativas racionais é o mesmo de equilíbrio de Nash em jogos não cooperativos: não arrependimento, ou seja, sabedoria a posteriori. Para que tal acontecesse, a equação acima deveria valer para todos os indivíduos, o que exigiria:

$$\sum_{i=1}^n x_i = \frac{n-1}{2n-1} \sum_{i=1}^n x_i,$$

ou seja  $\sum_{i=1}^n x_i = 0$ . Como todos os  $x_i$  devem situar-se no intervalo  $[0;1]$ , a única hipótese em que ninguém se arrependeria da escolha (o equilíbrio de Nash do jogo) seria aquela em que todos tivessem escolhido  $x_i = 0$ .

É fácil testar como o jogo é efetivamente jogado numa sala de aula com um apreciável número de alunos. Dificilmente alguém escolhe  $x_i = 0$ , e só em casos raríssimos todos escolhem  $x_i = 0$ . A razão é que escolher  $x_i = 0$  sem a certeza de que os demais farão o mesmo é uma escolha altamente imprudente. Pois basta que alguém escolha  $x_j > 0$  para que o estrategista de Nash, que escreveu  $x_i = 0$ , tenha que pagar a multa de 100 dólares, ao invés de recolher o prêmio.

Isso nos leva a um outro conceito, o de estratégia de maximin: trata-se da estratégia que maximiza a utilidade esperada do jogador na pior hipótese

quanto às estratégias dos demais jogadores. A título de exemplo, voltemos ao jogo da metade da média. Escolhendo  $x_i$  no intervalo  $[0,1]$ , o ganho do  $i$ -ésimo jogador será:

$$V_i=0, \text{ se } x_i > \frac{1}{2n} \sum_{j=0}^n x_j, \text{ ou seja, se } x_i > \frac{1}{2n-1} \sum_{j \neq i} x_j$$

$$V_i=+100, \text{ se } x_i = \frac{1}{2n} \sum_{j=0}^n x_j, \text{ ou seja, se } x_i = \frac{1}{2n-1} \sum_{j \neq i} x_j$$

$$V_i=-100, \text{ se } x_i < \frac{1}{2n} \sum_{j=0}^n x_j, \text{ ou seja, se } x_i < \frac{1}{2n-1} \sum_{j \neq i} x_j$$

Como  $0 \leq x_j \leq 1$ , segue-se que  $0 \leq \sum_{j \neq i} x_j \leq n-1$ . Segue-se que, se  $x_i < \frac{n-1}{2n-1}$ , o  $i$ -ésimo jogador tanto pode ganhar 0,100 quanto perder 100, depende da escolha dos demais. Escolhendo  $x_i \geq \frac{n-1}{2n-1}$ , o risco de perder 100 desaparece. Qualquer dessas escolhas é uma estratégia de maximin. A estratégia dominante de maximin consiste em escolher:

$$x_i = \frac{n-1}{2n-1}$$

o jogador  $i$ , com essa escolha, ganhará 100 dólares, se todos os demais escolherem  $x_j=1$ , e nada perderá se algum escolher  $x_j < 1$ .

O que é mais racional, escolher a estratégia de Nash  $X_i=0$  ou a estratégia dominante de maximin  $x_i = (n-1)/(2n-1)$ ? No caso, a estratégia de maximin parece bem mais sensata, mas isso se deve a uma peculiaridade do jogo: quem erra para mais nada perde, quem erra para menos perde o que ganharia se acertasse na mosca metade da média.

Reformulemos a estrutura de pagamentos do jogo, estabelecendo uma multa de um dólar para quem escolher  $x_i$  acima da metade da média, uma multa de dois dólares para quem tomar  $x_i$  abaixo da metade da média e mantendo o prêmio de 100 dólares para quem acertar na mosca metade da média. As estratégias de Nash e de maximin continuam as mesmas do caso anterior, mas as estruturas de prêmios e punições convidam os jogadores a serem um pouco mais ousados do que no exemplo anterior. Por exemplo, cada um deles pode partir do palpite  $\sum_{j \neq i} x_j = (n-1)s_i$ , onde  $0 < s_i < 1$ , e tomar:

$$x_i = \frac{n-1}{2n-1} s_i$$

ficando a meio caminho entre a estratégia de Nash e a de maximin.

O que a discussão acima deixa claro é que comportamento racional, em jogos não cooperativos, não é um conceito fácil de se estabelecer. Por certo, para uma ampla classe de jogos, os do tipo A, o conflito entre as estratégias de Nash e de maximin não existe: são os jogos em que todo equilíbrio de Nash é uma combinação de estratégias dominantes de maximin e vice-versa. Em tais jogos, a própria prudência leva à sabedoria a posteriori. Jogos em

que cada participante dispõe de uma estratégia dominante (isto é, uma estratégia preferível a qualquer outra independentemente do que façam os demais jogadores, como no dilema dos prisioneiros) pertencem a essa classe. O mesmo acontece com jogos de duas pessoas soma zero com ponto de sela. Um outro exemplo é dado pelo seguinte jogo da média: "cada aluno, numa classe de  $n$ , deve escolher o número  $X_i$  no intervalo fechado  $[0;1]$ ; indicado por:

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

o prêmio do  $i$ -ésimo aluno será:

$$V_i = 1 - (x_i - \bar{x})^2 - (\bar{x} - 0.5)^2$$

Verifica-se facilmente que as estratégias de maximin e de Nash coincidem, levando todos os alunos a escolher  $X_j = 0.5$ .

É plausível supor que, em jogos não cooperativos do tipo A, participantes racionais acertem de saída o equilíbrio de Nash. Isso vale tanto para jogos de informação completa quanto incompleta, pois para identificar a sua estratégia de maximin, um jogador não precisa conhecer as utilidades esperadas dos demais.

O problema são os jogos do tipo B, em que surge o conflito Nash/maximin, como no jogo de metade da média. Como outro exemplo, tomemos o jogo bimatrixial (as casas (a,b) da matriz indicando, respectivamente, o ganho  $a$  do jogador X e o ganho  $b$  do jogador Y):

	$Y_I$	$Y_{II}$	$Y_{III}$
$X_I$	(3;2)	(-10;8)	(-3;5)
$X_{II}$	(8;3)	(5;5)	(-10;4)
$X_{III}$	(4;6)	(5;-8)	(4;4)

No caso, as estratégias de maximin são  $X_{III}$  para o primeiro jogador e  $Y_{III}$  para o segundo, assegurando um ganho mínimo igual a 4 para cada um deles. Contudo, o único equilíbrio de Nash é a combinação de estratégias  $(X_{II}, Y_{II})$  e que proporciona um ganho igual a 5 para cada um deles. Mais uma vez, o conceito de racionalidade é ambíguo, mas as estratégias de maximin parecem mais atrativas do que as de Nash. Com efeito, se X se comportar como estrategista de Nash e Y como de maximin, o prejuízo será de X, que tomará um prejuízo igual a 10. Do mesmo modo, se o segundo jogador escolher a estratégia de Nash

e o primeiro, a de maximin  $X_{III}$ , o prejuízo igual a 8 será do estrategista de Nash.

Por certo, em jogos com um único equilíbrio de Nash, a repetição pode acabar levando ao equilíbrio. Com efeito, fora do equilíbrio, sempre surge o

incentivo para que um jogador tente mudar unilateralmente de estratégia. Como modelar essa convergência para o equilíbrio de Nash é assunto aberto à polêmica. O protótipo clássico é devido a Cournot: cada jogador procura maximizar seu ganho no  $n$ -ésimo lance, presumindo que os demais parceiros repitam o lance anterior. No exemplo bimatricial acima apresentado, supondo que o ponto de partida seja a combinação  $(X_{III}; Y_{III})$  de estratégias de maximin, teríamos:

1º lance:  $X_{III}, Y_{III}$

2º lance:  $X_{III}, Y_I$

3º lance:  $X_{II}, Y_I$

4º lance:  $X_{II}, Y_{II}$

ou seja, o equilíbrio de Nash seria alcançado no quarto lance, mantendo-se daí por diante.

Do mesmo modo, usando o protótipo de Cournot para o jogo de metade da média, e supondo que no primeiro lance todos os jogadores tomem a estratégia dominante de maximin, teríamos no  $t$ -ésimo lance:

$$x_{it} = \left\{ \frac{n-1}{2n-1} \right\}^t$$

convergindo para o equilíbrio de Nash  $x_i = 0$  quanto  $t$  tende para o infinito.

A crítica clássica ao modelo de convergência de Cournot é que ele se baseia numa hipótese em que os participantes do jogo erram sistematicamente em suas previsões: cada qual muda de estratégia lance a lance presumindo que os demais repitam a estratégia do lance anterior, o que é falso. Podem-se desenvolver modelos mais sofisticados de aproximações sucessivas para o equilíbrio de Nash. Nenhum deles, no entanto, escapa a um dilema: num jogo não cooperativo do tipo B, isto é, em que há conflito entre as estratégias de Nash e de maximin, ou os jogadores se baseiam em hipóteses falsas ou se comportam com imprudência. Donde se conclui que as primeiras podem ser convenientes, desde que forneçam uma aproximação prudente para o equilíbrio de Nash.

Note-se que a convergência para o equilíbrio de Nash é uma possibilidade, não uma certeza. Em jogos com mais de um equilíbrio de Nash, a questão se complica. A título de exemplo, consideremos o jogo bimatricial:

	$Y_I$	$Y_{II}$
$X_I$	(-20;-20)	(15;-15)
$X_{II}$	(-15;15)	(12;12)

Há agora dois equilíbrios de Nash,  $(X_I; Y_{II})$  e  $(X_{II}; Y_I)$ , o primeiro, ótimo para o primeiro jogador mas péssimo para o segundo, o outro, ótimo para o



segundo mas péssimo para o primeiro. Mais ainda, se cada jogador tentar forçar o equilíbrio que lhe é favorável, o primeiro escolhendo a estratégia  $X_I$ , o segundo, a estratégia  $Y_{II}$ , ambos ficarão no pior dos mundos. O bom senso sugere que ambos os jogadores optem pela combinação de maximin  $(X_{II}; Y_{II})$ , que assegura a cada um ganho igual a 12, mas isso nada tem a ver com equilíbrio de Nash. Mais ainda, a dinâmica de Cournot, partindo da combinação de maximin  $(X_{II}; Y_{II})$  levaria os jogadores a se alternarem entre as combinações  $(X_{II}; Y_{II})$  e  $(X_I; Y_I)$ .

## 11 - Expectativas Racionais e Equilíbrios de Nash

Estamos agora em condições de provar uma proposição fundamental, na qual se baseia toda a crítica à macroeconomia das expectativas racionais: ela implicitamente supõe que participantes racionais num jogo não cooperativo localizem imediatamente um equilíbrio de Nash.

Que o funcionamento de uma economia competitiva sem leiloeiro walrasiano é um jogo não cooperativo é questão que dispensa maiores explicações. Cada agente é obrigado a tomar suas decisões (isto é, a escolher suas estratégias) sem saber como agirão os demais. Os agentes eventualmene podem reunir-se em grupos, como cooperativas e sindicatos, mas feita essa ressalva, não dispõem de maiores informações sobre as estratégias dos demais.

Começemos pelo caso não estocástico, em que a hipótese de expectativas racionais equivale à de perfeita previsão. O que diz, no caso, um modelo macroeconômico de expectativas racionais é que um vetor  $X$  de variáveis endógenas é determinado por um vetor  $Y$  de variáveis exógenas controladas pelo governo:

$$X = f(Y) \quad (37)$$

as componentes de  $X$  e  $Y$  podendo ser datadas, de modo a descrever o comportamento da mesma variável em diferentes períodos.

Que o vetor de variáveis endógenas  $X$  resulta de um processo de agregação é imediato. Numa economia com  $n$  agentes privados:

$$X = g(X_1, X_2, \dots, X_n, Y), \quad (38)$$

onde  $X_i$  é o vetor de decisões do  $i$ -ésimo agente.

Desagregando a economia, o vetor  $X_i$  deve ser determinado por um processo de maximização da utilidade  $F_i(X_1, X_2, \dots, X_n, Y)$  do  $i$ -ésimo agente. Numa economia competitiva é plausível supor que cada agente se julgue capaz de mudar sua estratégia sem alterar a dos demais. Essa hipótese determina a sua função de reação:

$$X_i = H_i(X_1, \dots, X_{i-1}, X_{i+1}, \dots, X_n, Y) \quad (i=1..n) \quad (39)$$

Suponhamos que o sistema de equações de reação seja determinado, dado  $Y$ . A hipótese de perfeita previsão implica que os vetores  $X_1, X_2, \dots, X_n$  obedecem às equações de reação (39), cuja solução dá:

$$X_i = h_i(Y) \quad (40)$$

Isto posto, a equação (37), que sintetiza o modelo macroeconômico, resulta das relações (38) e (40), tomando-se:

$$X = g(h_1(Y), h_2(Y), \dots, h_n(Y), Y) = f(Y)$$

A relação entre a hipótese de expectativas racionais e equilíbrio de Nash torna-se evidente. O vetor  $X$  de variáveis endógenas é uma função dos vetores de decisão individual  $X_1, X_2, \dots, X_n$ . A decisão ótima  $X_i$  de cada indivíduo  $i$  é função  $H_i(X_1, \dots, X_{i-1}, \dots, X_n, Y)$  das decisões dos demais indivíduos e do vetor de política econômica  $Y$ . O problema da interdependência entre os indivíduos soluciona-se pela resolução do sistema de equações de reação, dado o vetor de variáveis de política  $Y$ . Ou seja, encontrando-se, para cada  $Y$ , o equilíbrio de Nash do jogo entre os  $n$  agentes privados.

Num modelo de expectativas não racionais, dado  $Y$ , os  $X_i$  não são determinados pelo sistema de equações (39), mas por equações do tipo:

$$X_i = H_i(X_{1,i}^*, \dots, X_{i-1,i}^*, X_{i+1,i}^*, \dots, X_{ni}^*, Y),$$

como nos modelos de equilíbrio temporário da teoria do equilíbrio geral. A construção desses modelos é bem mais complicada, em tese, exigindo que se especifique como se estabelece  $X_{ki}^*$  para cada  $k \neq i$ . A hipótese de expectativas racionais elimina essa complicação, tomando  $X_{ki}^* = X_k$ .

Uma complicação possível é que o sistema de equações de reação (39) tanto pode ser determinado, impossível quanto indeterminado. O primeiro caso corresponde à descrição acima apresentada. O segundo, à inexistência de equilíbrio de Nash, e, portanto, à inexistência de equilíbrio com expectativas racionais. O terceiro caso é o de equilíbrios múltiplos de Nash, o que leva à multiplicidade de equilíbrios com expectativas racionais, como no modelo IS-LM.

Passemos agora ao caso estocástico, e que exige algumas hipóteses adicionais. Designando por  $E_L$  a esperança condicional ao conjunto de informações disponível  $L$  é preciso supor que a utilidade esperada de cada agente privado:

$$E_L F_i(X_1, X_2, \dots, X_n, Y) = F_i(X_1, X_2, \dots, X_n, E_L Y),$$

o que só se verifica sob certas hipóteses, como a de que a utilidade  $F_i(X_1, X_2, \dots, X_n, Y)$  seja função linear de  $Y$ . Isto posto, o equilíbrio de Nash entre os agentes privados dá:

$$X_i = h_i(E_L Y)$$

Tendo em vista a equação (38), segue-se que:

$$X = Z(E_L Y, Y)$$

dentro do protótipo da macroeconomia das expectativas racionais.

## 12 — Inércia e Políticas de rendas — uma nova visão

A idéia de que as medidas monetárias e fiscais afetam as quantidades antes de afetar os preços é tão velha quanto a macroeconomia. Só que ela não encontra amparo na macroeconomia das expectativas racionais, a menos quando se apele para a existência de contratos a longo prazo, como no modelo de John Taylor. Ainda assim, o máximo que a hipótese de expectativas racionais consegue explicar é uma inércia fraca, bem mais branda do que a que se costuma verificar na prática.

A discussão precedente fornece uma nova explicação para o problema da inércia. Uma mudança na política monetária ou fiscal implica uma mudança das estratégias de Nash para os vários participantes do jogo. Num jogo tipo B, quer a informação incompleta, quer a incerteza de cada jogador de que os demais imediatamente localizem as novas estratégias de Nash, é um obstáculo ao deslocamento imediato para o novo equilíbrio. Inércia é o termo genérico que indica as dificuldades para se encontrar imediatamente um equilíbrio de Nash num jogo não cooperativo do tipo B.

Ilustremos a discussão acima com um exemplo. Admitamos uma economia com um contínuo de bens, um para cada número real  $0 \leq x \leq 1$ , cada qual produzido por um agente econômico. O produto nominal  $R$  da economia é controlado pelo governo, presumivelmente pelo controle de algum agregado monetário relevante. Cada agente econômico deve fixar seu preço  $P_x$  antes de conhecer os preços fixados pelos demais. Isto feito, o índice geral de preços é dado por:

$$P = g \left\{ \int_0^1 z(x, P_x) dx \right\}, \quad (41)$$

onde  $g(z(x, P_x))$  é função crescente de  $P_x$  e onde  $P$  é homogêneo de grau um nos  $P_x$ , isto é:

$$g \left\{ \int_0^1 z(x, \lambda P_x) dx \right\} = \lambda g \left\{ \int_0^1 z(x, P_x) dx \right\} \quad (42)$$

Admitamos que a utilidade do indivíduo  $x$  seja função homogênea de grau zero de  $P_x, P, R$ . E que, para cada par  $(P, R)$ , exista um único  $P_x$  tal que maximize essa utilidade:

$$P_x = f_x(P, R), \quad (43)$$

$P_x$  é o preço do bem  $x$  que maximiza a utilidade do seu produtor, dado o nível geral de preços e dado o produto nominal  $R$ . O problema é que cada in-

divíduo  $x$  é obrigado a fixar  $P_x$  antes de conhecer o nível geral de preços  $P$  e o produto nominal  $R$ . Um governo com credibilidade acima de qualquer suspeita pode tornar  $R$  predeterminado. Ainda assim,  $P_x$  deve ser fixado antes que se conheça  $P$ , que pela equação (41) depende do conjunto dos  $P_x$  ( $0 \leq x \leq 1$ ). Admitiremos que  $f_x(P, R)$  seja função contínua, crescente nas suas duas variáveis e homogênea do grau um (o que resulta de a utilidade individual ser homogênea de grau zero e  $P_x, P, R$ ) e que, para qualquer  $P$  positivo se tenha:

$$f_x(P, 0) = 0; f_x(P, \infty) = \infty$$

Suponhamos que todos os agentes econômicos imagineim. que o nível geral de preços será igual a  $P^*$  e que o produto nominal seja igual a  $R$ . Isto posto, cada agente econômico tomará  $P_x = f_x(P^*, R)$ . Como consequência, o verdadeiro nível geral de preços será, de acordo com a equação (41):

$$P = h(P^*, R) = g \left\{ \int_0^1 z(x, f_x(P^*, R)) dx \right\}, \quad (44)$$

o que obviamente pode levar a erros de previsão, isto é, a  $P \neq P^*$ .

Notemos que, pelas hipóteses acima,  $h(P^*, R)$  é função contínua, crescente em ambas as variáveis e homogênea do grau um. Além disso, para qualquer  $P^*$  positivo:

$$h(P^*, 0) = 0; h(P^*, \infty) = \infty$$

Daí se segue que, para cada  $P$  positivo, existe um único real  $R > 0$  tal que:

$$h(P, R) = P \quad (45)$$

Como  $h(P, R)$  é homogênea do primeiro grau nas suas duas variáveis, essa equação resolve-se por:

$$R = \frac{P}{c} \quad (c > 0) \quad (46)$$

Podemos agora provar imediatamente a existência e a unicidade do equilíbrio de Nash no jogo de fixação dos preços. Num tal equilíbrio, todos os participantes do jogo devem prever corretamente  $P$  e  $R$ , tomando  $P_x$  de acordo com a equação (43). Segue-se pelas equações (45) e (46) que:

$$P = cR \quad (47)$$

Examinemos agora o problema da inércia. Admitamos que o governo, após manter por muito tempo o produto nominal em  $R$ , decida-se a mudá-lo para  $R'$ . Presume-se que, antes da mudança, os agentes econômicos já se tivessem acomodado ao equilíbrio de Nash em que  $P = cR$  fixando por  $P_x = f_x(cR, R)$ .

O problema é como reagem os agentes econômicos, logo após o governo anunciar a mudança do produto nominal de R para R'. Num jogo tipo B, a localização no novo equilíbrio de Nash pode não ser imediata, quer porque os agentes econômicos, com informação incompleta, desconheçam a equação (41), que fecha o sistema de equações, quer porque eles suspeitem de que os demais participantes não se movam prontamente para a nova estratégia de Nash. Na dinâmica de Cournot, supondo que os agentes econômicos acreditam efetivamente na mudança do produto nominal de R para R', a dinâmica do índice geral de preços se determinará a partir de:

$$P_{xt} = f_x(P_{t-1}, R')$$

o que implica:

$$P_t = h(P_{t-1}, R') \quad (48)$$

Como a função h é crescente e homogênea de grau um nas suas duas variáveis, é fácil provar que o nível geral de preços converge para o novo equilíbrio de Nash, em que  $P = cR'$ . A título de exemplo, se  $P_{t-1} > cR'$ , segue-se que:

$$P_{t-1} = h(P_{t-1}, P_{t-1}/c) > h(P_{t-1}, R') > h(cR', R') = cR',$$

o que significa que  $P_{t-1} > P_t > cR'$ . Segue-se que o nível geral de preços acompanhará uma seqüência decrescente e limitada inferiormente, e portanto convergente para  $cR'$ , o novo equilíbrio de Nash.

A inércia é o resultado dessa chegada ao novo equilíbrio de Nash por aproximações sucessivas. Inicialmente, o produto real era  $R/P = 1/c$ . No meio do caminho, o produto real torna-se igual a  $R'/P_t$ , até chegar ao novo equilíbrio de Nash igual ao inicial, em termos de produto real.

A discussão acima pode ser transposta para explicar a inércia inflacionária. Basta supor que, antes do programa de estabilização, o governo expanda o produto nominal a uma taxa constante r, e que os agentes econômicos tomem  $R = R_0(1+r)^t$  e  $P = P_0(1+r)^t$ , num equilíbrio móvel de Nash à taxa r, por período. Subitamente, o governo resolve estabilizar o produto nominal. Ainda que os agentes econômicos creiam piamente nas promessas do governo, nem todos admitirão que os demais agentes econômicos continuem a aumentar seus preços, ou à taxa r, ou a algo um pouco inferior, mas positivo. Isso é suficiente para explicar a inércia inflacionária. Se a economia estiver praticamente indexada, ninguém se desindexa espontaneamente sem ter a certeza de que todos os demais se desindexam.

A discussão acima, de certa forma, reabilita teoricamente a hipótese das expectativas adaptativas. A hipótese vale na medida em que descreve a localização de um equilíbrio de Nash num jogo não cooperativo do tipo B por aproximações sucessivas. Apenas não faz sentido modelar expectativas independentes das políticas esperadas do governo, na tradição de Cagan. A síntese é uma teoria de expectativas adaptativo-rationais, como no modelo acima apresentado de fixação de preços. Elas são racionais no que concerne a R, adaptativas quando ao nível geral de preços P.

Dentro dessa concepção, as políticas de rendas, ou seja, as de controles temporários de salários e preços, encontram uma justificação teórica: elas se destinam a apressar a localização do novo equilíbrio de Nash. No exercício precedente, supunhamos que o governo, após mudar a renda nominal de  $R$  para  $R'$  decreta que todos os preços devem variar na mesma proporção. A utilidade do decreto é que, uma vez que todos os agentes se convençam de que o novo nível geral de preços será  $P' = PR'/R$  todos eles localizarão sem incertezas as novas estratégias de Nash. Nesse sentido, as políticas de rendas, embora discutíveis na medida em que constroem o comportamento individual, valem pelo seu conteúdo informacional, ou seja, como os outros se comportarão.

É claro que políticas de rendas mal orquestradas podem ser uma tentativa infrutífera de combater a inflação pelos seus efeitos, como no Plano Cruzado. Contudo, elas podem ser bem sucedidas, como aconteceu no Brasil em 1964, e na França, Itália e Espanha na década de 1980. O que interessa à presente discussão é por que políticas de rendas bem articuladas podem ser úteis, tema que a teoria econômica jamais explicou convincentemente. A resposta é que elas podem apressar a localização do equilíbrio de Nash.

#### Apêndice

Mostremos que, se  $k > 1$  e se  $P_0, P_1, \dots, P_{n-1}$ , são todos positivos, qualquer solução da equação de diferenças finitas:

$$nP_t - k(P_{t-1} + \dots + P_{t-n}) = 0 \quad (\text{A.1})$$

é tal que:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{P_t}{P_{t-1}} = 1+r,$$

onde:

$$\frac{1-(1+r)^{-n}}{r} = \frac{n}{k},$$

ou seja, onde  $r > 0$  e  $1+r$  é raiz da equação algébrica:

$$f(x) = nx^n - k(x^{n-1} + \dots + 1) = 0 \quad (\text{A.2})$$

Notemos que  $f(x)$  é o polinômio característico associado à equação de diferenças finitas (A.1).

Provaremos que:

- i)  $f(x)$  possui uma única raiz real positiva  $1+r$ , sendo que  $r > 0$ ;
- ii)  $1+r$  é raiz simples;
- iii) qualquer outra raiz de  $f(x)$  possui módulo menor do que  $1+r$ .

Isto posto, segue-se imediatamente que, se  $P_t$  é uma solução da equação de diferenças finitas (A.1):

$$Q_t = (1+r)^{-t}P_t$$

converge para uma constante. Provaremos ainda que  $Q_t$  converge para uma constante positiva.

Para provar a primeira proposição, notemos inicialmente que as raízes de  $f(x) = 0$  são inversas às da equação:

$$g(z) = n - k(z + \dots + z^n) = 0$$

Para valores positivos de  $z$ ,  $g(z)$  é decrescente, sendo  $g(0) = n > 0$  e  $g(1) = n(1 - k) < 0$ . Logo,  $g(z)$  possui uma única raiz real positiva  $(1+r)^{-1}$ , sendo  $r > 0$ . Como  $g'(1+r)^{-1} \neq 0$ , segue-se que  $(1+r)^{-1}$  é raiz simples. Com isso fica provado que o polinômio característico  $f(x)$  possui uma única raiz real positiva  $1+r$  e que essa raiz é simples.

Seja agora  $y$  uma raiz negativa ou complexa de  $f(x)$ . Segue-se que  $z = y^{-1}$  é raiz negativa ou complexa de  $g(z)$ . Tem-se, no caso:

$$n = k(|z| + \dots + |z|^n) < k(|z| + \dots + |z|^n),$$

ou seja:

$$g(|z|) < 0,$$

o que implica  $|z| < (1+r)^{-1}$ , já que  $g(z)$  é decrescente para valores positivos de  $z$ . Logo:

$$|y| < 1+r$$

Isto posto,  $1+r$  é a taxa de crescimento dominante na trajetória de  $P_t$ , o que prova que  $Q_t = (1+r)^{-t} P_t$  converge para uma constante. Para provar que a taxa mensal de inflação converge para  $r$ , resta demonstrar que  $Q_t$  converge para uma constante positiva.

Notemos inicialmente que  $Q_t$  é uma seqüência positiva, pois os índices de preços são positivos. Isto posto, o que se tem que demonstrar é que  $Q_t$  não converge para zero. Para tanto, comecemos por notar que a dinâmica de  $Q_t$  é descrita pela equação de diferenças finitas, equivalente à equação (A.1):

$$\frac{n}{k} Q_t = (1+r)^{-1} Q_{t-1} + (1+r)^{-2} Q_{t-2} + \dots + (1+r)^{-n} Q_{t-n}$$

Seja  $X_t = \min Q_{t-1}, \dots, Q_{t-n}$ . Como:

$$\frac{n}{k} = (1+r)^{-1} + \dots + (1+r)^{-n}$$

segue-se que  $Q_t \geq X_t$ . Daí resulta que  $X_{t+1} \geq X_t$ , o que é incompatível com a possibilidade de  $Q_t$  convergir para zero.

### 13 —Bibliografia

1. ARIDA, P., & RESENDE, A. Lara - "Inertial inflation and Monetary Reform in Brazil", *Inflation and Indexation*, Ed. John Williamson Institute for International Economics, 1985.
2. CAGAN, P., - The Monetary Dynamics of Hyperinflation. In: M. Friedman - *ed. Studies in the Quantity Theory of Money - The University of Chicago Press, 1956.*
3. DORNBUSCH, R. & FISCHER, S. - 2<sup>nd</sup> ed. Mac Graw Hill, 1981.
4. DORNBUSCH, R. & SIMONSEN, M. H. - ed<sup>s</sup> - "Inflation Debt and Indexation" - *The MU Press.*, 1983.
5. DORNBUSCH, R., & SIMONSEN, M. H. "Inflation Stabilization with Incomes Policy Support", *The Group of Thirty*, 1987.
6. FELLNER, W. -*Towards a Reconstruction of Macroeconomics* American Enterprise Institute, 1976.
7. FISCHER, S. - "Long-Term Contracts, Rational Expectations and the Optimal Money Supply Rule", *Journal of Political Economy* February, 1977.
8. JONES, A. 3.-*Game Theory*, Ellis Horwood, 1980.
9. KEYNES, J. M. - *The General Theory of Employment Interest and Money*, Harcourt Brace Jovanovich, 1936. reprint.
10. LOPES, V.-*O Choque Heterodoxo*, Editora Campus, 1986.
11. LUCAS, R. - "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *The Phillips Curve and Labor Markets*, Eds. K. Brunner & A. Meltzer, North Holland, 1976.
12. LUCAS, Robert & SARGENT, Thomas - "After Keynesian Macroeconomics", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 1979.
13. LUCAS, Robert & SARGENT, Thomas, eds. -*Rational Expectations and Econometric Practice*, (University of Minnesota Press), 1981.
14. MODIANO, E. -*Da Inflação ao Cruzado*, Editora Campus, 1986.
15. MODIGLIANI, F. - "The Monetarist Controversy, or Should We Forsake Stabilization Policies", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1977.
16. SARGENT, T. -*Macroeconomic Theory*, Academic Press, 1979.
17. SARGENT, T. -*Rational Expectations and Inflation*, Harper and Row, 1985.
18. SCHELLING, R. -*Micromotives and Macrobehavior*, Norton, 1982.
19. SIMONSEN, M. H. -*Inflação, Gradualismo versus Tratamento de Choque*, APEC, 1970.
20. SIMONSEN, M. H. -*Dinâmica Macroeconômica*, 1983.
21. SIMONSEN, M. H. - "Contrato Salariais Justapostos e Política Anti-Inflacionária", *Revista de Econometria*, novembro, 1985.
22. SIMONSEN, M. H. -*Keynes versus Expectativas Racionais*, INPES, 1986a.
23. SIMONSEN M. H. - "Rational Expectations, Income Politics and Game Theory", *Revista de Econometria*, novembro, 1986b.
24. TAYLOR, J. B. - "Staggered Wage Setting in a Macro Model", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1978.
25. TOBIN, J. -*Diagnosing Inflation: A Taxonomy*, (New York: Académie Press), 1981a.
26. TOBIN, J. -*Development in an Inflationary World*, (New York: Académie Press), 1981b.



## DEBATEDORES

*Luiz Gonzaga de Mello Belluzo\**

O professor Simonsen fez um resumo bastante razoável do que é, na verdade, um texto muito interessante, muito complexo à respeito de alguns reparos que poderiam ser feitos aos pressupostos dos modelos de inflação. Porém, o professor Simonsen omitiu uma parte interessante, a que se refere ao problema da coordenação das decisões numa economia inflacionária. Daí o professor Simonsen deduz a necessidade de uma política de rendas. Gostaria que ele apresentasse, à platéia, estes supostos e as conclusões desse modelo. De qualquer maneira, a questão da política de rendas, independentemente da inflação ser inercial ou não, é um problema de coordenação.

O Plano Cruzado foi feito com uma dispersão de preços muito grande. Creio que, dificilmente, com uma inflação naquele patamar, não se teria uma dispersão muito grande. Os problemas de coordenação são muito mais complexos do que a gente pode imaginar com uma economia já inclinada à hiperinflação. Essa é uma observação que colide frontalmente com a hipótese com que o professor Simonsen está trabalhando. Estou falando de situações em que a Teoria dos Jogos pode mostrar o que é uma fuga para frente: todos os agentes estão obrigados a maximizar os seus lances. Evidentemente os problemas de equilíbrio de preços relativos são muito mais graves do que a gente costuma imaginar e estou certo de que os problemas de coordenação que surgiram no Plano Cruzado não se devem só ao fato de que alguns preços que estavam marcados para serem reajustados não o foram, mas, também, porque os problemas de coordenação eram muito mais sérios. Em segundo lugar, minha observação dirige-se ao tratamento do papel do preço dos ativos. No final o professor Simonsen se referiu ao fato de que há o desequilíbrio em situações de inflação entre os ativos reais e os ativos financeiros e esse desequilíbrio é cumulativo. No caso das economias endividadas, esse desequilíbrio se transformou em um desequilíbrio entre setor público e setor privado. Qualquer reforma monetária tem que levar em conta o fato de que durante o período de ajustamento externo, o setor privado acumula direitos contra o setor público. Essa questão deve ser resolvida de alguma maneira. Não pelas políticas monetárias convencionais, porque elas não conseguem resolvê-la. Não é só o problema de que há uma mudança na composição dos ativos do setor privado, como a predominância, por exemplo, de ativos indexados vis-a-vis ao cruzado. O problema é que esses ativos são direitos contra o Estado, que se transforma no grande devedor da economia pelas próprias características do ajuste realizado. Eu gostaria de lembrar que,

\* *Professor de Economia no Instituto de Economia da UNICAMP. Secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.*

quando se fala de reforma monetária, fala-se principalmente, da Reforma Monetária de 23, na Alemanha. Mas se esquecem da reforma monetária de 48; coordenada pelo governo de ocupação aliado. Fez-se uma reforma monetária desvalorizando os ativos daqueles que haviam acumulado dívida contra o Estado durante a guerra. Essa é uma questão da qual é muito difícil fugir e que se toma cada vez mais grave à medida que avança o processo de ajustamento em que o Estado é obrigado a bancar e manter a liquidez do setor privado. A Eliana mencionou muito bem o que isso envolve. O Estado não é uma entidade abstrata, nós já devíamos saber disso há muito tempo, mas nós nos portamos como se nós não soubéssemos e que qualquer reforma monetária ou qualquer reforma fiscal tem embutido um conflito distributivo tremendo. Não é por acaso que medidas fiscais compatíveis com um programa de estabilização, qualquer que seja o corte dele — sobretudo num país em que as pessoas foram habituadas ao facilitano que caracterizou a economia brasileira dos anos 60 para cá —, não apresentam resultados. A redução relativa dos recursos tributários, a inexistência do sistema financeiro doméstico, deixou um rastro, deixou um problema. Quando se interrompeu o fluxo de financiamento externo, nós teríamos que arranjar fontes de financiamento alternativas para cumprir as necessidades da economia e, além disso, para servir a dívida. É necessário um ajuste fiscal cavalari. Não é por outro motivo que os governos, os ministros da Fazenda se sucedem e não conseguem fazer o ajuste fiscal. É porque o Estado, sobretudo o Estado brasileiro, o ministro muito bem apontou, está carregado de interesses privados. Não há um Estado mais privatizado que o Estado brasileiro. Todos nós que passamos pelo governo sabemos disso. Sabemos, por exemplo, houve um esforço muito grande entre 81 e 83 no sentido de se preservar o setor privado, isso foi feito à custa da renúncia fiscal. O problema fiscal é uma coisa muito mais profunda do que as pessoas imaginam. Envolve conflitos muito mais graves do que nós estamos habituados a declarar, quando nos reportamos à necessidade de se reformular o financiamento do setor público. Houve um padrão de financiamento que terminou. Que acabou. Nós temos que buscar outro. Nós temos que nos lembrar de que, no pós-guerra, a economia brasileira, do ponto de vista externo e do ponto de vista fiscal, se financiou de maneira muito heterodoxa. De maneira muito heterodoxa, com condições externas muito favoráveis. Essas condições mudaram. A abordagem que o ministro Simonsen fez, da questão fiscal, e sobretudo a ausência de qualquer referência ao processo de ajustamento externo, tornam *o paper* criticável.

*Marco Antonio Rocha\**

Gostaria de fazer aqui algumas observações a respeito do fenômeno do crescimento econômico que o Brasil teve, verdadeiramente exponencial nos

\* *Jornalista.*

últimos 50 anos. Talvez seja um fato realmente raro uma economia que tenha mantido taxas elevadas de crescimento durante período tão longo, como foi o caso da economia brasileira nesses últimos cinquenta anos. Considero a inflação que temos hoje um dos resultados do tipo de crescimento que tivemos no passado, durante praticamente meio século, o qual produziu, de um lado, uma espécie de elite econômica brasileira, aquinhoada pelos frutos desse desenvolvimento econômico, e, por outro lado, uma massa de deserdados. Nossa inflação, em certa medida, é resultado desse conflito, do antagonismo entre essa massa de deserdados e a elite privilegiada. Quer dizer, o Estado brasileiro crescentemente vem se encontrando na contingência e na obrigação, diante do imperativo categórico de atender de alguma maneira essa massa de deserdados; por outro lado, ele é prisioneiro de interesses privados.

Durante o regime autoritário que tivemos, esse conflito praticamente inexistiu, ou melhor, foi omitido, porque o Estado brasileiro se limitou a atender, com seus recursos fiscais, principalmente ao seu próprio custeio e a um grande número de interesses privados que circulavam em torno dele. Além disso, fazia algumas obras e alguns investimentos graças à captação de empréstimos externos. Desta forma, o atendimento daquelas carências acumuladas no processo de desenvolvimento, daquele imperativo categórico de programas sociais e tal, foi praticamente omitido nesses 20 anos, o que obviamente agravou o quadro que já vinha se avolumando desde a década de 30.

Ora, isso não podia continuar eternamente, mesmo num regime ditatorial. A menos que se transformasse em crueldade absoluta, num regime sangüinolento, ele teria que, em algum momento, começar a atender a esses imperativos sociais do desenvolvimento brasileiro. Então, a partir de um determinado momento, o Estado brasileiro passou a fazer aquilo que a grande imprensa e alguns empresários, que fazem parte daquela elite, chamam de demagogia, ou seja, tentar atender de alguma maneira aos reclamos sociais. Com que recursos? Com recursos fiscais e alguns outros de que já dispunha num momento final desse processo, uma vez que se perdeu uma fonte importante de recursos, que eram os financiamentos externos. Então, de repente, esse Estado se vê a braços com a necessidade de continuar a atender à clientela privada, de manter o seu próprio custeio, e ainda resolver os problemas sociais acumulados no país durante 50 anos. Obviamente, essa tentativa dos políticos, dos governantes, *police-makers*, dirigentes do Estado brasileiro, de atender a essas três coisas simultaneamente só podia resultar, evidentemente, no agravamento daquele problema crônico brasileiro, que é a inflação. Nenhum brasileiro com idade em torno de 50 anos conhece outra situação que não seja a de instabilidade monetária. A dose é que variou ao longo do tempo. Hoje estamos chegando a uma dose astronômica. Tivemos momentos incríveis, como em 1955, em que a inflação foi de 7% no ano; em 59 ela foi para 20%. Tivemos uma inflação européia — alta — em 1955, mas, enfim, com variação de dosagem, o fenômeno inflacionário faz parte da nossa vivência e está se tornando uma ameaça catastrófica. A questão da estabilidade monetária é importante, urgente, inclusive porque a economia brasilei-

ra, a despeito das falhas no processo de crescimento, transformou-se numa grande economia internacional e, portanto, para continuar o seu processo de desenvolvimento, precisa se integrar aos moldes econômicos mundiais, o que não é possível com uma inflação neste nível. Um programa de ajuste fiscal, uma política monetária compreensível e eficiente, uma política de renda são premissas para um programa bem-sucedido de combate à inflação, mas simultaneamente temos que adotar uma atitude de austeridade, existem carências sociais imensas a serem atendidas no país e não dispomos dos financiamentos internacionais que nos permitiriam contornar o problema sem desapropriar as elites brasileiras. Assim, a única maneira de conseguir recursos para atender as carências da massa de deserdados é expropriar a dos beneficiados, o que, politicamente, é uma charada, principalmente quando se está numa transição para um regime democrático, onde todos têm o direito, os ricos e os pobres, de fazer os seus pleitos e defender os seus interesses através dos meios políticos lícitos. Esse impasse é um dos fatores que ameaçam o nosso desenvolvimento econômico. Nos últimos 50 anos, aumentou muito o desnível sócio-econômico entre a classe mais alta e a mais baixa da sociedade brasileira. Na verdade, o grande insucesso do nosso processo de desenvolvimento nesse período foi não se ter organizado o Estado brasileiro, que é condicional, onde pessoas mandam em determinados segmentos. Não há uma institucionalização real do poder político no Brasil. A sociedade brasileira não desenvolveu mecanismos de controle, de fiscalização do seu Estado e, portanto, de limitação do poder pessoal dos seus governantes.

Estamos, portanto, com o nosso desenvolvimento ameaçado, mas não apenas pelo problema da inflação. Ela, aliás, é um sintoma da grande ameaça que é a desorganização do Estado brasileiro e a desestruturação da sua sociedade.

### *Yoshiaki Nakano\**

A leitura do *paper* do professor Mario Henrique Simonsen foi realmente estimulante e no fundo dá vontade de discutir alguns de seus detalhes. Nele, temos uma elegante resenha sobre o conceito de inércia inflacionária. São duas as suas contribuições fundamentais neste ponto. A discussão da inércia inflacionária de um lado e, de outro, o que ele chama de falso monetarismo ou falso controle monetário. Ele parte mostrando que, dada a existência da inércia inflacionária, tanto os monetaristas puros quanto os inercialistas ingênuos, em suas propostas de política econômica, falaram muitas besteiras. E preciso, então, resgatar alguma coisa da teoria econômica que, de certa forma, ficou esquecida, ao ponto mesmo de ter havido uma certa regressão no meio acadêmico. E o resgate que ele faz é o do modelo keynesiano com "Curva de Phillips" como núcleo teórico fundamental. A partir desse mo-

\* Professor de Economia da FGV/SP. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.

delo Simonsen mostra que o custo de um programa convencional é extremamente elevado, isto é, um programa ortodoxo de controle da demanda ou de controle de um agregado monetário tem um custo recessivo, um custo em termos de PIB extremamente elevado, que a sociedade normalmente não aceita. Portanto, a política de rendas é um ingrediente fundamental de qualquer programa antiinflacionário.

Gostaria de concentrar meus comentários em três pontos: primeiro, no próprio conceito de inércia inflacionária; segundo, sugerir que esse conceito não é mais suficiente para explicar a atual inflação brasileira; terceiro, queria colocar algumas apreensões importantes quanto à questão do déficit público.

Na parte em que resenha o conceito da inércia inflacionária, Simonsen faz um trabalho muito importante de resgatar o velho modelo da "Curva de Phillips" com expectativas adaptativas. Isto é muito importante porque esse modelo representava até meados da década de 70 uma espécie de consenso entre os macroeconomistas. O consenso se quebrou a partir da grande ofensiva dos teóricos das expectativas racionais que desenvolveram um postulado chamado de "neutralidade da política fiscal e monetária", com o qual procuravam demonstrar que, aceita a hipótese da expectativa racional e de que os mercados se ajustam instantaneamente, as políticas fiscal e monetária não teriam efeito nenhum sobre o lado real da economia, a não ser que essas políticas fossem inesperadas pelos agentes econômicos. Isso criou uma grande divergência entre os economistas: muitos passaram para o lado das expectativas racionais e, com isso, houve aquilo que Simonsen chamou de regressão intelectual. Alguns partiram para o monetarismo puro e do outro lado desenvolveu-se o inercialismo puro. Esse resgate da "Curva de Phillips" com expectativas adaptativas deu-se nos últimos anos com um intenso trabalho teórico e empírico que, fundamentalmente, procura mostrar que o mecanismo de preço não funciona como querem os chamados "novos clássicos", da forma que os economistas das expectativas racionais entendem; que ele não se ajusta instantâneo-sincronizadamente, porque existe uma inércia no sistema de preços. Os preços e salários têm uma rigidez e essa rigidez gera ajuste gradual de preços e salário, e num contexto inflacionário, dá origem à inércia inflacionária. Em decorrência, a explicação desses fatos passou a ser dada de diferentes formas. A primeira delas, que já era conhecida, é a hipótese das expectativas adaptativas. O professor Simonsen apresenta, ainda, três outras versões para explicar a inércia inflacionária e elas, sob certas hipóteses, são perfeitamente equivalentes.

A teoria da incompatibilidade distributiva pressupõe que o reajuste do salário pelo pico é incompatível do ponto de vista distributivo, *ex-ante*. É necessário uma certa taxa de inflação para reduzir o salário de pico para gerar um salário médio compatível com o equilíbrio da economia, o que gera uma margem de lucro aceitável para os empresários. A outra é a formulação da inércia devido à indexação salarial e a terceira é a teoria do salário justaposto de John Taylor. Poderíamos agregar, ainda, que existem outras explicações para inércia. Uma importante contribuição contida no *paper* do professor Simonsen é a idéia da fixação de preços, de um jogo não cooperati-

vo, e de que o caminho para o equilíbrio de Nash, gera a inércia inflacionária. Outra explicação alternativa baseia-se na idéia de que mesmo que os preços individuais se ajustem com uma relativa rapidez, o acúmulo de *lags* das decisões individuais — como os preços estão inseridos numa longa cadeia de interação vertical ou horizontal — quando levado ao nível geral de preços gera essa inércia inflacionária. Outras formulações baseadas na dessincronização dos reajustes de preços e a defesa do salário relativo pelos trabalhadores também podem gerar inércia. Em suma, do ponto de vista teórico, a posição que o professor Simonsen adota é eclética, rejeitando tanto o monetarismo de Friedman, por questões pragmáticas, quanto os novos clássicos das teorias de expectativas pelos seus pressupostos teóricos irrealistas, como também a teoria da inflação inercial chamada ingênua.

O ponto que eu gostaria de colocar em discussão é que esses modelos de inércia inflacionária não permitem a compreensão da inflação brasileira em 1988, muito menos o que vem ocorrendo nos últimos seis meses. Para tentar discutir essa questão, vou procurar utilizar uma classificação tradicional que é feita das tipologias de inflação na América Latina. O primeiro tipo de inflação é a chamada *inflação moderada*, que, para os nossos fins, poderíamos considerar as inflações semelhantes à dos países desenvolvidos. Normalmente é muito baixo, quando atinge 10, 12, 13 por cento, excepcionalmente 20 por cento. São inflações que ficam nessa faixa abaixo de 20 por cento. O segundo tipo é a *inflação alta*, é aquela que nós assistimos a partir da década de 70, aqui no Brasil, só que ela evolui por patamares. Nós chegamos primeiro ao patamar de 40 por cento, depois fomos para o patamar de 100 por cento, onde ficamos três anos, depois fomos para o patamar de 200 por cento. Esse é, a meu ver, um tipo de inflação crônica com características próprias, mas com predomínio da inércia inflacionária. O terceiro tipo é a inflação que estamos vivendo hoje, *inflação altíssima* ou *inflação galopante*, que se acelera continuamente. Acelera-se continuamente não pelos fatores explicados pela teoria convencional da "Curva de Phillips", ou devido a choques de custos ou choque de demanda, mas por fatores que são gerados curiosamente pelo próprio sistema de preços. E, finalmente, temos, a *hiperinflação*. Estamos aqui convivendo com uma inflação altíssima ou galopante, caminhando rapidamente para a hiperinflação, se nada for feito.

Então o que eu gostaria de sugerir é outra reflexão. O que é que explica o fato de que a inflação brasileira, nos últimos anos, apesar de toda a indexação existente na economia brasileira, se acelera contínua e gradualmente? A existência da indexação, em princípio, pode explicar a inércia inflacionária, explicar que a inflação tende a um certo patamar e se sujeita a choques, pode mudar de patamar. Eu gostaria de sugerir dois novos fatores inflacionários. Um fator de conflito salário-preço que já é tradição no Brasil e um outro, que é a mudança de comportamento gerada pelo próprio patamar de inflação altíssima. O primeiro fator novo mencionado toma a forma de Pacto Social pró-inflação, um aperto de mão invisível entre trabalhadores e empresários. E como é que isso se dá? Se dá da seguinte forma: trabalhadores de um lado reivindicam maior salário, por razões óbvias, e sempre na sua reivindicação

colocam que, além da correção integral do salário pela inflação passada, é necessária uma recomposição real por perdas passadas, mais ganho de produtividade. Do lado dos empresários, eles não concordam com toda a reivindicação dos trabalhadores, mas estão dispostos a conceder um "aumento real". E por que os empresários estão dispostos a dar esse "aumento real"? E porque, eles estão habituados a repassar toda e qualquer elevação de custos. Cria-se um sistema em que existe uma espécie de acordo, de um lado os trabalhadores querem aumento real, reivindicam e conseguem alguma coisa. Conseguem elevar o salário acima do pico anterior. Do outro lado, os empresários negociam, concedem e repassam automaticamente, acelerando a inflação. Quando se pergunta aos empresários por que estão concedendo um aumento de salários, se vão repassar imediatamente, portanto deixando de ser um aumento real, a explicação é muito lógica e simples. A ilusão do aumento nominal reduz o conflito e reduz também o custo das greves. Nesse processo, cria-se um mecanismo em que a inflação continuamente se acelera. Não se trata nem de uma elevação do poder de barganha dos sindicatos, nem da elevação do poder de monopólio das empresas. A margem de lucro das empresas se mantém constante, pois os empresários concordam com uma elevação "real", mas repassam automaticamente anulando imediatamente o "aumento real". Outro mecanismo importante de aceleração, um fator novo e recente, é a prática de fixação de preços em que prevalece a lógica financeira.

Quando a inflação é moderada, normalmente as empresas pegam os custos históricos, acrescentam uma margem de lucro e obtêm os preços, utilizando-se da regra "mark-up". Do ponto de vista racional o que se devia usar não são os custos históricos, mas os custos de reposição. Mas prática contábil normal é a utilização do custo histórico. Os estoques são avaliados pelo tradicional sistema FIFO, e por que isso? Por uma razão muito simples. Como é muito difícil estimar a inflação futura, é mais fácil para a empresa trabalhar com os custos históricos. Mas quando a inflação caminha para altas taxas, o custo de reposição passa a ser importante. Passa a ser fundamental. Daí a tendência das empresas é caminhar para aquilo que os economistas chamam de expectativa adaptativa. Pega-se a elevação de custo da própria empresa ou, num segundo caso, a taxa média da inflação passada e se acrescenta o valor correspondente à margem de lucro. Com isso, fixa-se um preço que cobre o custo de reposição. Além disso como as vendas na indústria são a prazo é preciso acrescentar a expectativa de inflação sobre este preço. Agora, vejamos o que acontece quando a inflação atinge o patamar que estamos vivendo de mais de 20 por cento. Essa estimativa de inflação futura para se calcular o custo de reposição futura passa a ser fundamental e o risco aumenta cada vez mais, porque quando a inflação é baixa os erros que se cometem significam prejuízos em cruzados pequenos. Quando a taxa de inflação é extremamente elevada, o mesmo erro percentual significa perda em cruzados muito maior. Então, o que acaba acontecendo é que os indivíduos começam a mudar de comportamento. Deixam de dar importância para a inflação passada e vão buscar desesperadamente estimar a inflação futura. Como essa estimativa de inflação futura é algo de elevado risco, se você erra

compromete o próprio patrimônio em inflações elevadas. A tendência normal, nesse caso, é superestimar a inflação futura. Qualquer indivíduo, qualquer economista, qualquer empresário, que estima uma inflação futura acaba superestimando-a e incorporando-a nos preços, então, a inflação gradualmente se acelera. Outra prática comum é a de que na medida em que o risco é crescente, reduz-se o mesmo, reduzindo-se a periodicidade dos ajustes e, se não se faz a conversão pela média, pode-se acelerar a inflação, é o que está ocorrendo. Na inflação brasileira recente temos estes mecanismos que levam a uma constante aceleração, e é um mecanismo endógeno, gerado pelo próprio sistema instável de preço. Não se deve a choques de custos de demanda. Seria interessante, então, procurar incorporar esses novos elementos nos modelos teóricos. Sugeriria o seguinte: o modelo de John Taylor, que incorpora expectativas racionais com algumas mudanças, talvez fosse um caminho para se desenvolver um modelo para captar essa nova situação. Bastaria incorporar no modelo de John Taylor de salário justapostos, uma correção nos contratos de salário acima da inflação passada, mantendo o componente de inércia. No modelo de Taylor desdobra-se a taxa de inflação basicamente em dois componentes: de inércia, que se deve às variáveis defasadas, e a expectativa racional prospectiva, agora baseado no composto salarial e na lógica financeira de preços.

Finalmente, o último ponto que gostaria de mencionar é aquilo que o professor Simonsen chama de falso monetarismo ou a aritmética desagradável. Temos um acordo da dívida externa, em que o governo tem que pagar US\$ 8 bilhões de juros, captados internamente; há um processo de conversão de dívida; e o Banco Central pretende fazer uma política de juros elevados para controlar a liquidez quando não é capaz nem de definir o que é moeda, o problema da dívida pública e de política monetária torna-se preocupante. Creio que podemos estar atingindo uma situação em que o estoque da dívida pode estar chegando a um nível em que os ajustes convencionais de redução dos gastos de governo ou elevação dos impostos não sejam mais o caminho viável, inclusive, porque politicamente é pouco aceitável. Como dificilmente podemos reverter a relação desfavorável entre taxa real de juros e taxa de crescimento do PIB e também é difícil aumentar as receitas reais não inflacionárias, creio que já estamos enfrentando, hoje, um problema explosivo de dívida pública. Política monetária de juros elevados só agrava a situação. Diria que estamos, hoje, diante de dois processos explosivos: de um lado um mecanismo de preços que leva a uma aceleração constante da inflação e, do outro, o problema explosivo da dívida, que se agrava com a inflação, é uma bomba de efeito retardado. Com a enorme dívida pública interna absolutamente líquida, não sabemos exatamente o que é a moeda neste país. A única forma de fazer política monetária no Brasil é controlar outros agregados monetários mais amplos, como o M4 ou o volume global de crédito tanto para o setor privado quanto para o setor público. Temos um problema sério porque todos esses agregados estão indexados e, para o programa antiinflacionário dar certo, precisamos introduzir as chamadas âncoras nominais. É preciso, assim, colocar uma camisa-de-força no governo, controlando



o déficit público, mas também colocar uma camisa-de-força sobre a sociedade, através de política de rendas, como mecanismo de coordenação para se chegar ao equilíbrio de Nash. O que isso significa? Significa que para você controlar o M4, nominal, a dívida pública precisa ser controlada. É fundamental ter superávit primário, para controlar a expansão da dívida pública interna, a não ser que se resolva o problema da dívida externa ou mais exatamente o problema dos juros dessa dívida com novos financiamentos. Um programa de estatização para realmente dar certo tem que ser um programa abrangente e ser preparado com muito cuidado. Num choque é fundamental que o câmbio seja congelado e para esse congelamento funcionar é preciso congelar o salário e para o congelamento de salário dar certo é preciso congelar preços. A sincronização dos congelamentos com congelamentos sincronizados de agregados monetários e de crédito é condição necessária para o processo de um programa de antiinflação.

# CICLOS DA DÍVIDA NO BRASIL E NA ARGENTINA\*

*Eliana A. Cardoso\**

"O Brasil não tem a quem culpar por suas dificuldades financeiras, a não ser seus próprios homens públicos". (*The Economist*, April 23, 1898)

"Devido em grande parte à sufocante incompetência de seu governo, o Brasil... representa hoje a maior ameaça à estabilidade do sistema financeiro mundial". (*The Economist*, Aug, 29, 1987)

Comparações macroeconômicas entre o Brasil e a Argentina colocam em evidência uma impressionante repetição de eventos. Em ambos os países, taxas de inflação excepcionalmente altas atormentam tanto os regimes autoritários como os democráticos. As crises das dívidas brasileira e argentina perturbam os mercados mundiais de capital há mais de um século. Administrações populistas produzem orçamentos deficitários que provocam inflação e desequilíbrio externo. A relação dívida/exportações cresce inevitavelmente quando uma administração doméstica ruim coincide com uma deterioração dos termos de intercâmbio. Nessas circunstâncias, os credores suspendem os empréstimos, provocando uma crise na balança de pagamentos. Empréstimos-pontes e moratórias tornam-se inevitáveis. Alguns anos mais tarde, os fluxos de capitais retornam apenas para dar lugar a um novo ciclo.

Este trabalho examina as características comuns dos ciclos da dívida e dos processos inflacionários no Brasil e na Argentina, ao mesmo tempo que enfatiza diferenças importantes. A discussão se faz em sete partes. A primeira seção começa com comparações de natureza ampla e discute a relação entre dívida externa, déficits orçamentários e inflação, introduzindo um tema que será ulteriormente explorado nas seções seguintes. A segunda parte trata da crise dos anos de 1890, e a terceira resenha a crise da dívida da década de 1930. A seção seguinte examina o desenvolvimento da crise recente, e a quinta investiga o estado atual das duas economias. A sexta parte mostra como a reciclagem de juros na circulação doméstica pode promover investi-

\* Agradecimentos a Rudi Dornbusch e aos participantes de um seminário na EPGE pela boa discussão.

\*\* Professora de Ciências Econômicas - University of Massachusetts. Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, USA.

mento e desenvolvimento. A última seção discute os cenários em perspectiva para o Brasil e a Argentina na década de 1990<sup>1</sup>.

## I. Algumas Comparações Amplas

A figura 1 compara o PIB real *per capita* no Brasil e na Argentina<sup>2</sup>. Dois fatores principais devem ser enfatizados. Primeiro, o Brasil parece ser mais dinâmico que a Argentina a julgar pelas taxas de crescimento do PIB *per capita* que são muito mais altas no Brasil desde a década de 1920. Entre 1920 e 1988 a taxa média de crescimento do PIB *per capita* no Brasil foi de 3.4% comparada a 1% na Argentina<sup>3</sup>. Segundo, o PIB argentino mostra muito

FIGURA 1  
PIB, REAL PER CAPITA  
Índices. 1982 = 2



Fontes: Banco Central do Brasil, *Brasil Programa Econômico*, Março, 1988. R.M. Zerkowski and M.A. Veloso, "Seis Décadas de Economia Brasileira Através do PIB", *Revista Brasileira de Economia*, 36(3), 1982. R. Dornbusch and J.C. de Pablo, "Debt and Macroeconomic Instability in Argentina", NBER: mimeo, 1988.

1. A segunda seção recorre a Cardoso e Dornbusch (1988) e a quarta a Cardoso e Fishlow, bem como a Dornbusch e De Pablo (1988). Um argumento a favor da reciclagem de juros se encontra em Dornbusch (1988), bem como em Cardoso e Dornbusch (1988). Numa conferência em Brasília em maio de 1988, Dragoslav Avramovic também lançou uma proposta em favor da reciclagem de juros na circulação doméstica.
2. A figura compara índices para o PIB no Brasil e na Argentina, tomando 1982 como ano-base. Evitamos a comparação dos PIBs medidos em dólares devido às extremas oscilações nas taxas de câmbio real argentina. Notamos, ainda assim, que em dólares atuais o PIB *per capita* no Brasil cresce de menos de 300 dólares em meados da década de 1960 para quase 2000 em 1986. Como consequência, seu PIB *per capita*, que era aproximadamente 30% do da Argentina em meados da década de 1960, era de mais de 70% dele em meados da década de 1980. Summers e Heston (1984) estimam que o PIB brasileiro *per capita* era 79% do PIB argentino *per capita* da década de 1980.
3. Economistas discordam sobre exatamente quando começou a estagnação na Argentina. Bunge (1922) afirma que a estagnação se originou em 1914 quando a construção de ferrovias chegou ao fim. Diaz-Alejandro (1970) data a estagnação de 1930. Por contraste, Rostow considera que a Argentina tinha dado a partida do crescimento industrial auto-sustentado durante os anos de 1930. DiTella e Zymelman (1967) inicialmente aceitam as considerações de Rostow mas, mais tarde, salientam que a aceleração da década de 1940 se interrompe com a crise de 1952. Ferrer (1967) escolhe 1948 como o início da estagnação. Raul Prebisch e sua equipe da ECLA vêem o período de 1954 a 1957 como o começo do declínio. Mas Dornbusch e De Pablo (1988) atribuem estagnação e declínio apenas ao período a partir de 1975.

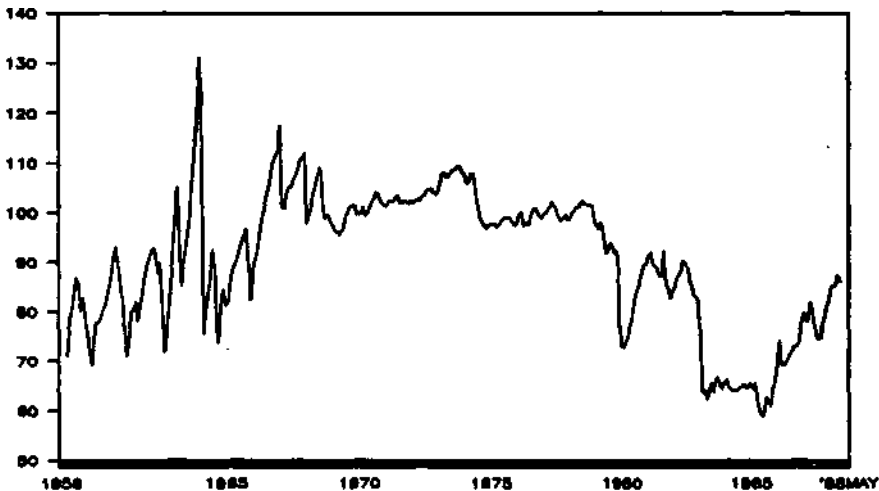
maior instabilidade do que o brasileiro. Entre 1920 e 1988, o coeficiente de variação da taxa de crescimento do PIB *per capita* na Argentina foi de 4.5 enquanto, no Brasil, foi de 1.3.

A instabilidade da economia argentina é também ilustrada pelas extremas oscilações de sua taxa de câmbio real, mostrada na figura 2.

FIGURA 2  
ARGENTINA: TAXA DE CÂMBIO REAL  
índices mensais, 1977 = 100



FIGURA 3  
BRASIL: TAXA DE CÂMBIO REAL  
índices mensais, 1977 = 100



Definição: A taxa de câmbio real é definida como relação entre os preços domésticos e os preços no EUA, expressos numa moeda comum. Um aumento do índice representa uma apreciação real.

Fontes: IMF, *International Financial Statistics* -FGV, *Conjuntura Econômica* - FIEL, *Indicadores de Coyntwa*.

A Tabela 1 mostra o coeficiente de variação da taxa de câmbio real no Brasil e na Argentina. No Brasil, a taxa de câmbio real torna-se mais estável depois de 1969, mas, na Argentina, sua volatilidade aumenta. Suas oscilações extraordinárias refletem erros de política econômica. A evidência é a apreciação de 1979-1981, que foi seguida pelo colapso do peso. No Brasil, uma política cambial pragmática evitou qualquer episódio comparável.

**TABELA 1 - Taxas de câmbio real  
coeficiente de variação dos índices mensais  
Argentina e Brasil, 1959.1-1988.3**

PERÍODO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	
	ARGENTINA	BRASIL
1959.1-1969.1	0.15	0.14
1969.1-1988.3	0.26	0.16

Nota: A taxa de câmbio real foi calculada como a proporção entre os preços no atacado domésticos e nos EUA, expressos numa moeda comum (1977= 100). Fontes: IFS, *International Financial Statistics*; FGV, *Conjuntura Econômica*, e FIEL, *Indicadores de Cayuntura*.

O período de 1945 a 1955 fornece um bom ponto de partida para a discussão das diferenças nas políticas dos dois países<sup>4</sup>. Peron implementou no final dos anos 40 uma redistribuição de rendas das elites agrárias para os trabalhadores e pequenos industriais. No Brasil, Vargas se apoiou numa coalizão das elites militares, dos exportadores de café e dos industriais, através da década de 1930, e começou a procurar o apoio dos trabalhadores no início da década de 1940. Mas o fez, mantendo a militância da classe operária restrita, e mantendo o controle do Estado sobre o financiamento dos sindicatos. Com os sindicatos extensivamente supervisionados, os industriais e exportadores brasileiros sentiram-se menos ameaçados por mandatos populistas e passaram a depender dos subsídios governamentais e das políticas de investimentos estabelecidos durante a era de Vargas. Durante as décadas seguintes, ambos os países passaram a operar sob o legado de seus líderes populistas<sup>5</sup>.

O legado de Peron foi uma sociedade polarizada, uma economia descapitalizada, uma interminável desordem e violência política. A intervenção militar contribuiu com uma administração econômica ainda pior e abusos contra

4. Análises do desenvolvimento econômico e político no Brasil e na Argentina podem ser encontradas em Bresser (1984), Cavallo (1986), Fishlow (1972), Goldsmith (1986), Mallon e Sourrouille (1985), Rock (1985), Simonsen (1988), Skidmore (1967 e 1988), Stepan (1973) e Wynia (1986). Dados relevantes podem ser encontrados em Banco Mundial (1980, 1983, 1984, 1985, 1985a, 1988 e 1988a).

5. Ver Kaufman (1987).

os direitos humanos. Padrões recorrentes de inflação e estabilização na Argentina refletem uma luta tensa entre os interesses de diferentes grupos, cada um com recursos políticos suficientes para defender a sua parte na renda nacional. Os líderes trabalhistas lutam com as autoridades a propósito de políticas macroeconômicas com a mesma intensidade que barganham no nível da fábrica. Isso é inevitável, uma vez que os salários são grandemente afetados pelas intervenções do governo na economia e pela implementação de programas sucessivos de estabilização antiinflacionária. Cada mudança de regime traz grandes mudanças na política econômica. Entre os setores industriais e agroexportadores, a falta de previsibilidade comprime os horizontes de tempo e desvia os recursos da produção para atividades especulativas de curto prazo.

A sociedade brasileira, com um setor popular mais fraco, ingressou na era do pós-guerra menos dividida. Políticas expansionistas contínuas atenuaram os conflitos distributivos, enquanto uma relativa estabilidade burocrática misturou os interesses dos negócios e da burocracia. O alicerce político da estrutura elitista de poder já estava consolidado na época em que as classes populares começaram a confrontar as elites durante a presidência de Goulart. Goulart foi deposto pelos militares em 1964.

A visão de O'Donnell, amplamente compartilhada, dos regimes militares no Brasil em 1964 e, na Argentina, em 1966, sustenta que eles foram a consequência política da luta de classes e da industrialização incompleta, em economias altamente dependentes<sup>6</sup>. Desde a década de 1940, a Argentina e o Brasil adotaram estratégias de industrialização através da substituição de importações. No começo da década de 1960, o crescimento derivado da criação das indústrias de bens de consumo tinha se exaurido, e taxas cambiais supervalorizadas induziram à ampliação dos desequilíbrios externos. As autoridades, frente às expectativas crescentes de uma classe trabalhadora cada vez mais numerosa, procuraram acomodar os conflitos utilizando uma política de financiamento através de meios inflacionários. Finalmente, os artífices da política decidiram que a industrialização tinha que ser aprofundada, através do acréscimo de indústrias de base, para tornar o crescimento novamente possível. Seus projetos necessitavam de financiamento externo, e eles sabiam que o investimento direto não fluiria para países abalados por conflitos sociais e instabilidade política. A solução foi o autoritarismo burocrático. A doutrina de segurança nacional forneceu a ideologia que justificaria a intervenção militar, alegando que a sobrevivência das sociedades livres dependia da colocação de um ponto final na resistência das classes populares à autoridade<sup>7</sup>. Na Argentina e no Brasil, os novos governos militares anunciaram

6. Ver O'Donnell (1973).

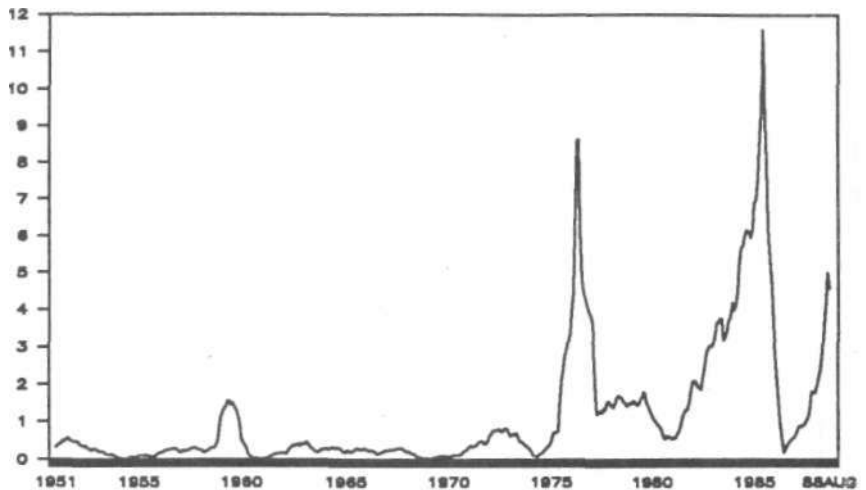
7. Os militares brasileiros permaneceram no poder por vinte anos, enquanto o regime militar na Argentina foi interrompido entre 1973 e 1976, quando os peronistas retornaram brevemente ao poder. Vale também notar que os autoritarismos brasileiro e argentino se erigiram sobre diferentes bases políticas. Embora o conflito político tenha sido sempre intenso na Argentina, e a brutalidade não incomum, nunca antes os atos terroristas e as represálias policiais tinham alimentado tanta insegurança, medo e loucura como no fim da década de 1970. Entre 1976 e 1983, mais de 8.000 cidadãos foram mortos por pessoas de segurança militar e paramilitar, a maioria deles depois de ser torturada em centros secretos de detenção.

uma série de políticas com a finalidade de reduzir o déficit do setor público, aumentaram os impostos e, ao mesmo tempo, aboliram tarifas de importação, estabeleceram controles de salários e facilitaram o acesso a investidores estrangeiros. A inflação caiu, o investimento cresceu e os protestos dos trabalhadores organizados foram reprimidos com sucesso, ao menos temporariamente. O fluxo de capitais ajudou a financiar o crescimento durante a década de 1970, mas no começo da década de 1980 a lua-de-mel chegava ao fim.

*Dívida externa, déficits orçamentários e inflação*

As figuras 4 e 5 descrevem o comportamento das taxas de inflação no Brasil e na Argentina.

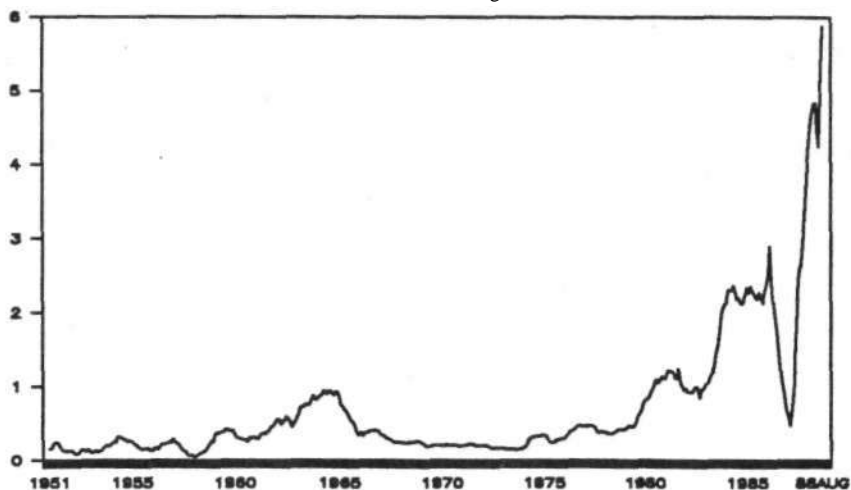
FIGURA 4  
INFLAÇÃO  
ARGENTINA, Jan. 1951-Ago. 1985



Os números da tabela 2 mostram as taxas médias de inflação sempre acima de dois dígitos e aumentando nas últimas décadas.

O paradigma clássico explica a manutenção de inflação alta através dos déficits orçamentários financiados pela criação de dinheiro. No Brasil, como na Argentina, o governo controla diretamente uma parte substancial da economia e o orçamento tem estado em déficit substancial. Quanto rendimento obtém o governo, no Brasil e na Argentina, da impressão do dinheiro? A tabela 3 mostra a senhoriagem como parcela do PIB. A tabela 3 também mostra que não há correlação positiva entre a senhoriagem como parcela do PIB e a taxa de inflação no Brasil e na Argentina. Esta observação tem levado alguns economistas a concluir que o orçamento não é a fonte de inflação nesses países.

FIGURA 5  
INFLAÇÃO  
BRASIL, Jan. 1951-Ago. 1985



Nota: Dados mensais: Mudança percentual de preços no atacado relativa a 12 meses antes (1 = 100%).

Fontes: FGV, *Conjuntura Econômica*; FIEL, *Indicadores de Coyuntura* e IMF, *International Financial Statistics*.

**TABELA 2 - Taxas de Inflação, Porcentagem por Ano  
Argentina e Brasil, 1951.1-1988.3**

PERÍODO	TAXA MÉDIA DE INFLAÇÃO	
	ARGENTINA	BRASIL
1951.1-1959.12	31.8	18.3
1960.1-1969.12	23.6	45.9
1970.1-1979.12	134.1	28.9
1980.1-1988.3	278.8	154.0

Fontes: FGV, *Conjuntura Econômica* e FIEL, *Indicadores de Coyuntura*.



**TABELA 3 — Senhoriagem e inflação (porcentagens)**

ANO	ARGENTINA		BRASIL		
	A	H/PIB	A	H/PIB	
1978		4.2	175.5	2.0	38.7
1979		3.2	159.5	3.3	52.7
1980		3.0	100.8	2.0	82.8
1981		2.5	104.5	2.0	105.6
1982		3.9	164.8	2.1	97.8
1983		5.5	343.8	2.0	142.1
1984		5.1	626.7	2.7	197.0
1985		4.3	672.1	2.7	226.9
1986		2.6	90.1	3.6	145.2
1987					

\* Senhoriagem,  $\Delta H$ , é o aumento na base do dinheiro, H definido como linha 14 em *International Monetary Fund*, IFS para o Brasil e Unha 14a para a Argentina.  $\pi$  é a taxa de inflação anual de preços de consumidor, linha 64.

Fonte: *International Monetary Fund, International Financial Statistics*.

O fato é que o modelo clássico do monetarismo é impróprio para as economias brasileira e argentina, porque não explica as alterações nos déficits não financiados pela emissão de moeda e porque deixa de lado outras importantes fontes de inflação. As experiências brasileira e argentina devem ser interpretadas à luz da realidade institucional dos mercados financeiros e da dívida externa. No início dos anos oitenta, seus governos altamente endividados se viram desprovidos de fluxos de capital estrangeiro, mas ainda precisavam financiar os pagamentos de juros sobre a dívida externa. A resposta dos governos ao serviço forçado da dívida foi, em parte, um aumento nos impostos e uma redução dos gastos. Mas a resposta consistiu também no financiamento do déficit através de emissão de dívida interna e através da impressão de dinheiro. Observe que o impacto inflacionário dos excedentes comerciais não advém necessariamente de um aumento das reservas estrangeiras. Se o excedente comercial é usado para pagar juros sobre a dívida do

governo, mesmo que as reservas internacionais não aumentem, isso pode aumentar a emissão de dinheiro porque o governo precisa comprar as divisas do setor privado. Não é casual que a Argentina e o Brasil experimentaram uma inflação extraordinária em seguida ao choque da dívida em 1982.

Observe também que, para conseguir excedentes comerciais, a taxa cambial deve ser grandemente depreciada. As conseqüências inflacionárias de uma desvalorização, através de seu impacto sobre os preços dos intermediários importados e dos bens finais, são bem compreendidas. Mas as desvalorizações também têm um importante impacto sobre o custo doméstico do serviço da dívida externa. A necessidade de desvalorizar no sentido de ganhar em competitividade implica que o serviço da dívida calculado em moeda doméstica aumenta e, portanto, o déficit orçamentário calculado nesta moeda também aumenta. Isto, por sua vez, aumenta a emissão de moeda requerida e, assim, a inflação. Voltaremos à discussão da recente aceleração da inflação no Brasil e na Argentina na última seção. Agora vamos descrever como Argentina e Brasil entraram e saíram das crises anteriores.

## II. A Crise da Década de 1890<sup>8</sup>

Peters (1934) calcula a relação dívida/PEB na Argentina em 360% em 1890-1, quando as dificuldades do serviço da dívida se materializaram. A incapacidade da Argentina em servir sua dívida quebrou a casa bancária inglesa Baring Brothers. Os eventos que levaram à crise de Baring são descritos por Hyndman (1892), como se segue: "A história dos empréstimos à República Argentina, agora que isto se tornou história, é de fato surpreendente. Um país que tinha uma dívida nacional de £ 10,000,000 em 1875, conseguiu aumentá-la para £ 70,000,000 em 1889... Todos os mercados financeiros estavam competindo mutuamente por uma fatia desse bolo. Londres, Paris, Bruxelas, Berlim, todos estavam prontos a se superarem pelo privilégio de assumir riscos e empréstimos flutuantes que, em qualquer outra época, teriam sido vistos como de segurança muito mais duvidosa, quando a natureza do país, o caráter da população e a instabilidade de suas instituições políticas eram cuidadosamente consideradas..."<sup>9</sup>.

A intervenção rápida do Banco da Inglaterra evitou um maior colapso e arranjou-se um empréstimo-ponte para a Argentina. Porque as políticas domésticas argentinas permaneceram deficientes e os novos empréstimos eram relativamente pequenos, o empréstimo-ponte fracassou. Um novo acordo teve que ser alcançado em 1893: o Arreglo Romero reduziu o serviço da dívida argentina.

8. Entre os estudos de movimentos de capital para o Brasil e a Argentina no século XIX, deve-se mencionar Bouças (1950), Calógeras (1910), Campos (1946), Castro (1889), Edelstein (1982), Feis (1965), Fishlow (1988), Kindleberger (1985), Stone (1977), Taussig (1928), Wileman (1896) e Williams (1920).

9. H.M. Hyndman (1892).

A crise Baring e o racionamento do crédito externo não foram fatores decisivos na experiência brasileira da década de 1890. Fishlow (1988) observa que o Brasil continuou a contratar empréstimos externos durante 1893 e novamente em 1895-97. As transferências de recursos do estrangeiro se mantiveram positivas até a época do empréstimo-ponte de 1898. A ameaça de inadimplência brasileira em 1898 foi produto da queda continuada dos preços do café e da instabilidade financeira doméstica, que se expressava em déficits orçamentários e emissão de dinheiro.

A política financeira do governo brasileiro entre 1889 e 1892 resultou numa proliferação de novos bancos. Ao mesmo tempo, novas companhias foram iniciadas em todos os ramos de empreendimento comercial e industrial. Exatamente como ocorrera na Argentina, foi criado um *boom*. *The Economist* comentou: "Como o capital não pode ser atraído, as impressoras são postas a funcionar e novas emissões de papel-moeda inconvertível jorram. Dessa maneira, pode ser conseguido um alívio temporário, e combustível fresco vai para o fogo da especulação. Mas, no que pode dar o resultado definitivo dessa política, vemos no caso da Argentina, e é tempo para que todos que têm um financiamento no Brasil prestem atenção na direção em que as coisas estão indo"<sup>10</sup>.

As comparações com a Argentina finalmente provocaram o protesto de um correspondente do Rio de Janeiro: "Permitam-me dizer que a comparação das finanças do Brasil com as da República Argentina é tão absurda como comparar os recursos naturais e o comércio dos dois países. Os brasileiros são um tipo diferente de povo e a administração dos negócios públicos tem sido sempre razoavelmente honesta. O crédito deste país tem se mantido sempre num alto nível. Existe, sem dúvida, especulação por autoridades no Brasil, mas nunca houve tal desonestidade como na República Argentina, onde uma autoridade honesta de alto ou baixo grau foi, e é agora, a exceção à regra geral... A prosperidade da Argentina durante os últimos 15 anos, tão alardeada, foi quase inteiramente fictícia. Desde 1882, mais de £ 120 milhões de capital estrangeiro têm jorrado naquele país... uma grande parte do qual tem sido roubada por autoridades corruptas, e outro tanto plantado em obras públicas que nunca serão remuneradas..."<sup>11</sup>.

*The Economist*, porém, estava convencido da exatidão de sua previsão e prosseguiu em suas comparações com a Argentina: "Aqueles interessados na estabilidade das finanças brasileiras estão começando a temer, e não sem razão, que a mesma política de inflação da moeda que levou a República Argentina ao desastre esteja sendo seguida pelo governo brasileiro"<sup>12</sup>.

A instabilidade econômica e política estava, de fato, crescendo. No fim de 1891 o Marechal Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso e proclamou a lei marcial no país. A mania de companhias acalmou-se e o primeiro espasmo de especulação selvagem passou. Para muitas companhias fraudulentas o

10. *The Economist*, January 10, 1891.

11. Carta de Mr. Gibson a *The Economist*, 13 de dezembro de 1890.

12. *The Economist*, January, 10, 1891.

dia do ajuste de contas chegara. Ações que já tinham alcançado altos preços agora não encontravam compradores. Os bancos pararam de pagar juros sobre os depósitos. O processo de liquidação estava a caminho.

*The Economist* comentou: "Embora as finanças do Brasil tenham caído em séria desordem, elas ainda não despencaram em semelhança à deplorável condição da Argentina e do Uruguai. Além disso, ... em sua recente explosão de extravagante especulação, não tem sido com dinheiro emprestado, mas com o seu próprio que o Brasil tem lidado"<sup>13</sup>.

O milréis foi submetido à rápida desvalorização. Novamente as comparações com a Argentina são inevitáveis. É ainda debatido na literatura se o peso desvalorizou-se por causa da superimpressão de notas bancárias na Argentina ou devido à súbita interrupção de financiamento estrangeiro. Uma posição monetarista tende a atribuir a desvalorização do peso às novas leis bancárias passadas na Argentina em 1887, enquanto Williams (1920) afirma que o corte do fluxo de capital produziu a desvalorização<sup>14</sup>. Questões similares são levantadas no caso do Brasil. Fishlow (1988) argumenta que os influxos de capital não afetaram o comportamento da taxa cambial brasileira na década de 1890, e Cardoso (1983) mostra que a expansão monetária não foi suficiente para explicar o comportamento da taxa cambial, a qual foi claramente influenciada pelo preço do café.

A confiança externa foi abalada não apenas pela política expansionista mas também pela instabilidade política. A despeito dos crescentes problemas internos e externos e dos efeitos negativos da Crise Baring na avaliação da credibilidade latino-americana, o Brasil não deixou de pagar e continuou a ter acesso limitado a empréstimos estrangeiros.

O milréis continuou seu declínio até 1898, e as coisas foram de mal a pior. A esperança de que os negócios financeiros no Brasil melhorariam com a chegada ao poder do novo presidente, Dr. Campos Salles, logo deu lugar à questão de se a insolvência nacional poderia ser evitada. As taxas cambiais entraram em colapso, causando acréscimos pesados ao custo do serviço da dívida externa. Uma corrente de opinião atribuiu a moratória iminente à queda dos preços do café e exortou os financistas europeus a salvarem o crédito do país. Ela salientou os desastres que poderiam se seguir a um não pagamento do serviço da dívida e das garantias ferroviárias, e argumentou que os financistas europeus não seriam tão cegos aos seus próprios interesses para permitir que tal ocorresse. *The Economist* defendeu a visão oposta.

Ao se tornar evidente que a posição financeira do governo brasileiro era desesperada, rearranjos da dívida tomaram lugar sob a forma de um empréstimo-ponte com condicionalidade que exigia uma política monetária apertada. Malgrado sua impopularidade e a rebelião contra ela, a política contractionista de Murinho, combinada com amplas melhoras na balança comercial (em parte devidas ao incipiente *boom* da borracha), estabilizou a taxa cam-

13. *The Economist*, October, 24, 1891.

14. Ver Williams (1920), Kindleberger (1985), e Fishlow (1988).

bial depois de 1903. O custo foi a recessão econômica. Mas logo depois, o aumento nos preços do café e uma balança de pagamentos favorável iriam atrair uma nova onda de investimentos estrangeiros e empréstimos renovados. A prosperidade retomou na segunda metade da década de 1890 e iria durar até a metade da próxima década.

A Argentina também se recobrou rapidamente. Na verdade, os 45 anos entre 1870 e 1914 constituem o período glorioso do crescimento argentino, não obstante a crise do começo da década de 1890. Diaz-Alejandro (1970) calculou que o PIB cresceu a uma taxa média anual de pelo menos 5% durante o meio século que precedeu 1914. Street (1984) argumenta que o crescimento foi devido a um complexo de inovações tecnológicas e a métodos educacionais que eram inteiramente novos. De acordo com Street (1984), Sarmiento, que foi presidente de 1868 a 1874, identificou corretamente as necessidades de desenvolvimento de seu país. Ele encorajou a construção de ferrovias e a imigração livre, estabeleceu um sistema nacional de educação popular e criou novos institutos de investigação científica. Nas décadas de 1870 e 1880, raças de ovelhas importadas por rancheiros imigrantes das Ilhas Britânicas começaram a substituir as espécies nativas mais pobres e fizeram da lã o principal produto de exportação. Esse estágio foi seguido pela criação de gado, pela instalação de cercas de arame farpado e moinhos de aço, e pela introdução do trevo e da alfafa, o que incrementou a criação do gado argentino, permitindo que as exportações de carne assumissem a liderança. Ao mesmo tempo, a construção de estradas de ferro, instalações portuárias e frigoríficos utilizando as técnicas da engenharia européia transformaram o litoral do Rio da Prata e o Pampa.

As inovações-chave no fim do século XIX foram os novos métodos de processar e embarcar carne para longas distâncias sob refrigeração. A descoberta de que a carne podia ser esfriada, ao invés de congelada, e embarcada nos trópicos para chegar à Inglaterra em boas condições, abriu um vasto novo mercado. Isso estimulou a construção de frigoríficos com refrigeração e embarcações refrigeradas. Em torno de 1905, a Argentina tinha ultrapassado os EUA como principal exportador de carne bovina e ovina fresca para o mercado britânico. A fase do desenvolvimento agrícola, dominada pela produção de trigo, veio a seguir. O desenvolvimento processou-se em taxas rápidas, para logo dar lugar a renovados problemas na balança de pagamentos. Em 1921, o declínio agudo nos preços das mercadorias reviveu os problemas do serviço da dívida argentina.

### III. A Crise da Década de 1930

Até meados da década de 1920, tanto o Brasil como a Argentina receberam grandes empréstimos dos mercados de capital internacional. A experiência de ambos os países no período de 1928 a 1933 ilustra uma crise clássica do balanço de pagamentos, engendrada pelo colapso dos termos de intercâmbio combinado com a interrupção de fluxos de capital<sup>15</sup>. Ambos os paí-

15. A crise da dívida da década de 1930 e sua seqüência no Brasil e Argentina têm sido exaustivamente estudadas. Para diferentes abordagens e referências ver Cardoso (1987), Kindleberger (1984), Madison (1985) e O'Connell (1984).

ses sofreram uma dramática queda de renda, mas se recuperaram rapidamente: nos dois países, em 1938, o nível de produção já se encontrava bem acima do pico anterior. Houve, contudo, ao menos duas importantes diferenças no ajustamento à crise da dívida, conforme observado por Dornbusch e De Pablo (1988): "A resposta da Argentina à crise da dívida... difere das de outros países latino-americanos, notadamente o Brasil. O declínio da renda real brasileira em 1929-32 foi em média de apenas 0,4% contra 4,8% para a Argentina; a recuperação do Brasil em 1932-37 teve uma média de 7,5% ao ano, contra 5,2 na Argentina. A política ativa de industrialização interna via substituição das importações explica o desempenho superior do Brasil, porque, do lado externo, o período de 1932-37 foi o pior para o país. Mas há ainda uma outra diferença importante: a Argentina manteve pontualmente o serviço da dívida durante o período do choque adverso; o Brasil, em contraste, entrou em moratória."

O Brasil entrou em moratória e, logo depois, negociou seu terceiro empréstimo-ponte. Mas nos anos seguintes, o serviço regular da dívida não pôde ser mantido mesmo com a reestruturação da dívida. O serviço foi suspenso em 1931-32. A aplicação de parte dos recursos disponíveis para a aquisição de títulos no mercado, depreciados pelo não pagamento, tomou-se comum. Em fevereiro de 1934, um "plano de reajustamento" com o nome do Ministro das Finanças, Osvaldo Aranha, foi posto em funcionamento. Essa foi a primeira vez que os termos do serviço da dívida foram unilateralmente reduzidos, e alguns pagamentos suspensos. A partir de novembro de 1937, houve uma completa suspensão de remessas da dívida. No fim de 1943, o Brasil implementou uma proposta unilateral para consolidar o serviço da dívida.

Na Argentina, em contraste, um governo conservador protegeu os interesses da indústria do gado, negociando o serviço continuado da dívida em troca do acesso aos mercados britânicos. O internacionalismo era visto como a fonte da prosperidade no passado, justificando a continuação da mesma postura.

Embora a recuperação fosse muito mais rápida no Brasil do que na Argentina, na década de 1940 os argentinos continuaram a ser muito mais ricos que os brasileiros. Buenos Aires era uma esplêndida cidade nas décadas de 1930 e 1940, com seus largos boulevards, parques agradáveis e edifícios atraentes. Hoje, ela já não parece tão bem: sua infra-estrutura está se esmiçalhando, os parques não são cuidados e as ruas estão sujas. A deterioração de Buenos Aires reflete o declínio da economia argentina a longo prazo. O vigoroso crescimento econômico de cerca de 1870 ao início da Primeira Guerra Mundial deu lugar à instabilidade e à estagnação desde meados da década de 1970.

#### **IV. A Crise da Década de 1980**

##### *Argentina*

Quando o golpe militar derrubou o regime peronista em 1976, a Argentina estava à beira da hiperinflação. A primeira prioridade era estabilizar a infla-

ção e Martinez de Hoz rapidamente trouxe a inflação para abaixo de 200%. Uma reforma financeira foi implementada ligando a Argentina, mais efetivamente, aos mercados mundiais de capital. As transações de câmbio estrangeiro foram completamente liberalizadas.

Porque a inflação não caía abaixo dos 150%, os condutores da política optaram pela abordagem das expectativas administradas<sup>16</sup>. Começando em 1979, eles prefixaram a taxa de depreciação cambial com uma "tablita", anunciando gradualmente taxas de depreciação em declínio. Esperava-se que esta política abaxasse a inflação de três maneiras: pela redução da taxa de inflação dos preços de importação, pela imposição de disciplina aos empresários nacionais, que teriam que competir com importações mais baratas, e pelo estabelecimento de uma taxa de referência para a qual as expectativas de inflação pudessem convergir.

A inflação caiu gradualmente abaixo de 100%, mas como a taxa de inflação excedeu continuamente a taxa de depreciação, a taxa de câmbio real subiu. Os efeitos da supervalorização para os negócios e o nível de emprego aconteceram lentamente. Enquanto isso, taxas de juros domésticos relativamente altas levaram o setor privado a tomar empréstimos externos e um maciço influxo de capital teve lugar.

Em 1980, a supervalorização era tão extrema que, a despeito da asserção do governo de que a política prosseguiria, a especulação levou a uma crescente fuga de capitais. O Banco Central foi forçado a obter empréstimos maciços para conseguir as divisas estrangeiras que sustentariam a tablita. Especuladores privados, por sua vez, compravam dólares e os depositavam no estrangeiro.

O desastre da supervalorização começou com a mudança de presidentes. A recusa do general Viola em comentar a política cambial, meses antes de assumir o poder, era um sinal de que a desvalorização estava à vista. A fuga de capitais tornou-se colossal, e Martinez de Hoz foi forçado a desvalorizar.

Nos anos seguintes, a depreciação e a inflação tornaram-se desenfreadas. Controles cambiais foram novamente instituídos. O déficit orçamentário cresceu com os fracassos financeiros que acabavam nas mãos do setor público, e com pagamentos de juros externos crescentes. A deterioração das condições de comércio e a guerra das Malvinas ampliaram a devastação da economia. A taxa de inflação estava acima de 600% na época em que Alfonsín chegou ao poder, em 1983.

De maneira oposta à da Argentina, cujo inchaço da dívida tinha apenas facilitado a fuga de capitais para o estrangeiro, o Brasil destinou parte de sua dívida para investimentos.

#### *A estratégia da dívida da década de 1970 no Brasil*

O primeiro choque do petróleo em 1973/74 apanhou o Brasil no ápice de seu "milagre" econômico: uma taxa de crescimento do PIB de 10% ao ano

16. Ver Fernandez (1985), Calvo (1983) e (1986), Corbo e de Melo (1985), Ramos (1986) e Rodriguez (1982).

prevalecia desde 1968, enquanto as taxas de inflação se mantinham estáveis e relativamente baixas. Como o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento, no qual a indústria se centrava na produção de automóveis e caminhões, o golpe foi especialmente severo. Para tornar as coisas ainda mais delicadas, uma transição política estava em seus estágios iniciais, para a qual a continuidade da prosperidade era vista como uma condição necessária. Estas circunstâncias predisuseram o Brasil a uma estratégia de ajustamento baseada em taxas altas, embora mais lentas, de crescimento. O governo preferiu estimular os investimentos para substituição de importações do que enfatizar mecanismos de mercado, mudanças nas taxas de câmbio ou nos preços relativos. A dívida externa desempenhou um papel central naquela estratégia, através do financiamento dos investimentos bem como dos grandes déficits na conta corrente, e adiou os efeitos negativos do choque na renda real<sup>17</sup>.

Se havia demanda pela dívida, também havia oferta. O Brasil era um participante favorecido no mercado monetário europeu. Ele tinha começado a tomar empréstimos cedo, antes ainda do choque do petróleo, e tanto seu crescimento rápido quanto seu nível de industrialização o qualificavam como país altamente digno de crédito.

A estratégia foi bem-sucedida em manter altas taxas de crescimento, mas a proporção dívida/exportação quase dobrou. O Brasil tinha se tornado muito mais vulnerável às mudanças na economia internacional como resultado de seu estilo de ajustamento. Ao mesmo tempo, sinais de um desequilíbrio doméstico se acumulavam. Os gastos do governo superavam suas receitas e a acomodação monetária tornava-se uma necessidade crescente. O nível de inflação havia duplicado de seus 20% de antes do choque do petróleo, e apenas uma macropolítica de "parar e avançar" e o aumento dos controles diretos evitaram que a situação ficasse ainda mais fora de controle.

Mesmo antes do segundo choque do petróleo, o Brasil já necessitava de uma mudança na sua estratégia de meio-termo. Foi essa a proposta de Mario Simonsen, o Ministro da Economia do governo Figueiredo, instalado em março de 1979. Mas sua abordagem, rotulada de "recessionista" pelos críticos brasileiros, cedeu a um plano mais ambicioso empreendido por Antonio Delfim Netto. Foi dada prioridade à expansão do crédito para financiar investimentos nos setores de agricultura e energia. Uma maxidesvalorização de 30%, o primeiro desvio da política de minidesvalorizações implementada em 1968, aliviaria as restrições externas. A política macroeconômica conteria a inflação reduzindo as taxas de juros (um componente dos custos) e mudando as expectativas, através de correções monetárias pré-anunciadas e desvalorização da taxa cambial a 45% e 40%, respectivamente.

A estratégia de Delfim não funcionou. A balança de pagamentos registrou um déficit de conta corrente recorde em 1980. A inflação alcançou um nível de três dígitos, refletindo choques de demanda e de oferta, como os aumen-

17. Ver Cardoso e Fishlow (1988). A estratégia da dívida brasileira é também examinada em Batista (1983) e (1988), Cardoso (1987a), Diaz-Alejandro (1983) e Simonsen (1985), entre outros.



tos dos preços do setor público, a desvalorização cambial e uma nova lei salarial forçando um intervalo de correção mais curto. Novos empréstimos se fizeram necessários, somando-se à dívida de longo prazo crescentes obrigações de curto prazo.

Em outubro de 1980 um pacote mais ortodoxo de restrições fiscais e monetárias foi elaborado. Os bancos concordaram com novos empréstimos em 1981. Mas o financiamento que era crescentemente alocado para o serviço da dívida não deixava margem para o crescimento real. O Brasil, relutantemente, entrou num longo período de ajustamento através de recessão que deveria durar até 1983, provocando um decréscimo na produção relativamente maior do que o da década de 1930.

No Brasil e na Argentina, até 1985, a democracia já tinha sido restaurada, mas os problemas da dívida e da inflação permaneciam inalterados. O balanço comercial brasileiro melhorou mais rapidamente do que era esperado, devido a um salto nas exportações em 1984. O novo governo civil, livre das exigências dos credores externos, logo optou por uma política mais expansionista baseada na demanda interna. O produto doméstico cresceu mais de 8% em 1985. A aceleração da inflação, contudo, provocava descontentamento popular. A resposta foi o "Plano Cruzado", nos moldes do Plano Austral, lançado na Argentina em 1985.

## V. Desenvolvimentos Recentes

Em junho de 1985, a taxa de inflação anual na Argentina alcançou quase 6.000%. A situação estava madura para o Plano Austral, um programa de estabilização cujas características-chave eram o uso de controles preços/salários e uma taxa cambial fixa. Um programa similar foi introduzido no Brasil em março de 1986. Embora a consolidação fiscal não fosse alcançada em nenhum dos dois casos, ela era parte do programa inicial. A combinação de correção fiscal com política de rendas ficou conhecida como programa "heterodoxo", em oposição aos pacotes convencionais do FMI, que enfatizam política monetária apertada e correção fiscal como instrumentos exclusivos de estabilização<sup>18</sup>.

A heterodoxia funciona enquanto a consolidação fiscal toma lugar e a economia não tem que produzir excedentes comerciais maiores que aqueles consistentes com as melhoras no orçamento e taxas de inflação reduzidas. Uma mudança consistente no orçamento e na conta corrente pode providenciar um novo equilíbrio a taxas de inflação mais baixas<sup>19</sup>. O congelamento de preços combinado com a remonetização pode evitar o ajustamento custoso através de ciclos. Mas o programa está fadado ao fracasso se o fundamental não for mudado. Um congelamento de preços pode reduzir temporariamente a inflação mas, uma vez removido, a inflação pode ricochetear à medida que a economia volta a seu equilíbrio anterior.

18. Para análises mais detalhadas dos programas usados para deter a inflação no Brasil e na Argentina, ver, por exemplo, Bruno *et alii* (1988), Cardoso (1986), Cardoso e Dornbusch (1987) e Kaufman(1987).

19. Esse modelo é formalizado em Cardoso (1988).

## *Brasil*

Malgrado seu sucesso inicial, o Plano Cruzado é atualmente o mais óbvio exemplo do fracasso dos programas heterodoxos para deter a inflação. Motivado pelo forte apoio popular ao congelamento de preços, os controles foram mantidos por tempo demasiado, permitiu-se que o orçamento deteriorasse dramaticamente, e a política monetária foi muito frouxa. No final de 1986 a inflação explodiu mais uma vez.

O desaparecimento, no último trimestre de 1986, do até então costumeiro excedente comercial levou à declaração de uma moratória em fevereiro de 1987. Seguiu-se um novo plano de estabilização e controle de preços. Ele não durou. Em julho de 1988 a inflação havia alcançado o equivalente a uma taxa anual de 1.200%. O déficit orçamentário tinha sido aumentado e, a despeito das promessas de severidade, projetos de valor dúbio (como a ferrovia ligando Brasília ao estado natal do Presidente) foram iniciados. A tentativa do governo de cortar sua própria folha de pagamento fracassou e o crescimento brasileiro foi nulo em 1988.

Os indicadores sociais no Brasil são incrivelmente ruins<sup>20</sup>. A mortalidade infantil é de 67 por mil, comparada por exemplo, a 22 por mil no Chile<sup>21</sup>. No Nordeste do Brasil ela é mais alta que na maioria da África do sub-Saara. Em educação, o perfil do Brasil é igualmente dramático. Em média, as crianças no Brasil passam menos anos na escola do que as crianças de qualquer outro país latino-americano, com exceção de El Salvador e Nicarágua. Apenas 21% das crianças brasileiras frequentam a escola secundária, em comparação com 90% na Coreia. Os motivos não são apenas uma falta de fundos sociais, mas o fato de que os fundos existentes são desviados dos setores mais pobres da sociedade; eles são mal controlados pelas agências governamentais centralizadas e sua distribuição é influenciada por interesses políticos, para não mencionar a corrupção.

A única frente em que a atual administração reivindica um relativo sucesso tem sido a renegociação da dívida em meados de 1988. A renegociação foi resultado dos crescentes excedentes comerciais. Mas mesmo aqui parece haver turbulência à vista. Em julho de 1988, o governo estava desvalorizando o cruzado em aproximadamente 1% ao dia. Não obstante, os exportadores alegavam que a taxa cambial estava ficando supervalorizada, enquanto o governo tinha medo que taxas de desvalorização mais rápidas estimulassem a inflação.

Hoje, o país não tem governo efetivo e a equipe econômica não tem planos. Algumas mudanças cosméticas, como acelerar a coleta de impostos, proposta pelo Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, estão longe de representar uma cura para os crescentes problemas brasileiros.

20. Ver Fishlow (1976) e Morley (1982).

21. Os dados são do Banco Mundial (1988b).

## Argentina

Na Argentina, o Plano Austral combinou um menor congelamento de preços com mais austeridade e, assim, foi mais bem-sucedido em reduzir a inflação do que o Plano Cruzado. Mas, tanto quanto no caso brasileiro, sem cortes dramáticos no orçamento, e diante da necessidade de gerar grandes excedentes comerciais para o serviço da dívida externa, não há como parar a inflação. Embora em meados de 1988 as perspectivas de exportação da Argentina melhorassem com o aumento nos preços do grão e da carne, prognósticos de excedente comercial permaneceram insuficientes para cobrir o serviço da dívida. O governo prometeu ao FMI reduzir o déficit orçamentário para 3,9% do PEB, comparados com os 7,2% em 1987, mas muitos economistas acreditam que o déficit está realmente crescendo. A renda *per capita* hoje é mais baixa que há 15 anos e seu declínio deve se acelerar. Com pesquisas de opinião prevendo uma vitória peronista nas eleições gerais de junho de 1989, o governo argentino parece paralisado pelo temor de que medidas duras possam trazer uma derrota eleitoral.

## VI. Em Favor da Reciclagem de Juros

A posição do setor público no Brasil e na Argentina hoje está bastante comprometida pela necessidade de extrair recursos do setor privado para o serviço da dívida externa. Entre 1981 e 1986, Brasil e Argentina transferiram para o exterior pelo menos 2% de seus PIBs por ano. Na ausência do alívio da dívida, ambos se defrontam com a escolha de pagar juros e aceitar a estagflação, ou suspender os pagamentos. O Brasil tentou uma moratória em 1987, sem sucesso. A Argentina, tendo tomado a via da austeridade, tem feito pior, forçada a cortar investimentos enquanto luta contra a inflação e a inquietação social.

Esta seção mostra como a reciclagem de juros pode ajudar a restaurar o investimento e o desenvolvimento. Um esquema que recicla uma grande parte dos pagamentos de juros no país elimina a necessidade de excedentes comerciais e a resultante redução de investimentos. Isto tornaria possível haver investimento e crescimento e, ainda, proveria os credores do serviço da dívida, embora em investimentos que não pudessem ser repatriados por algum tempo.

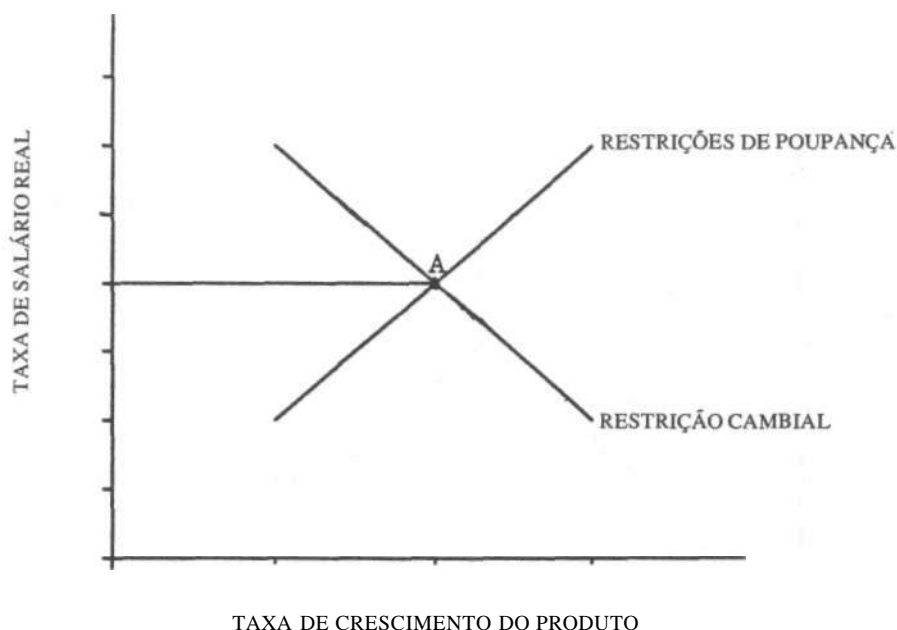
A reciclagem de juros poderia tomar lugar pela adoção do seguinte procedimento: um pequeno excedente comercial (de talvez 1% do PDB, no caso do Brasil) seria usado para servir uma parte da dívida, como as dívidas a governos e agências multilaterais.

A maior parte do serviço da dívida seria paga em moeda local. Parte desse pagamento deveria ser automaticamente emprestada ao governo para financiar investimentos e o resto poderia ser usado para financiar empréstimos ou aquisição de ativos no país. A única restrição no emprego desses pagamentos ou das receitas que eles gerassem seria a de que eles não poderiam ser transferidos para o estrangeiro durante um determinado período. Em combinação

com uma séria reforma fiscal, essa modificação no pagamento da dívida restauraria o crescimento e o investimento normais e, assim, forneceria a máxima segurança de uma transferência definitiva de recursos aos credores no futuro.

A figura 6 representa um modelo que pode ser usado para avaliar os efeitos sobre taxas de crescimento que podem ser alcançadas através da reciclagem. Os resultados são formalmente derivados no apêndice 1. Nesta seção usamos figuras para explicar nossos resultados.

FIGURA 6



A linha inclinada para cima denota a restrição de poupança: dados a poupança doméstica e o déficit orçamentário, quanto maior a conta corrente, ex-ceto-juros que podemos financiar, mais podemos importar, investir e crescer.

Se os salários reais são plenamente flexíveis, a taxa cambial pode ser administrada de maneira a fazer o salário real consistente com o ponto A na figura 6, onde as duas restrições se cruzam.

Considere o caso de uma redução do déficit orçamentário. O corte no déficit libera recursos para investimentos, deslocando para a direita a linha que representa a restrição de poupança. Se o governo pudesse desvalorizar mais ainda a taxa real de câmbio e reduzir os salários reais, recursos estrangeiros

extras para complementar a poupança doméstica possibilitariam um maior crescimento potencial. Mas considere o caso em que os salários reais já estão muito baixos e enfrentamos resistência do salário real. Sob essas circunstâncias, uma redução do déficit orçamentário não traria benefícios. Embora ele possa aumentar a poupança doméstica, nenhum investimento adicional tomará lugar, na medida em que a economia não pode crescer sem bens importados. A economia permaneceria engasgada no ponto A, com um salário real maior do que o consistente com um crescimento mais rápido<sup>22</sup>.

A figura 7 mostra o efeito da reciclagem de juros na ausência de correção do déficit orçamentário.

FIGURA 7



Uma economia na qual ambas as restrições estão em vigor não experimenta mudança em sua taxa de crescimento, se os salários absorvem plenamente os recursos extras. Mas uma economia onde apenas a restrição cambial constri o crescimento, e onde os salários reais são menores que os salários reais consistentes com a reciclagem de juros, pode experimentar algum aumento na taxa de crescimento.

22. No apêndice, mostramos formalmente os efeitos de uma redução do déficit orçamentário, bem como os efeitos da reciclagem de juros.

A tabela 4 sumariza os efeitos da reciclagem de juros e da consolidação do orçamento fiscal em economias em que ambas as restrições constroem o crescimento e onde o salário real é rígido.

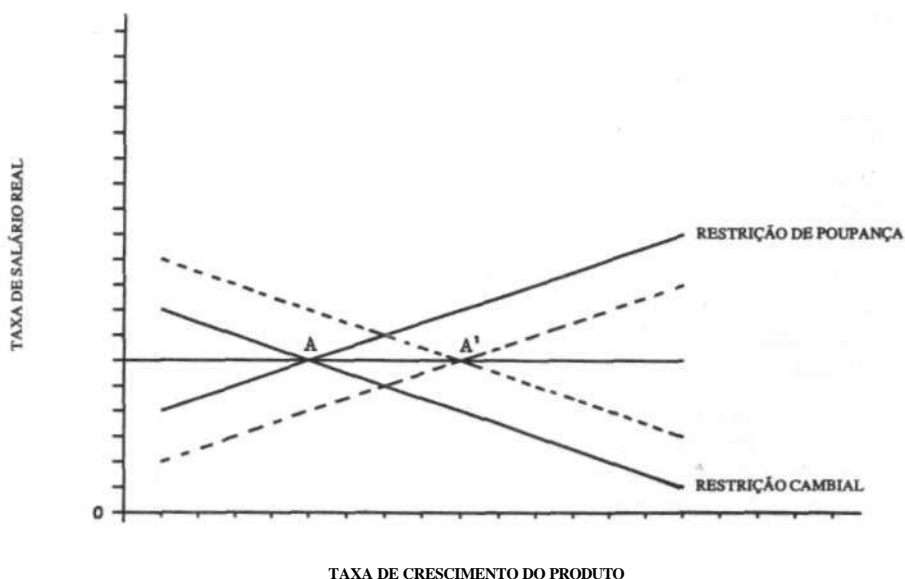
**TABELA 4 — Efeitos no crescimento e nos salários reais de diferentes economias em que ambas as restrições estão inicialmente vinculadas e há resistência a cortes ulteriores nos salários reais**

		CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
		NÃO	SIM
RECICLAGEM DE JUROS	SIM	$\Delta \lambda > 0$	$\Delta \lambda = 0$
		$\Delta w \geq 0$	$\Delta w > 0$
	NAO	$\Delta \lambda = 0$	$\Delta \lambda = 0$
		$\Delta w = 0$	$\Delta w = 0$

Nota:  $\lambda$  é o produto da taxa de crescimento e  $w$  é o salário real.

O caso em que queremos nos concentrar é aquele em que a consolidação orçamentária e a reciclagem de juros ocorrem simultaneamente e é representado na figura 8.

FIGURA 8



O ponto A representa uma economia em que ambas as restrições estão em vigor. Antes dessa situação ser alcançada, a desvalorização real em resposta à crise da dívida trouxe para baixo os salários reais. Agora a economia se defronta com resistência do salário real. Os salários reais estão baixos e a economia estagnada. Diante disso, o governo implementa duas medidas.

Primeira, uma parte do serviço da dívida é reciclada em moeda corrente. A reciclagem de juros montando a 3% do PIB libera um montante equivalente para importações, desviando assim a linha negativamente inclinada para a direita. Note que a conta corrente permanece inalterada. Suponha que o requisito de importação por unidade de investimento é 0,5. Se as políticas certas forem implementadas e recursos domésticos estiverem disponíveis, as importações extras serão consistentes com um aumento no investimento igual a 6% do PIB. Desde que a conta corrente fique inalterada, o financiamento dos 6% extras de investimento requer um extra de 6% na poupança nacional. Isto exige uma segunda ação: um aumento nos impostos e um corte nas despesas correntes do governo que reduzam o déficit orçamentário em 6%. A economia estaria então apta a mover-se para o ponto A', em que os salários reais estão inalterados e o crescimento potencial é maior do que antes. O apêndice dá a fórmula para calcular o impacto positivo sobre a taxa de crescimento. Numa economia em que a relação capital/produto é 3, as importações requeridas por unidade de bens de investimento são 0,5, e 3% do PIB são reciclados, a taxa anual de crescimento pode ser aumentada em dois pontos percentuais.

A medida que o produto cresce, a geração de saldos comerciais se torna menos onerosa. Em dez anos, a Argentina e o Brasil estariam aptos a começar a fazer transferências para o estrangeiro sem a atual instabilidade financeira e sem dramáticos custos sociais.

## VII. Observações Finais

O Brasil e a Argentina estão entre as economias mais inflacionárias do mundo. Junto com o México, eles têm as maiores economias (em termos de PIB) e os mais avançados setores manufatureiros da América Latina. A ênfase do pós-guerra sobre a substituição das importações ocorreu de maneira semelhante em ambos os países. Mas, em contraste com a Argentina, uma parte da dívida contratada durante a década de 1970 foi bem aplicada no Brasil, e ajudou a desenvolver importantes projetos de investimento. Enquanto a Argentina estagnou desde 1975, o Brasil tem crescido rápido. E, diferentemente da Argentina, a instabilidade financeira é um fenômeno recente no Brasil.

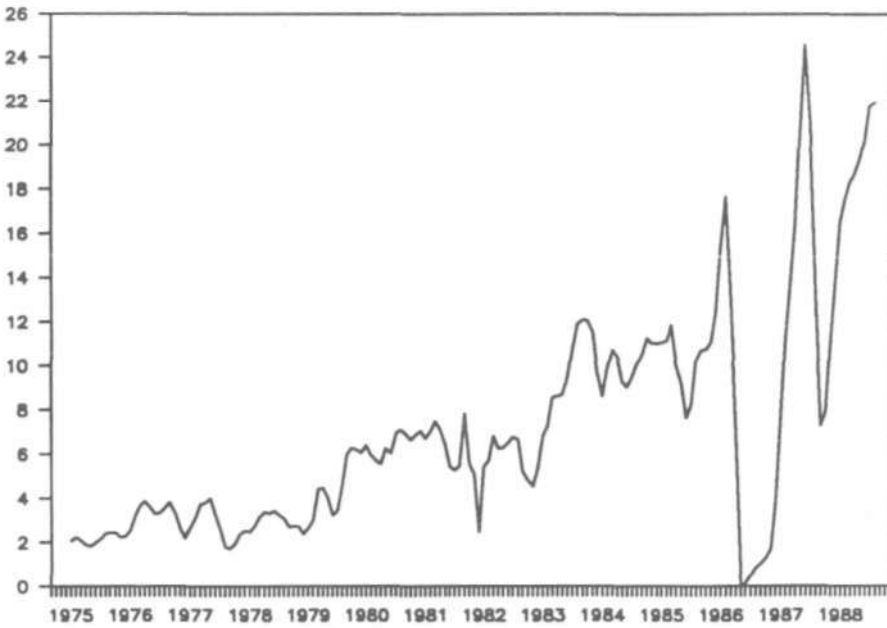
Em meados da década de 1980, o Brasil contraiu a doença da Argentina. Em meio às mais favoráveis condições externas — baixos preços do petróleo, baixas taxas de juros, preços de exportação em franca ascensão —, a falta de liderança política produziu a mais destrutiva política econômica que o Brasil testemunhou neste século. Não é preciso o populismo peronista para quebrar a estrutura produtiva de um país. Inflação alta e acelerada, instabilidade ins-

titucional, estreitamento dos horizontes políticos e políticas crescentemente arbitrárias de um governo corrupto podem fazer o mesmo.

A Argentina e o Brasil hoje ilustram o caso de uma economia lutando para pagar a dívida externa através da geração de excedentes comerciais e, assim, enfrentando uma inflação crescente a despeito do esforço em cortar o orçamento. A situação se complica quando se considera que a fuga da moeda desvalorizada magnifica o processo inflacionário. As taxas inflacionárias no Brasil, hoje, chegaram a um ponto tão alto e estão sujeitas à aceleração tão aguda como na Argentina (ver figuras 9 e 10). Inflação alta e incerta implica o encurtamento dos horizontes de investimento e a concentração de investimentos em imóveis e ativos como ouro. A estrutura econômica resultante enfatiza a finança às expensas da produção. O próximo passo é a fuga de capitais, um fenômeno que tem sido endêmico na Argentina, e que tem crescido no Brasil nos últimos anos (ver tabela 5).

FIGURA 9

INFLAÇÃO BRASILEIRA  
Média de 3 meses de taxa mensal



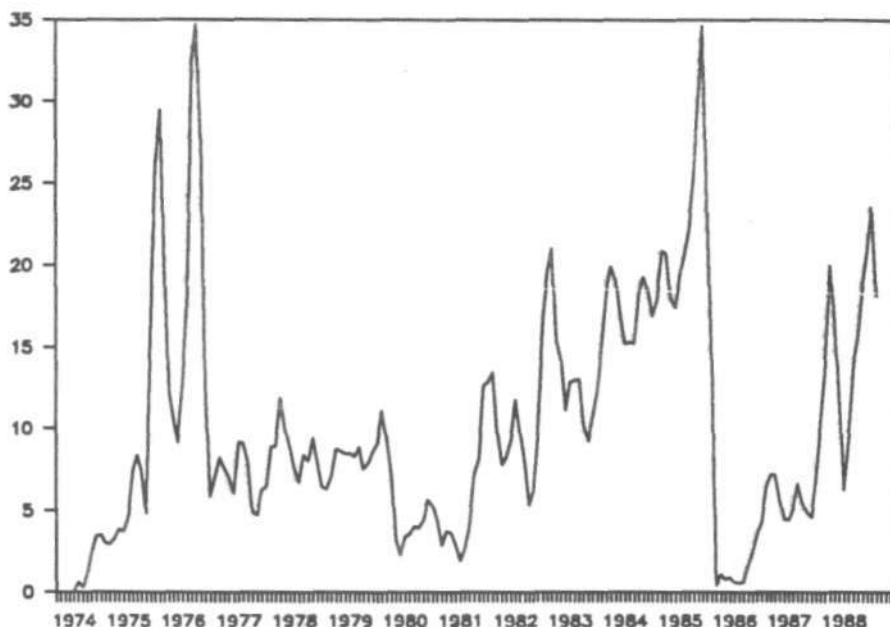
Enquanto na experiência argentina a fuga da moeda tem tradicionalmente significado fuga de capitais para depósitos em Miami ou dinheiro em dólares, no Brasil ela tem levado também à criação de um mercado financeiro doméstico aperfeiçoado.- O governo tem o equivalente a 35 bilhões de dólares de dívida doméstica e essa dívida tem uma maturidade efetiva de um dia. Ela é indexada e, assim, em princípio, protegida contra o risco de inflação.



Mas quando o público perde a confiança na habilidade ou disposição do governo em pagar a indexação plena pode haver fuga do *overnight* para ativos reais e para o dólar. Taxas de juros subindo às alturas não aumentariam a confiança porque isto significaria simplesmente que os déficits orçamentários tornar-se-iam ainda maiores e a dívida, insustentavelmente grande. O governo seria então forçado a saldar a dívida em dinheiro, financiando a fuga para ativos reais e o dólar, o que estabeleceria a hiperinflação<sup>23</sup>.

FIGURA 10

INFLAÇÃO ARGENTINA  
Média de 3 meses de taxa mensal



A outra razão para temer a escalada da inflação vem da adaptação da economia à inflação, na medida em que compradores e vendedores, os que pedem emprestado e os que emprestam, assim como o governo e os pagadores de impostos estão engajados numa corrida autodestrutiva de diminuição dos intervalos de indexação, arrecadação e recebimentos. E quanto mais bem-sucedidos eles são em inventar novos instrumentos e instituições, mais rapidamente a inflação aumenta, fazendo com que toda a economia se centre sobre o mercado negro do dólar. E a inflação se torna cada vez mais alta.

23. É claro que há a alternativa plausível de uma consolidação compulsória da dívida em obrigações de longo prazo. Outra possibilidade, ainda, é dar aos portadores das obrigações uma conversão forçada a ações em empresas públicas.

Se a economia vai chegar ao extremo definitivo da hiperinflação é algo a ser visto. Neste ponto há ainda muito espaço para o governo manejar a inflação de mês para mês: ele pode comprar tempo por meio de congelamentos, negociações e mini-ajustes, por um ano ou mais, como já fez duas vezes quando a inflação alcançou níveis de pico. Mas a menos que a reconstrução seja levada a sério, o cenário econômico para o Brasil na década de 1990 é o cenário argentino de uma economia que cresce a taxas muito moderadas, com fuga de capital, emigração, acessos freqüentes de inflação e instabilidade

**TABELA 5 - Estimativas de fuga de capital  
(cumulativo, bilhões de US\$)**

PERÍODO	ARGENTINA	BRASIL
1979-82	22.4	5.8
1983-86	0.4	12.8

Fonte: Dornbusch (1988)

de financeira, baixo investimento e salários reais em declínio. O bolo econômico vai encolher e o combate corpo a corpo se tornar mais ferrenho. A Argentina tem seguido essa trilha, constantemente sossobrando, e sempre ficando para trás. Embora ela tenha crescido ocasionalmente, o consumo *per capita* dos argentinos, hoje, está muito mais baixo que há dez anos. O Brasil, de forma alguma, está perto desse ponto, mas o risco de cair na mesma armadilha está longe de ser negligenciável. O risco é maior quando o governo mostra falta de realismo como na meta de inflação zero do Plano Cruzado e na absurda renegociação da dívida externa, que é atualmente um dos motores da expansão monetária e da inflação.

Existem ainda outras razões para apreensão. Apesar da indexação generalizada dos salários, preços, taxas de juros, impostos e sistemas de contabilidade, há um profundo impacto social para as classes mais baixas cuja subsistência não é protegida. A escalada dos conflitos no Brasil, acima de seus níveis históricos, sugere que a camuflagem da má distribuição de renda através do crescimento funcionou no passado, mas pode não ser possível no futuro.

A Argentina, apesar de uma melhor distribuição de rendas, agora experimenta uma pobreza crescente. Parece impossível deter a inflação, e a dívida externa permanece um problema angustiante. Não haverá pagamentos sobre o principal, e os juros estarão em risco ainda por muito tempo. Este estudo argumenta que a reciclagem de juros oferece uma resposta parcial a esses problemas. Ela funciona dando ao Brasil e à Argentina alguns anos para restaurar uma macroeconomia normal antes de recomeçar a transferência de recursos para o estrangeiro.

## APÊNDICES

### I. RECICLAGEM DE JUROS

Neste apêndice derivamos formalmente os resultados no texto. Começamos com a contabilidade nacional. As variáveis são expressas em unidades de bens domésticos. O déficit orçamentário, DO é:

$$(A.1) \quad DO = G + F - T,$$

onde  $G$  = despesas correntes exceto o serviço da dívida;

$F$  = serviço da dívida-externa expresso em bens domésticos.

A fração  $aF$  do serviço da dívida é pago em dólares e  $(1-a)F$  é pago em moeda local.

$T$  = impostos menos transferências, incluindo pagamentos de juros sobre a dívida interna.

Produto Interno Bruto, PIB, é:

$$(A.2) \quad PIB = C + IB + X - M,$$

onde  $C$  = consumo do setor privado

$IB$  = investimento bruto

$X - M$  = conta corrente exceto juros

Importações definidas em unidades de bens domésticos são  $M = \phi/w$ , onde  $\phi$  é a quantidade de bens importados e  $w$  é a taxa de câmbio real, expressa como a proporção entre os preços domésticos e estrangeiros estimados na mesma moeda. Supondo-se que os preços refletem os custos salariais,  $w$  é também uma medida do salário relativo doméstico e no exterior.

A Renda Interna Bruta, RIB, e a Renda Disponível dos Residentes,  $Y$ , são definidas respectivamente como:

$$(A.3) \quad RIB = PIB - F$$

$$(A.4) \quad Y = RIB - T = PIB - F - T = (c + s)[PIB - F - T],$$

onde  $c$  e  $s$  são as propensões marginais ao consumo e à poupança.

Combinando as identidades acima, podemos escrever:

$$(A.5) \quad s[PIB - F - T] - X + M + aF = IB$$

O investimento bruto é:

$$(A.6) \quad IB = I + (1-a)F = IL + DEP,$$

onde

$I$  = investimento bruto dos residentes

$(1-a)F$  = investimento bruto da reciclagem de juros

$IL$  = investimento líquido

Também observamos que:

$$(A.7) \quad IB/PIB = (IL/PIB) + (DEP/PIB) = k\lambda + h,$$

onde  $k$  = relação capital/produto

$\lambda$  = taxa de crescimento do PIB

$h$  = parcela da depreciação do capital no produto

Supondo que  $IB = \min [\beta(w)\varnothing, O(w)R]$

onde  $\varnothing$  = quantidade de bens importados e  $R$  = recursos domésticos, podemos escrever os requisitos de importação para investimentos como:

$$(A.8) \quad M/PIB = m(w), \quad IB/PIB = m(w) \cdot [k\lambda + h],$$

onde  $m(w) = 1/[w_2\beta(w)]$  são as importações requeridas por unidade de investimento.

Dividimos (A.5) pelo LB e substituímos (A.7) e (A.8) nele, para obter:

$$(A.9) \quad \lambda = [1/k (1-m(w))] [s(1-f-t) - (g-t) - (1-m(w))h - x(w) + af]$$

Supondo que a parte de exportações no produto é inversamente relacionada à taxa cambial real,  $w$ , e que a propensão marginal a importar é positivamente relacionada a ela, representamos a equação (A.9) como linha positivamente inclinada na figura 1. A inclinação da linha representando a restrição de poupança é dada por:

$$(A.10) \quad d\lambda/dw = \{1/k \cdot [1-m(w)]\} \cdot v,$$

onde  $v = (x/w) \cdot \{q_x + [(m/x) \cdot (k\lambda + h) \cdot q_m]\}$ ;

$q_x$  = o valor absoluto da elasticidade da participação das exportações no produto em relação à taxa de câmbio real;

$q_m$  = a elasticidade da demanda por importações em relação à taxa de câmbio real.

A restrição cambial é expressa como:

$$(A.11) \quad \lambda = [1/k \cdot m(x)] - [x(w) - af - m(w) \cdot h]$$

e é representada pela linha inclinada descendente na figura 1. Sua inclinação é dada por:

$$(A.12) \quad d\lambda/dw = -[1/k \cdot m(w)] \cdot v$$

Os efeitos de uma redução orçamentária e de uma mudança no montante do serviço da dívida pago em moeda local podem ser calculados de:

$$(A.13) \quad \begin{array}{ccccc} (1-m)k & -v & d\lambda & = & f da + (1-s) dt - dg \\ m k & v & dw & & f da \end{array}$$

### Equilíbrio do orçamento

Uma melhoria no orçamento é definida como  $dbu = (1-s)dt - dg$ .

Observamos também que:

$$d\lambda = -(v/mk) dw$$

Para salários reais flexíveis,  $dw = -(m/v) dbu$ , e  $d\lambda = (1/k) dbu$ .

A resistência do salário real implica:  $dw = 0$  e  $d\lambda = 0$ .

### Reciclagem de juros

Um aumento no montante dos juros pagos em moeda doméstica é definido como uma redução em  $a$ . De (A.13) podemos calcular:

Para salários flexíveis:  $dw = -(f/v)da$ , e  $d\lambda = 0$ .

A reciclagem dos juros e a redução orçamentária, enquanto se mantêm os salários reais inalterados, implicam:

$$d\lambda = (f/mk) (-da)$$

## H. ESTATÍSTICO 1

TABELA A.I — Macroindicadores, Argentina e Brasil (porcentagens)

Período	Taxas de Crescimento Real		Taxas de Inflação		Investimento/PIB	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
1970-75	3.3	10.0	90.7	22.9	21.2	22.8
1976-80	2.0	7.1	181.0	56.9	22.7	22.4
1981-85	-2.0	1.8	390.0	165.6	14.6	17.4
1986	5.4	8.2	81.9	142.3	11.6	18.1
1987*	1.6	2.9	174.9	415.8	13.3	17.1

Pontes: *Conjuntura Econômica*, Banco Central do Brasil, IBGE, FIEL, e Dornbusch-De Pablo (1988).

TABELA A.II - Indicadores da balança de pagamentos, Argentina e Brasil (porcentagens e índices)

Período	Conta Corrente/PIB		Termos de Comércio		Taxa Cambial Real	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
1970-75	-0.7	-3.1	79	102	129	125
1976-80	0.0	-7.9	100	100	100	100
1981-85	-4.0	-7.0	82	67	99	89
1986	-4.3	-4.5	65	89	75	70
1987*	-6.1		62	95(?)	70	69

Fontes: FGV, *Conjuntura Econômica* e FIEL, *Indicadores de Coyuntura*.

**TABELA A.III — Indicadores da dívida externa, Argentina e Brasil  
(dólares e porcentagens, anos selecionados)**

Período	Dívida Total (bilhões de US\$)		Dívida Externa/PIB	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
1965	2.7	3.6	14	16
1970	3.9	5.3	17	21
1975	7.9	21.2	<b>19</b>	20
1980	27.2	64.6	37	27
1982	43.6	83.3	60	31
1986	51.4	110.6	65	39
1987	56.3	121.4	70	37

Fontes: Banco Central do Brasil e Dorabusch-De Pablo (1988).

Entre **1920** e 1988 o coeficiente de variação do **PIB per capita** na Argentina foi **4.5** e, no Brasil, foi 1.3.

### III. ESTATÍSTICO 2

**TABELA 1 - Razão Dívida Externa/PIB**

	África	Ásia	América Latina e Caribe
1979	31.0	16.6	33.0
1982	37.3	22.0	<b>43.9</b>
1987	56.5	28.4	50.0

Fonte: IMF, *World Economic Outlook*.

**TABELA 2 — A macroeconomia dos países endividados  
(médias anuais; porcentagens)**

	1970-79		1982-83		1984-87		1988*	
	Brasil	15P**	Brasil	15P**	Brasil	15P**	Brasil	15P**
Taxa de crescimento do PIB	<b>8.7</b>	<b>5.9</b>	-0.9	-1.6	6.3	3.1	0	1.7
Taxa de inflação por ano	31.3	32.5	130.3	73.7	204.9	108.4	700	201.6
Investimento como porcentagem do PIB	23.0	24.0	17.4	17.0	17.6	17.1	17	17.9

\* Estimativa.

\*\* 15 Países endividados com problemas de serviço da dívida.

Fonte: IMF.

**TABELA 3 — Países latino-americanos com problemas em servir a dívida**

País	Dívida Externa		Preço da dívida no Mercado Secundário	Taxa de crescimento do consumo per capita 1980-87 (média anual)
	Total (US\$ bilhões)	Per Capita US\$		
Argentina	49.4	1592	29	-1.2
Bolívia	4.6	407	11	-5.2
Brasil	114.5	702	51	1.1
Chile	20.5	1666	59	-2.2
Colômbia	15.1	517	65	0.2
Costa Rica	4.5	354	13	-1.4
Equador	9.0	928	30	-2.2
México	105.0	1313	51	-2.7
Peru	16.7	827	6	-0.2
Uruguai	3.8	1267	60	-2.4
Venezuela	33.9	1904	54	-4.6

Nota: Valor da dívida no mercado secundário em centavos por dólar, preço de abril de 1988.

Fontes: World Bank World Debt Tables 1987-88 e Salomon Brothers Inc. and Federal Financial Institutions Examination Council "Country Exposure Lending Survey".

**TABELA 4 - Déficit orçamentário e inflação -**

	Déficit Operacional (% do PIB)		Inflação: % p.a. nos últimos	
	1987	1988	12 meses	3 meses
Argentina	<b>6.8</b>	<b>8.0</b>	523	1194
Brasil	<b>3.6</b>	5.5	554	961
México	<b>-1.2</b>	<b>0.5</b>	227	22
Peru	<b>6.8</b>	<b>9.3</b>	388	8187

Fonte: IMF.

## DEBATEDORES

*Celso Pinto\**

Queria fazer apenas algumas observações gerais, a partir da minha condição de jornalista econômico. Creio que há três pontos subjacentes ao trabalho da professora Eliana Cardoso que são centrais e que são linhas básicas de discussão, independentemente do modelo específico adotado para resolver o problema através da capitalização da dívida, de pagar a dívida em cruzado ou reduzir os juros. O primeiro é uma conclusão que está subjacente ao trabalho. Não dá para crescer sem resolver o problema da dívida, ou daria para crescer e resolvê-la de uma maneira ortodoxa, mas exigiria um custo social e político enorme. A análise feita por Eliana Cardoso da questão no Brasil e na Argentina é muito interessante e mostra as implicações decorrentes de uma postura mais ou menos convencional, ou mais ou menos ortodoxa em relação a lidar com momentos de crises da dívida muito fortes. O segundo ponto também subjacente ao trabalho e, tanto quanto o primeiro, bastante debatido hoje, embora haja um certo consenso entre economistas de várias tendências a respeito, é o seguinte: não dá para imaginar que a economia brasileira terá seus problemas resolvidos, resolvendo-se apenas o problema da dívida. É preciso um ajuste fiscal interno, é preciso um acerto da economia que ultrapassa necessariamente a solução do problema da dívida.

A terceira conclusão, que também está subjacente, é a seguinte: não dá para resolver o problema da dívida através de um modelo convencional. Acho que os dois primeiros pontos são, como eu disse, razoavelmente consensuais entre os economistas; o próprio ministro Maílson da Nóbrega, que acabou de fazer um acordo em termos convencionais para a dívida externa, tem declarado de forma muito clara, muito direta, que esse acordo não é uma solução para a questão da dívida e que sem resolver esta questão de uma forma mais aprofundada não há como retomar os investimentos, não há como retomar o crescimento; portanto, isso não é uma solução definitiva, não é uma solução de longo prazo, uma solução duradoura para a questão da dívida.

Será que se pode falar de modelos de ajuste da dívida? O que aconteceu ao longo desses seis anos, desde 82, desde que surgiu a crise da dívida em termos de modelos de ajustes? O que aconteceu desde 82, foram soluções *ad hoc*, soluções emergenciais, soluções que tentaram resolver, equacionar apenas problemas específicos, anuais, momentâneos, de fluxo. Tentou-se evitar um colapso durante o período inicial da crise da dívida 83/84. Houve ilusão no período 84/85, a ilusão do acordo *multyear*, isto é, a perspectiva de que

\* *Jornalista.*



feito um ajuste fiscal sustentável a médio prazo seria possível imaginar os países devedores voltando ao mercado convencional de tomada de recursos. Também a médio prazo, esta perspectiva era uma coisa tão frágil, que mudanças no preço do petróleo destruíram o princípio. Por exemplo, o México saiu da condição de país que teria feito um ajuste perfeito, com perspectiva de volta ao mercado, para uma crise violenta de um ano para outro em função de mudanças no preço do petróleo. Ainda durante o período de 85/86 e de 86/87, vigorou uma proposta feita em 85, o chamado Plano Baker. O que era ele? Era uma tentativa de propiciar a volta ao desenvolvimento através de um ingrediente básico: mais recursos vindos dos Bancos privados. O que aconteceu? Mais uma vez creio que não se adotou um modelo, mas uma resposta imediatista a uma pressão política então existente, um certo esgotamento que havia no ajuste naquela época. E o que aconteceu, de fato, desde 85, ou seja, desde a formulação daquele Plano Baker, em termos de fluxo de recursos de fontes privadas, de Bancos privados para os países mais endividados, foi o seguinte: em 85 houve um fluxo negativo de 4,7 bilhões, em 86 um fluxo negativo de 11,5 bilhões, em 87 um fluxo negativo de 4,4 bilhões e este ano está previsto um fluxo negativo de 4 bilhões; ou seja, desde o Plano Baker não só os Bancos não deram o montante de recursos que estava previsto para esse grupo de países, como esses países repagaram aos Bancos mais do que receberam, 24,6 bilhões de dólares. Portanto, mais uma vez, não se tratava de um modelo de ajuste a longo prazo mas de resposta a uma questão mais conjuntural, a demandas políticas, pertinentes muito mais aos interesses dos Bancos credores.

Era uma maneira de fixar parâmetros supostamente políticos, supostamente mais amplos para a negociação da dívida, que permitissem levar, rolar esse problema de fluxo da dívida a mais longo prazo. Hoje a gente tem, desde o último ano e meio, um novo ingrediente que surgiu com a questão da redução da dívida. O ministro Bresser Pereira foi um dos pioneiros em levantar essa discussão. Agora, outra vez, o que se tem é um modelo convencional em discussão. Creio que a recente reunião do Fundo Monetário Internacional em Berlim, há duas semanas, é um exemplo típico. O que se está discutindo, o que se fixou, como se posicionaram os países desenvolvidos, sem os quais não é possível imaginar um caminho de solução? O que estava colocado lá? Pensemos o seguinte: a redução da dívida é um fato, por quê? Porque os Bancos constituíram reservas, ampliadas a partir da moratória brasileira, porque são operações de mercado que já estão acontecendo. Qual é, então, a viabilidade delas acontecerem? E qual o parâmetro para sua aceitação? Voluntárias, inteiramente voluntárias, desde que sejam através de práticas de mercado e caso a caso. O que significa isso para os países devedores? Isso é uma alternativa? Isso é uma coisa significativa? Creio que o exemplo brasileiro leva a pensar um pouco se isso, a curto prazo e dessa maneira, de forma voluntária, enfim, formas de mercado, tem alguma significação. O Brasil, possivelmente, na melhor das hipóteses, poderá reduzir algo como US\$ 8 bilhões da sua dívida externa, ao longo de um ano e meio, em função de conversões formais e informais da dívida. O que significa isso?

Do ponto de vista do estoque da dívida, é alguma redução, mas, o impacto sobre o fluxo de pagamentos é o quê? É o custo que você deixa de pagar desses juros. Fazendo uma conta grosseira, simplificada, 10% de custo sobre isso dariam o quê? Oitocentos milhões de dólares. Oitocentos milhões de dólares significam do ponto de vista do fluxo de pagamentos brasileiros o aumento de 1% dos juros internacionais, que já aconteceu. Este ano de 88, os juros internacionais aumentaram 1,5%. No ano que vem as perspectivas são de um aumento ainda mais acentuado dos juros internacionais. Então, do ponto de vista do fluxo de recursos, da economia efetiva para o País, o que significa a redução da dívida? Oito bilhões de dólares são uma redução extremamente significativa. É certamente a maior redução da dívida em termos absolutos já acontecida entre países devedores. Porém, do ponto de vista do fluxo de recursos, da economia efetiva do País a curto prazo, ou mesmo a médio prazo, o que significa? Significa 1% de juros internacionais, que já subiram e vão subir mais. Então, creio também que é ilusório imaginar-se que por aí tem um caminho muito fecundo, muito fértil de soluções, desde que adotadas nessa base voluntária, caso a caso.

Um outro ponto que gostaria de lembrar é que é preciso colocar em perspectiva essa questão da dívida externa. O que significa para o Brasil, para a Argentina, para os demais países latino-americanos, o problema dívida externa hoje? Em 82, o problema da dívida, indiscutivelmente, significava uma ameaça de ruptura do sistema financeiro internacional, ameaça para a saúde dos Bancos, etc. Hoje é muito menos grave, os Bancos se capitalizaram de forma acentuada, essa ameaça de ruptura diminuiu; além disso, creio que o problema da dívida, hoje, é principalmente o problema de alguns grandes devedores. Não há, por exemplo, problema da dívida na maioria dos países asiáticos; ao contrário, eles passaram por esse período de crise da dívida de uma forma extraordinariamente positiva. São países que se endividaram menos evidentemente, ou seja, tiveram uma disciplina fiscal, na década de 70, muito maior do que tiveram os países latino-americanos; portanto, puderam se ajustar de forma melhor, porque tinham um estoque de dívida que significa um desajuste fiscal menor. Então, não existe o problema da dívida para eles. Hoje, o problema da dívida dos países mais pobres também está crescentemente equacionado, não há dúvida. Desde a reunião de Toronto, em junho de 88, já se fixou, como compromisso dos países do grupo dos sete mais ricos, a posição de perdão da dívida. Está claro o diagnóstico: países de renda muito baixa têm que obter um perdão da dívida, e já o estão obtendo. Se não é uma equação, pelo menos é um caminho de solução, sobre o qual existe consenso.

Alguns países do leste europeu têm problemas graves de dívida. A Iugoslávia é um caso desses, típico. São países que, dadas as suas posições políticas, têm um tratamento diferenciado. Certamente, não é o mesmo tipo de discussão política internacional ou de perspectiva que se aplica aos países latino-americanos. Então, qual o centro do problema da dívida hoje? É o problema de meia dúzia de grandes países latino-americanos que têm uma carga de dívida gigantesca e, certamente, não têm como resolver esse pro-

blema sem resolver o problema de seu estoque. E o que aconteceu nos últimos seis anos com esse grupo de

mais endividados? Primeiro, veja: esses últimos seis anos foram um período extraordinariamente positivo do ponto de vista da economia internacional, quer dizer, a economia cresceu nos países industrializados; foi um crescimento continuado, com taxas de inflação relativamente baixas; foi o período mais longo de crescimento da economia internacional e dos países desenvolvidos desde a Segunda Guerra Mundial. O presente ano de 88 está sendo ainda mais extraordinariamente positivo, isto é, para o Grupo dos Sete está previsto um crescimento de 4,5% da economia, com uma taxa de inflação relativamente baixa, da ordem de 3,5%; os países industrializados devem crescer 3,9%, isto é, uma taxa singularmente positiva; o comércio internacional deve crescer 7,5%, que é uma taxa fantástica. Muito bem. E o que aconteceu nesse período com os países mais endividados, quando havia as condições externas notavelmente positivas para um ajuste do tipo convencional, ou seja, ajustar a economia, fazer um ajuste fiscal, pagar os juros da dívida exportando mais. O que aconteceu? Não aconteceu nada. Estamos rigorosamente no mesmo lugar. Para os 15 países mais endividados, a proporção de dívida sobre exportação continua sendo da ordem de 308%, o estoque da dívida continua perto de US\$ 500 bilhões, quer dizer, rigorosamente ficaram no mesmo lugar. Embora houvesse condições extraordinariamente positivas na economia mundial, a taxa de crescimento dos países devedores em 88, é de apenas 1,5%. Pergunto: são duradouras essas condições? E possível imaginar mais seis anos de crescimento internacional extraordinariamente positivo? Acho difícil. Portanto, se não foi possível ajustar nesse período, que foi um período positivo, parece difícil imaginar que a gente vá ajustar daqui para a frente, supondo condições externas não tão favoráveis, sem alguma mudança no modelo de ajuste.

Finalmente, eu só queria lembrar que há uma gestão política que também é importante levar em consideração. O trabalho da professora Eliana Cardoso discute um pouco a questão política na Argentina e no Brasil e um pouco a inter-relação dos problemas políticos com o problema da dívida. Do ponto de vista de países como Brasil e Argentina, sem dúvida, a coincidência entre o período mais agudo da crise da dívida com um período de transição democrática é um fator que se tem que levar em conta quando se analisa este período. As transições democráticas no Brasil e na Argentina foram, certamente, transições negociadas, transições que exigiram composições, alianças políticas extremamente amplas com ou sem ruptura com os militares. Na Argentina houve mais ruptura com os militares mas, nem por isso, foi desnecessário fazer alianças políticas à direita, ao centro; ao contrário, o presidente Alfonsín gastou praticamente dois anos do seu mandato resolvendo a questão militar, tentando equacionar a questão militar, evitar uma reação armada e fazer o ajuste político.

Esse quadro de transição política com apoio difuso, com alianças amplas demais, difusas do ponto de vista de suporte para algum ajuste ou alguma postura mais firme, creio que, de certa maneira, influenciou a resposta desses

países à questão da dívida; acho que é um fator que explica de forma importante porque no Brasil, por exemplo, pediu-se durante 10 anos para se fazer a moratória, no lado da antiga oposição, e quando se fez a moratória não se teve suporte para ela, nem mesmo no PMDB. Coloco essa questão para lembrar o seguinte: será que nós não estamos às vésperas, agora, de uma nova fase política? Uma fase posterior, que pode influenciar de forma decisiva essa questão do problema da dívida? Acho que o Brasil, a Argentina e outros países latino-americanos, se passarem sem problemas, sem traumas, por uma nova eleição presidencial, certamente terão governos cujos programas e cujos suportes políticos serão mais delimitados e mais claramente firmados. Isso deverá ter implicações do ponto de vista do problema econômico, da postura desses países, em termos de questões como a dívida externa. Ao mesmo tempo em que, pela primeira vez, em muitos anos, existe a possibilidade de se ter uma convergência razoavelmente inédita do ponto de vista desses países latino-americanos, de governos menos conservadores ou mais à esquerda ou mais populistas, como queiram chamar, em vários desses países. Isso também terá, a partir do próximo ano ou daqui a dois anos, conseqüências do ponto de vista da postura desses países em relação à dívida externa e em relação aos seus problemas econômicos. Não só no Brasil e na Argentina existem candidatos importantes, como Brizola e Menen; podemos pensar em Carlos Andrés Perez como provável futuro presidente da Venezuela e lembrar das pressões políticas dramáticas hoje existentes no México, que colocam em xeque o próprio sistema institucional político mexicano e exigem algum tipo de resposta mais positiva do ponto de vista de crescimento econômico, que passa pela questão da dívida. Isso sem falar no Peru, no Equador, etc., que são países que já têm tido essa postura, durante algum tempo, e no próprio Chile, que também entra nesse bloco de países que estão fazendo transição política. Então, será que não estamos às vésperas de um novo contexto político que certamente será importante do ponto de vista da análise e da equação da questão dívida?

### *Sérgio Silva de Freitas\**

Gostaria de fazer uma análise da crise externa brasileira, tentando extrair algumas lições para o futuro, e da ligação entre a dívida externa e o panorama doméstico.

Minha avaliação é a de que existiu uma alternância de desempenho entre as administrações federais, no que diz respeito às atuações nos setores interno e externo: os que melhor se comportaram internamente saíram-se pior na negociação externa. Questiono também se teria sido possível um desenvolvimento diferente da crise externa brasileira.

\* *Vice-Presidente Executivo do Banco Itaú.*

O Brasil, em 71, 72, 73, no plano econômico, ia se desenvolvendo muito bem, e vinculava-se ao segmento moderno do mundo. Após a crise do petróleo, em 73, não reagiu como muitas nações. Pressionados por nosso processo desenvolvimentista, conseguimos, até 78/79, fazer o possível em termos de Brasil: mantendo certo crescimento, eliminamos o déficit comercial gerado em 74 pelo acidente externo. Em 78, sobreveio nova crise, pela qual o Brasil também não foi responsável, e outra vez fomos colocados em xeque. Porém, dessa vez o Brasil reagiu de acordo com os mecanismos tradicionais de nações desenvolvidas, aceitando as normas ortodoxas do Fundo Monetário Internacional, que provocaram uma recessão interna de graves proporções, com o intuito de fazer o pagamento dos juros.

Neste ponto, vale examinar se, naquela época, seria possível ter-se agido de outra maneira. Cada um terá sua opinião, mas, para mim foi lamentável que a reação do Brasil tivesse sido a de se conformar ao modelo ortodoxo de correção de crises de balanço de pagamentos, que dá resultado em muitos países do primeiro mundo, mas não no Brasil, com as suas deficiências peculiares. Temos hoje não só a crise geral mas, também, problemas específicos que emergiram na derrocada do processo de desenvolvimento, como o programa de álcool, que é decorrência direta da crise externa e o setor habitacional, onde há enormes déficits do Tesouro ainda não contabilizados, da ordem de US\$ 20 bilhões, e que é consequência direta da recessão provocada em 82/83.

Em razão desses problemas econômicos, as forças políticas que propugnavam por uma solução ortodoxa perderam o domínio político do País, que passou para um segmento que propõe uma política interna muito mais liberal em relação a gastos, desvinculada dos modelos que o Fundo Monetário Internacional prescrevia naquela ocasião.

Atuando durante muitos anos, no dia-a-dia do processo de endividamento e, depois, nas primeiras tentativas de solução da crise, acredito que todos os participantes estavam despreparados quando ela surgiu. As nações devedoras não tinham capacidade de articulação, devido a seu atraso econômico, político e cultural. As nações credoras, avançadas, mantiveram-se distantes. Para os bancos credores internacionais, que talvez não tivessem condições imediatas de agir de modo diferente, a crise não existia; haveria um mau comportamento dos países devedores, que deveriam modificar seus procedimentos internos, gerando superávit comercial e fazendo o pagamento da dívida; eles não adotaram, em relação aos devedores internacionais, o procedimento comum em caso de dificuldades: incentivar a reorganização da dívida para se dar condições, a médio e longo prazos, de ser servida moderadamente. O sistema financeiro internacional, que havia expandido exageradamente seus empréstimos, não teve condição de reagir com mais flexibilidade, adotou uma postura muito dura na ocasião e, tendo encontrado da nossa parte um certo despreparo de negociação, defragrou a crise de 82/83, que tem ainda consequências importantes.

Uma razão pela qual os credores sempre reagiram mal às propostas brasileiras de abrandamento dos termos da dívida foi a nossa crônica incapacida-

de de tratar bem os assuntos internos. A professora Eliana Cardoso se referiu, com muita felicidade, ao problema do déficit fiscal, que está, na base do processo inflacionário brasileiro, e que, no passado, foi financiado pelo déficit externo de contas correntes. Quando o déficit do governo não pôde mais assim ser compensado, o governo fez uma enorme redistribuição de renda, absorvendo mais recursos, cortando investimentos, e de certa forma, paralisando o desenvolvimento. No Brasil, falta ainda capacidade de administrar a despesa doméstica, e aqui não quero usar nenhuma expressão econômica mais sofisticada. Há uma incapacidade geral, e que não é específica deste momento, talvez até ela tenha se agravado, mas que é histórica. O governo brasileiro — e por governo entenda-se municipal, estadual e federal — nunca conseguiu equilibrar os padrões de despesa e receita. Os medidores de déficit são incompletos pois há muitos segmentos onde o governo fez, direta ou indiretamente, saques sobre o futuro, que não foram ainda devidamente computados.

O déficit público é um problema fundamental que, enquanto não tratado adequadamente, dificultará muito ao Brasil a exigência de uma postura mais acessível por parte dos credores estrangeiros, que acreditam que tudo o que cederam será desperdiçado pela nossa política doméstica descuidada. Assim, falta ao Brasil suficiente atuação política para reduzir o déficit público e realizar uma negociação externa equilibrada, porém mais rigorosa que aquela praticada até o presente momento.

*Carlos Eduardo de Freitas\**

A professora Eliana Cardoso nos ofereceu um resumo bem sintético de um trabalho excelente, do qual eu destacaria dois aspectos básicos: ele oferece, em primeiro lugar, um painel, uma retrospectiva histórica comparada entre o desenvolvimento da economia argentina e da economia brasileira, muito rica de informação e muito penetrante na análise. Particularmente, destacaria um ponto em relação ao fato de que, nos anos 30, o governo argentino, ao contrário do governo brasileiro, serviu à dívida externa com mais rigor e pontualidade. No caso do Brasil, depois de algumas negociações malsucedidas, acabou-se numa moratória em 1937 e, afinal, evoluiu-se para uma proposta unilateral, em 1943. O governo argentino, teria mantido um padrão de serviço da dívida externa bem mais regular, o que pode sugerir uma relação com a posterior estagnação da economia argentina. Como no próprio trabalho é destacado, há diferentes opiniões de economistas a respeito das causas e do momento da estagnação argentina e, segundo alguns, ela é bastante posterior àquele fato; até por volta de 1938, as duas economias - brasileira e argentina — já tinham recuperado seus níveis de produção de antes da crise. Seria inte-

\* *Professor de Economia da UFRJ.*

ressante, talvez, um exame mais profundo sobre qual relação entre esses comportamentos e os desdobramentos econômicos posteriores da Argentina e do Brasil. Até porque a decisão do governo argentino, nessa época, pode ter feito algum sentido, uma vez que sua economia comparava-se às australianas e canadenses, enquanto a economia brasileira estava num patamar bem inferior, de forma que era mais natural que a Argentina tivesse um comportamento diferente do Brasil frente à dívida externa.

Na segunda parte do trabalho nos é oferecida uma versão, também muito interessante, do modelo de dois hiatos, quer dizer, da contribuição tradicional de Hultis Chemery, onde a professora Eliana coloca diretamente a relação entre o salário real e o crescimento econômico. Isto é, normalmente nos modelos de dois hiatos, a relação é feita entre exportações e taxa de investimentos. Aqui ela procurou estabelecer relação direta entre o salário real e a taxa de investimento. E, com isso, deixa muito claro que o corte da transferência de recursos reais para o exterior, ou a sua redução, não implica necessariamente, maior crescimento econômico, ou seja, se nós reduzirmos os valores transferidos ao exterior, — se essa transferência de recursos reais reduzir-se - os montantes que deixarem de ser transferidos terão que, necessariamente, ser investidos e, partindo-se da hipótese de que o investimento não cria a sua própria poupança, esse investimento terá que ser financiado. Nessa linha de idéias, o mesmo esforço de poupança que é feito para transferir os recursos, será necessário para encaminhá-los ao investimento, ou seja, não existe panacéia do ponto de vista, digamos, do cidadão comum. Sob um ângulo de análise estático, nada muda com relação à economia, ou seja, os mesmos sacrifícios continuarão, pois são indispensáveis se se pretende reduzir as transferências de recursos reais para aumentar a taxa de crescimento. Se a redução da transferência de recursos enviados ao exterior implica apenas uma substituição de poupança doméstica por poupança externa, pode-se ter um aumento de salários reais, mas nenhuma consequência em termos de crescimento econômico, o que significa, nesse caso, aumentar o endividamento para consumo, que parece uma estratégia menos saudável. Quanto vale isso? Quer dizer, quanto vale a transferência de recursos reais? Os cálculos, geralmente aceitos, e feitos pelos economistas de uma maneira geral, indicam que, entre 1983 e 1986, a economia brasileira transferiu, em recursos reais para o exterior, uma média de 4,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Ora, se esses valores fossem integralmente investidos, ou seja, se não tivesse havido nenhum pagamento de juros, nem a agências bilaterais de financiamento, nem a organismos multilaterais, e esses 4,5% do PIB tivessem sido investidos na economia brasileira, considerando uma relação capital-produto igual a 3, nós teríamos tido uma taxa de crescimento cerca de 1,5 pontos mais elevada. Ou, raciocinando de outra maneira, a nossa taxa de crescimento teria sido, nesse período, 1,5 pontos de percentagem menor que o seu potencial. Ora, 1,5 pontos de percentagem a menos é alguma coisa que parece muito diferente de estagnação e fica difícil entender como isso possa explicar a grande variância nas taxas de crescimento que nós observamos na década de 80. Então, isso indica que a análise do problema transferência de

recursos deve ser considerada sob o ponto de vista de custos e benefícios, quer dizer, quanto vale um tipo de negociação mais duro ou mais ortodoxo da dívida externa, em termos de crescimento econômico. Além disso, é necessária uma análise mais dinâmica. Ao mesmo tempo que uma redução na transferência de recursos reais ao exterior poderia causar algum impacto — ainda que pequeno — na taxa de crescimento, anual, cumulativamente, ao longo do tempo, nós poderíamos ter um quadro bastante diferente, pois, 1,5 pontos percentuais do PIB acumulados, mais juros compostos em cinco ou dez anos, podem levar a resultados qualitativamente distintos.

Por outro lado, a redução das transferências implica crescimento do endividamento externo. Assim, talvez seria interessante estender a análise do modelo para se ver, na perspectiva de prazo mais longo, o que significaria uma coisa contra outra. Até porque a hipótese de redução de transferência de recursos é extrema, pois em nenhum momento cogita-se suspender todos os pagamentos de juros. Normalmente, quando se fala em redução de pagamento de juros, trata-se da dívida bancária, e tais juros devem representar, hoje, alguma coisa ao redor de 2% do PIB, de modo que mesmo a sua suspensão integral, quer dizer, o seu refinanciamento integral, nos levaria a um aumento da ordem de 0,7 pontos percentuais na taxa de crescimento bruto.

Todos estes aspectos precisam ser analisados levando-se em conta o efeito cumulativo da redução das transferências de recursos sobre os níveis de renda e, por outro lado, os efeitos negativos, os ônus representados por um aumento de endividamento implícito nisso, admitindo-se a hipótese de que não se cogita o perdão de dívida para países de renda média como o Brasil.

Finalmente, ambas as restrições, tanto a de poupança como a de balanço de pagamentos, estariam operando, no momento, na economia brasileira. Mas, se o diagnóstico fosse de que a restrição de poupança estaria operando e não a de balanço de pagamento, então o aumento na taxa de poupança poderia levar, efetivamente, a um aumento na taxa de crescimento, sem redução do salário real. Há algumas indicações de que a restrição que esteja efetivamente ocorrendo no momento seja muito mais interna, de poupança, do que de divisas, a qual pressupõe elasticidades muito baixas de reação da oferta de exportações.



# ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

Wilson Suzigan\*

## Introdução

O desenvolvimento industrial no Brasil, da mesma forma que em outros *latecomers* no processo de industrialização, não poderia prescindir de alguma forma de orientação e fomento por parte do Estado. Este artigo procura estudar essas formas de atuação do Estado no desenvolvimento industrial brasileiro, particularmente no período de rápido crescimento e mudanças estruturais entre fins da década de 1960 e o final dos anos setenta. Não se trata, portanto, de discutir o grau de envolvimento direto do Estado no setor produtivo, nem de estudar o processo de industrialização em si, mas sim de avaliar o papel do Estado enquanto fomentador e estruturador do setor industrial. O esquema analítico é o da política industrial como complemento das políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal), tendo em vista objetivos de longo prazo<sup>1</sup>.

O artigo baseia-se em grande parte em trabalhos anteriores do autor, particularmente: Suzigan (1976, 1978, e 1988)<sup>2</sup>, bem como nas contribuições de Serra<sup>3</sup>, Bonelli e Malan<sup>4</sup>, Malan e Bonelli<sup>5</sup>, Bonelli e Werneck<sup>6</sup> e

\* Versão ligeiramente modificada e ampliada de trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional da Latin American Studies Association (New Orleans. 17-19 de março de 1988) e publicado pela Revista de Economia Política, 8, (4), outubro-dezembro de 1988. O autor agradece os comentários e sugestões de Luiz Carlos Bresser Pereira.

\*\* Do Instituto de Economia, UNICAMP.

1. Corden, W. M. "Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies", em *The World Economy*, 3(2): 167-184, September, 1980.
2. Wilson Suzigan, "As Empresas do governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", em F. Rezende, (ed.) *Aspectos da Participação do Estado na Economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. Wilson Suzigan. (ed.) *Indústria Política, Instituição e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/ INPES, Série Monográfica, n° 28, 1978. Wilson Suzigan. "Indústria Brasileira: Perspectivas do Crescimento Acelerado" in *Revista de Economia Política*, 7(1): 136-145, janeiro-março, 1987. Wilson Suzigan. *Reestruturação Industrial e Competitividade nos Países Avançados e nos Asiáticos: Lições para o Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP, 1988. Mimeo.
3. José Serra, "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra", em *Desenvolvimento Capitalista no Brasil-Ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
4. R. Bonelli, e P. S. Malan, "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos anos 70". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6 (2), agosto, 1976.
5. P. S. Malan, e R. Bonelli, *Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: O Brasil dos Anos Setenta aos Anos Oitenta*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Texto para Discussão n° 60, 1983.
6. R. Bonelli, e D. F. F. Werneck, "Desemprego Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70", em Wilson Suzigan, *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, IP A/INPES, Série Monográfica, n° 28, 1978.

Tyler<sup>7</sup>. Na primeira seção faz-se um breve retrospecto do período até os anos cinquenta. Na seção 2, avalia-se especificamente o papel ativo do Estado na consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro no período 1968-1979. Na seção 3 são ressaltados alguns problemas decorrentes da preocupação obsessiva com a defesa do mercado interno e da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico nas políticas implementadas. A seção 4 analisa o papel passivo do Estado em relação ao desenvolvimento industrial nos anos oitenta e, por último, a seção 5 sumaria as principais conclusões.

## 1 - Antecedentes

Historicamente, a primeira experiência de industrialização impulsionada pelo Estado, no Brasil, ocorreu na década de 1950. Antes dos anos cinquenta, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial foi praticamente insignificante até fins da década de 1920, e bastante limitado nos anos trinta e princípios dos cinquenta. No primeiro período, o crescimento da produção industrial estava atrelado ao desempenho do setor agrícola-exportador. O mercado interno de produtos manufaturados dependia da renda gerada no setor exportador, por sua vez dependente da demanda externa por *Staples* brasileiros. A partir da I Guerra Mundial, o Estado começou a estimular o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial em geral. Os incentivos e subsídios eram concedidos a empresas individuais e não a setores ou indústrias, não eram sistemáticos, e foram pouco eficazes<sup>8</sup>. No período a partir da década de 1930, a ação do Estado em defesa do setor agrícola-exportador em crise (café) ajudou indiretamente o desenvolvimento industrial. A demanda de produtos manufaturados passou a crescer primordialmente em função da renda gerada nas atividades ligadas ao mercado interno, e o nível da renda foi mantido elevado por políticas macroeconômicas expansionistas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi dada por desvalorizações cambiais e restrições não-tarifárias às importações motivadas pela crise cambial. Com isso, a industrialização avançou substituindo importações de bens de consumo não duráveis e de alguns bens intermediários. Mais tarde, na década de 1940, o Estado passou a investir diretamente em algumas indústrias de bens intermediários (siderurgia, mineração, álcalis) e na produção de motores pesados.

Foi a partir dos anos cinquenta, no entanto, que o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial. Em primeiro lugar, na articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e

7. W. G. Tyler, "Incentivos às exportações e às vendas no mercado interno: análise da política comercial e da discriminação às exportações, 1980/81" in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13(2): 543-574, 1983.

8. Wilson Suzigan, *Indústria Brasileira - Origem e Desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 38-44.

o próprio Estado. Para isso foram importantes a definição de uma estratégia geral de desenvolvimento (Plano de Metas) e o estabelecimento de metas industriais através da ação dos Grupos Executivos, criados para orientar a implantação de indústrias específicas. Em *segundo* lugar, a proteção ao mercado interno foi substancialmente aumentada. Essa proteção era dada por uma nova tarifa aduaneira, altamente protecionista, e pela política cambial, através do controle do mercado de câmbio e de taxas de câmbio diferenciadas segundo um sistema de prioridades<sup>9</sup>. Em *terceiro* lugar, o Estado passou a fomentar o desenvolvimento industrial, principalmente através da ação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Criado em 1952, o BNDE viria a ser a principal agência pública de financiamento industrial; inicialmente concentrado em indústrias de base (principalmente siderurgia) e em infra-estrutura (energia e transportes), a partir dos anos sessenta passaria a financiar o investimento privado em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação. E por último, e em *quarto* lugar, o Estado ampliou a sua participação direta através de investimentos na indústria de base (siderurgia, mineração, petroquímica) e realizou pesados investimentos em infraestrutura econômica (energia e transportes), em parte "financiados" por políticas monetária e fiscal francamente expansionistas.

Como resultado, a estrutura industrial avançou no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na primeira fase do ciclo expansivo 1968-1973/74.

## **2 — O Ciclo Expansivo e a Consolidação da Estrutura Industrial 1968-1979**

Após a severa recessão de 1963-67 e as reformas institucionais promovidas pelo regime autoritário instalado em 1964, a indústria brasileira experimentou um novo ciclo de rápido crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968. Apesar da retórica liberalizante do novo regime, o Estado desempenhou um papel ativo na expansão do mercado interno e na promoção de exportações de produtos manufaturados, que se somaram às condições favoráveis da economia mundial em termos de dinamismo do comércio internacional e de facilidades de aporte de capital externo de risco e por empréstimos em moeda.

Na primeira fase do ciclo, o crescimento da produção industrial apoiou-se na capacidade instalada no período de rápido crescimento entre meados da década de 1950 e princípio dos anos sessenta. Os níveis de capacidade ociosa, que já eram elevados no início dos anos sessenta em virtude das escalas mínimas e do superdimensionamento de algumas indústrias (automobi-

9. F. Bergsman, *Brasil: Industrialization and Trade Policies*. Oxford: Oxford University Press, 1970, cap. 3.

lística, por exemplo), foram acentuados pela recessão de 1963-67. Porém, uma vez absorvidas essas margens de capacidade ociosa, os investimentos foram retomados, especialmente a partir de 1970.

A formação de capital industrial no novo ciclo de investimentos foi fortemente subsidiada pelo Estado. Havia três formas principais de subsídio à formação de capital na indústria: 1) isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos (IPI, ICM) incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou por órgãos setoriais e regionais de desenvolvimento. A partir de 1971, as isenções de IPI e ICM foram estendidas às compras de máquinas e equipamentos no mercado interno, de forma a eliminar a discriminação à produção interna de bens de capital, implícita na legislação anterior, e estimular o desenvolvimento da indústria de bens de capital; 2) subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial, concedidos pelo BNDE. Esses financiamentos tinham correção monetária pré-fixada em limites significativamente inferiores às taxas de inflação observadas nos anos setenta; e 3) incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, para investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas.

A ampliação do mercado para produtos manufaturados resultou tanto da expansão da demanda no mercado interno quanto da expansão e diversificação das exportações. A expansão da demanda por produtos manufaturados no mercado interno teve três fontes principais de dinamismo: a política macroeconômica expansionista, o *boom* de construções residenciais e a recuperação dos níveis de consumo.

A política macroeconômica expansionista constituiu-se principalmente da realização de um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura econômica e social (energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico, etc.), bem como de investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, principalmente mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e fertilizantes, e nas indústrias de armamentos e aeronáutica. Esses investimentos foram em grande parte financiados por recursos externos, dadas as facilidades então existentes no mercado financeiro internacional para obtenção de empréstimos em moeda e financiamentos de importação, mesmo após a crise internacional de meados da década de 1970. Os investimentos das empresas privadas nacionais, por seu turno, eram financiados pelos créditos subsidiados do BNDE e por Bancos Regionais de Desenvolvimento, além dos incentivos fiscais administrados pelos órgãos regionais de desenvolvimento, acima mencionados.

A demanda interna de produtos manufaturados foi também impulsionada pelo *boom* de construções residenciais urbanas. Esse *boom* foi decorrência das facilidades de financiamento à construção imobiliária a partir da criação, no bojo das reformas institucionais de meados dos anos sessenta, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), constituído de um "banco central" (Banco de Habitação - BNH) e de instituições e instrumentos específicos para em-

préstimo e captação de recursos a médio/longo prazos no sistema financeiro, tais como as letras imobiliárias e as cadernetas de poupança.

Foram também criadas, no mercado interno, condições propícias à expansão do consumo, que ficara reprimido durante a longa recessão dos anos sessenta (1963-67). A demanda de consumo cresceu não apenas como resultado da elevação do nível de emprego e do aumento da massa de salários, mas também pelas facilidades de financiamento, a partir do desenvolvimento, no sistema financeiro privado, de um segmento especializado no crédito direto ao consumidor. Com isso, os setores produtores de bens de consumo duráveis, particularmente as indústrias automobilística e de eletrodomésticos, expandiram-se rapidamente e lideraram o crescimento da produção industrial no período de auge do ciclo expansivo (1968-1973).

A expansão das exportações de produtos manufaturados, por sua vez, foi estimulada por dois tipos de medidas: 1) uma substancial desvalorização cambial inicial (agosto de 1968), seguida da adoção do sistema de minidesvalorizações cambiais em compasso com a taxa de inflação, e 2) criação de novos incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação, à formação de *trading companies* e a programas especiais de produção para exportação, estes últimos através a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação - BEFIEEX, criada em 1972. Não se deve esquecer, no entanto, que a expansão das exportações brasileiras de produtos manufaturados foi facilitada pelo dinamismo do comércio mundial até a crise internacional de meados da década de 1970.

Após o choque do petróleo e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional (1973-74), o Estado aumentou ainda mais sua influência sobre os rumos do desenvolvimento industrial. Embora a política macroeconômica tivesse sido mantida moderadamente expansionista, à custa de maior endividamento externo, o ritmo de crescimento da produção industrial e os níveis de consumo caíram na segunda metade dos anos setenta. O déficit da balança comercial fez com que fossem mantidos e ampliados os incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e aumentadas as barreiras não-tarifárias às importações. Entretanto, os níveis de investimento no setor industrial permaneceram elevados, o que se deve à ação estruturadora do Estado sobre o setor industrial na segunda metade dos anos setenta, de forma semelhante ao que ocorrera na década de cinquenta.

Através de II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1975/79), o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). O objetivo foi o de completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Embora dificuldades de financiamento, sobretudo do investimento privado nacional, tenham comprometido a plena realização das metas, não há dúvida de que os investimentos do II PND representaram "um esforço de

acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada, sem precedentes na história da industrialização brasileira<sup>10</sup>.

### 3 — Super proteção, atraso tecnológico e ineficiência da indústria

Embora a ação do Estado entre meados dos anos sessenta e fins da década de 1970 tenha sido decisiva para integrar a estrutura industrial e consolidar o processo de industrialização, as políticas implementadas apresentaram deficiências e lacunas em termos de política industrial que contribuíram para criar uma mentalidade protecionista, agravar o atraso tecnológico e manter a indústria com baixos níveis de eficiência e pouco competitiva. De fato, as políticas de industrialização implementadas desde os anos cinquenta foram predominantemente defensivas e se caracterizaram por um protecionismo exagerado e permanente. Juntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente à exportação, criando assim uma tendenciosidade à produção para o mercado interno. O resultado foi o desenvolvimento de uma indústria com elevado grau de ineficiência - e por isso mesmo não-competitiva interna e internacionalmente — e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos.

Essa ineficiência e não-competitividade da indústria brasileira resultaram da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico como parte das políticas de industrialização implementadas a partir dos anos 50. Estas visavam exclusivamente à substituição de importações, e a estratégia utilizada foi a de fechar a economia, reservando o mercado para produtores locais, inclusive empresas estrangeiras. Entretanto, a proteção proporcionada constituía-se naquilo que Fajnzylber<sup>11</sup> denomina de *proteccionismo frívolo*, no sentido de que não teve um objetivo de aprendizagem, apoiado num processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento científico e tecnológico. A questão fundamental é que a substituição de importações não requer a absorção e desenvolvimento de tecnologia. Isto contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade *protecionista*, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional. Muitas indústrias contam até hoje com mercado interno cativo, e essa mentalidade protecionista se constitui em verdadeira barreira a ser vencida, para que se possa implantar um processo amplo de assimilação, adaptação e desenvolvimento de tecnologia-

10. M. C. Tavares, e C. Lessa, *O Desenvolvimento Industrial da Década de 70 - Impasse e Alternativas*, 1984, p. 6. Mimeo.

11. F. Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de América Latina*. México, D. F., Editora Nueva Imagem, 1983.

O sistema de promoção de exportações de manufaturados, criado a partir da segunda metade dos anos sessenta, nada mais fez do que compensar o viés antiexportação decorrente do sistema de proteção. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico. E mais, sua inserção no mercado internacional foi (e, em grande medida, ainda é) baseada em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata.

Com o fim do ciclo expansivo (1973/74) e com a mudança na conjuntura econômica internacional, a partir da crise de meados da década de setenta, a política econômica adotou a estratégia de manter o crescimento à custa de maior endividamento externo. Com isso se acentuou, ao longo da segunda metade da década, a importância estratégica das exportações de manufaturados e da contenção de importações na geração de saldos comerciais suficientes para o serviço da dívida. Assim, os sistemas de proteção e promoção foram mantidos e mesmo ampliados, revelando-se seus custos (em termos de evasão de recursos públicos, pressão inflacionária e ineficiência da indústria) em face do objetivo imediato do balanço de pagamentos.

Acima de tudo, o desenvolvimento industrial brasileiro se ressentiu: 1) de melhor articulação com uma política agrícola que promovesse sobretudo o crescimento da produção de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados; 2) de melhor articulação setorial, de modo a evitar o atraso relativo de alguns setores, a heterogeneidade tecnológica e as substanciais diferenças nos níveis de produtividade; 3) do desenvolvimento de um sistema financeiro privado capaz de mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimento, até hoje dependentes das agências públicas de fomento; e 4) de melhor articulação social, que promovesse melhor distribuição de renda e maior acesso das camadas mais baixas de renda ao mercado e a serviços sociais básicos como educação, saúde e habitação.

#### **4 — Os Anos Oitenta: Caminhando para trás**

A partir dos anos oitenta, o papel do Estado em relação à indústria passou a ser inteiramente passivo. É claro que essa mudança no papel do Estado tem muito a ver com a interrupção do fluxo de poupança externa e com a perda da capacidade de poupança e de investimento do Estado, que reduziram o raio de manobra da política econômica<sup>12</sup>. Apesar disso, não se justifica a indefinição de uma estratégia industrial de longo prazo. Deve-se lembrar que os países desenvolvidos, ao longo dos anos oitenta, vêm reestruturando seus sistemas produtivos no contexto de políticas macroeconômicas conservado-

12. Luiz Carlos Bresser Pereira, "Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil". *Revista de Economia Política*, 7(4): 5-22, outubro/dezembro 1987.

ras, articulando políticas fiscais e monetárias restritivas com medidas compensatórias de política industrial para setores selecionados<sup>13</sup>.

Na verdade, após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional (1979), a situação do balanço de pagamentos deteriorou-se significativamente, e o estrangulamento externo impôs-se como a principal restrição macroeconômica ao crescimento. A partir daí tem-se observado uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo da política macroeconômica e ausência de qualquer estratégia de longo prazo para o setor industrial. E isto quando tal estratégia se fazia absolutamente necessária, seja para tornar o parque industrial brasileiro mais eficiente e competitivo, através da incorporação dos segmentos de tecnologia avançada, da modernização dos setores tradicionais e da redução programada dos níveis de proteção e de promoção de exportações, seja para fazer frente às novas condições da economia mundial. Ao invés disso, a política econômica promoveu uma profunda recessão industrial em 1981-83 como elemento central da estratégia de superação da crise no setor externo da economia.

A realização de saldos comerciais para o serviço da dívida externa passou a ser o principal objetivo da política econômica. Tendo em vista esse objetivo, a economia foi ajustada através de medidas de política macroeconômica que reduziram o nível da demanda no mercado interno com o fim de gerar excedentes exportáveis. Essas medidas incluíram: 1) uma política cambial agressiva de modo a aumentar a rentabilidade das atividades voltadas para exportação, relativamente àquelas orientadas para o mercado interno que, ademais, tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho interministerial de Preços (CIP); 2) manutenção do sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados; 3) controle mais severo de importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias; e 4) política salarial que implicava persistente perda para o salário. Essas medidas foram reforçadas pelo corte nos investimentos públicos, bem como pela política monetária rígida, restrições ao crédito e elevação da taxa de juros que desestimularam o investimento privado.

O resultado foi a pior recessão da história da industrialização brasileira. Em três anos (1981-83), a produção industrial caiu cerca de 17%, os níveis de investimento foram reduzidos à metade, o nível de emprego na indústria caiu 20% (com perda de 940.000 empregos), e a indústria passou a operar com uma capacidade ociosa de, em média, 25%. O mais grave, porém, foi a ampliação do hiato tecnológico em relação à indústria mundial, devido ao adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento, e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais.

A recuperação da produção industrial em 1984, baseada no aumento das exportações de manufaturados, tem sido mencionada por economistas libe-

13. Wilson Suzigan, *op. cit.*, 1988.



rais como prova da excelência do ajustamento através das políticas macroeconômicas. Entretanto, além do fato de que o aumento das exportações naquele ano deveu-se em grande parte ao excepcional dinamismo da economia norte-americana, principal mercado das exportações brasileiras de manufaturados, deve-se observar que a competitividade alcançada foi "espúria" porque obtida através de desvalorização cambial acompanhada de restrições à demanda interna e compressão do salário real, e não através do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico<sup>14</sup>. Dada a ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico articulada a uma política industrial, as políticas macroeconômicas de ajustamento são obviamente inadequadas para que o país crie uma capacidade estrutural de exportar e se integre competitivamente à economia mundial. Em outras palavras, ignora-se a política industrial - opções estratégicas de longo prazo —, trata-se a questão da competitividade internacional da indústria através de políticas macroeconômicas de curto prazo que, periodicamente, colocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno versus mercado externo.

A política de reserva de mercado para a indústria de informática foi, até certo ponto, uma exceção. De fato, essa política contribuiu efetivamente para a implantação do segmento de mini e microcomputadores por empresas privadas nacionais, e se constitui num instrumento válido, utilizado pela maioria dos países que implementaram políticas visando à implantação e consolidação de indústrias de tecnologia de ponta. Entretanto, à diferença de outros países, sua utilização no Brasil não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, formação de recursos humanos, abertura para o mercado externo visando ganhar escala, etc., dando origem a uma indústria em boa parte ainda sem capacitação tecnológica e pouco competitiva.

Mais recentemente, entre 1985 e 1987, o Estado procurou voltar a orientar o desenvolvimento industrial. Nesses três anos, foram formuladas diversas estratégias de política industrial por órgãos do governo federal. De um modo geral, essas estratégias enfatizaram essencialmente a necessidade de atingir níveis mais elevados de produtividade e aumentar a eficiência da indústria, sob um padrão de crescimento que visasse tanto à inserção competitiva no mercado internacional quanto à ampliação do mercado interno. Para isso seriam necessárias a modernização da estrutura produtiva e a capacitação científica e tecnológica nacional. Entretanto, nenhuma dessas estratégias chegou a ser implementada, o que revela falta de consenso em torno das metas estabelecidas e total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada, comunidade acadêmica e outros segmentos da sociedade.

Apesar de não ter conseguido implementar uma estratégia industrial de longo prazo, em meados de 1987 o governo passou a definir programas de investimento, cobrindo o período 1987-1995, nos setores petroquímico, side-

14. F. Fajnzylber, "Reestructuración Productiva y Competitividad: Contraste de Estrategias entre Países Desarrollados y América Latina" CEP AL/ONUDI, *Reunión Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Estrategias y Políticas Industriales*, Montevideo, 30 noviembre - 1 diciembre, 1987, p.5.

rúrgico, papel e celulose, e fertilizantes. Isto é, em termos estratégicos, passou-se à fase de *industrial targeting* sem ter definido uma política industrial, e o que é pior, com precária articulação com o setor privado. As possibilidades de erro são evidentes, mas o mais provável é que esses programas sejam ignorados, como o foram as estratégias de política industrial formuladas pelo governo.

Não bastasse isso, o governo ainda caminhou para trás em termos de política industrial, em 1987, ao cogitar de medidas liberalizantes ("nova política industrial", ZPEs), sem o respaldo de uma estratégia de desenvolvimento industrial, e ao impedir a reforma tarifária que visava, esta sim, reduzir e racionalizar a proteção e devolver à tarifa aduaneira seu papel de instrumento primordialmente de política industrial. A chamada "nova política industrial" passou a ser anunciada em discursos do Presidente da República e em pronunciamentos do Ministro da Indústria e Comércio, a partir do segundo semestre de 1987. As medidas cogitadas, no entanto, foram um conjunto incoerente e até mesmo inconseqüente, e seriam melhor definidas como antipolítica industrial: ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade de o país criar capacidade de desenvolver tecnologia e formar recursos humanos adequados, anuncia-se como princípios de política industrial a importação de tecnologias, a total desregulação da economia, liberdade ao capital estrangeiro para estabelecer fábricas "de qualquer natureza", criação de zonas de processamento de exportação inteiramente desvinculadas da estrutura industrial existente, etc... Estas últimas têm sido objeto de críticas devastadoras de vários segmentos da sociedade, demonstrando seu anacronismo; a impropriedade de sua aplicação num país com as características do Brasil hoje - estrutura industrial integrada, grande mercado interno e presença já marcante no mercado mundial; sua ineficiência como instrumento de desenvolvimento tecnológico, de redução dos desequilíbrios regionais e de absorção de mão-de-obra, além do fato de nada acrescentarem aos instrumentos já existentes. Fica claro, assim, que essas idéias ("nova política industrial", ZPEs) estão longe de constituir uma verdadeira política industrial, já que negam a própria essência de tal política, sobretudo a articulação Estado-sociedade e a criação de vantagens comparativas dinâmicas, através do domínio e da difusão de tecnologias avançadas, formação de recursos humanos de alta qualificação, talento organizacional, capacidade de previsão e habilidade para escolher e para se adaptar<sup>15</sup>. Ignoram também o processo de reestruturação da indústria em nível internacional e suas implicações em termos da tendência a uma nova divisão internacional do trabalho, baseada cada vez mais nessas vantagens comparativas dinâmicas e menos em dotação de recursos naturais e custo de mão-de-obra<sup>16</sup>.

Na verdade, a liberalização deveria caminhar no sentido de uma redução programada tanto do nível de proteção ao mercado interno quanto do grau de promoção das exportações, à medida que ocorresse o aumento da produ-

15. C. Johnson, (ed.) *The Industrial Policy Debate*. San Francisco, California: ICS Press, 1984, p. 8.

16. Wilson Suzigan, *op. cit.*, 1988.

tividade e da eficiência da indústria brasileira. Nesse sentido, a reforma da tarifa aduaneira elaborada pela CPA (Comissão de Política Aduaneira) foi o único passo na direção correta ensaiado pelo governo durante 1987, em termos de política industrial. A reforma propunha: 1) eliminar os regimes especiais de importação; 2) incorporar as diversas taxas (IOF, Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, e Taxa de Melhoramento de Portos - TMP) na alíquota do imposto de importação, e 3) redução generalizada das tarifas, com a redução da média e das disparidades em torno dessa média<sup>17</sup>. Com isso visava-se dar transparência à proteção tarifária e expor um pouco mais a indústria à concorrência com importações. No entanto, antes que a própria indústria se manifestasse, a implantação da reforma foi suspensa em virtude da decisão do governo de não só manter o adicional do frete, como também aumentar o subsídio aos armadores, elevando o percentual a que têm direito no rateio do referido adicional. A reforma tarifária foi assim inviabilizada pelo próprio governo, e voltou a ser discutida no primeiro semestre de 1988.

Por último, cabe mencionar que a nova política industrial anunciada pelo Ministério da Indústria e Comércio, em maio de 1988, embora de intenção liberalizante, conflita com a reforma da tarifa aduaneira ao manter e até ampliar a prática de conceder benefícios fiscais com base na redução do imposto de importação, desestruturando a tarifa e impondo a manutenção das restrições não-tarifárias. Enfim, o MIC ainda vê a política industrial como essencialmente concessão de benefícios fiscais, segundo critérios definidos exclusivamente pela burocracia, e em contradição com o discurso liberalizante do próprio governo.

## **Resumo e Conclusão**

Desde os anos cinquenta até fins da década de 1970, o Estado desempenhou um papel ativo na estruturação e consolidação do setor industrial no Brasil. Nos anos cinquenta, a partir da definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico (Plano de Metas) e do estabelecimento de metas industriais, o Estado articulou o papel do capital privado nacional, do capital estrangeiro e do próprio Estado, criou um sistema de proteção ao mercado interno, fomentou o desenvolvimento industrial e investiu pesadamente em infra-estrutura e indústrias de base. Entre fins dos anos sessenta e meados dos anos setenta, após as reformas institucionais de meados da década de 1960, a implementação de políticas macroeconômicas expansionistas, a criação de um sistema de promoção de exportações de manufaturados, o desenvolvimento do sistema financeiro e o subsídio à formação de capital industrial aceleraram a industrialização. Na segunda metade da década de 1970, o planejamento de um novo ciclo de investimentos públicos e privados nas in-

17. H. Kume, e José A. A. Patrício, *A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação de uma política tarifária*. FUNCEX, Texto para Discussão Interna nº 10, dezembro de 1987.

dústrias de insumos básicos e bens de capital (II PND), ainda que à custa de maior endividamento externo, permitiu integrar a estrutura da indústria e consolidar a industrialização do país.

Entretanto, os níveis elevados e o caráter permanente da proteção ao mercado interno, bem como o insuficiente desenvolvimento científico e tecnológico, levaram a uma indústria ineficiente, tecnologicamente atrasada e pouco competitiva em nível internacional. Sua abertura para o mercado externo foi possível porque o sistema de promoção das exportações de manufaturados compensou o viés antiexportação do sistema de proteção. Porém, a inserção da indústria brasileira no mercado internacional ainda se baseia, em larga medida, em produtos intensivos em recursos naturais, inclusive energia, e mão-de-obra barata.

A partir dos anos oitenta, o Estado não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial. A indefinição de uma política industrial, o drástico corte nos investimentos públicos e privados, e a redução no esforço de incorporação de progresso técnico (pesquisa e desenvolvimento, implantação de setores de tecnologia de ponta, formação de recursos humanos) tornam muito mais sério para a sociedade brasileira o desafio da competitividade, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Para que esse desafio seja adequadamente enfrentado, é essencial restabelecer o papel desenvolvimentista do Estado.

Isto implica mudar a forma de atuação do Estado, desmontando a atual combinação de proteção elevada e indiscriminada com concessão de benefícios fiscais ao investimento e à exportação baseados na redução ou isenção do imposto de importação, de administração discricionária, e passando a atuar com instrumentos de caráter mais geral, como a tarifa aduaneira, financiamento a investimentos no setor produtivo e em desenvolvimento tecnológico, política de compras do governo e empresas estatais, formação de recursos humanos, etc. Para que essa mudança no papel do Estado seja viável, no entanto, requer-se: 1) o equacionamento dos problemas representados pelas restrições macroeconômicas em termos de finanças públicas e setor externo, de modo a recuperar a capacidade do Estado para desempenhar papel estruturante e de fomento; 2) a compatibilização dos instrumentos de política industrial entre si e com as restrições macroeconômicas; e 3) a coordenação dos órgãos de política econômica que atuam na área de indústria, em articulação com os órgãos de classe setoriais, sindicatos e instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

O *primeiro* é evidentemente um requisito fundamental. De fato, para que se possa passar a uma nova forma de atuação do Estado, coerente com a necessidade de introduzir maior grau de competição (interna e internacional) na economia, o primeiro passo é o saneamento financeiro do Estado, aliviando as pressões sobre o déficit público e o balanço de pagamentos. Com isso seria possível devolver ao Estado um raio de manobra suficiente para restaurar sua capacidade de investimento e de fomento, sobretudo aos investimentos no setor produtivo e ao desenvolvimento tecnológico.

O *segundo requisito* é o da compatibilização dos instrumentos da política industrial entre si e com a política macroeconômica. Para isso, é necessário um tratamento conjunto do sistema de proteção (tarifa aduaneira e restrições não-tarifárias), do sistema de promoção às exportações industriais (benefícios fiscais e financiamento), dos regimes especiais de importação, do câmbio, dos benefícios fiscais administrados pelos órgãos de política industrial, do financiamento ao investimento no setor produtivo e em desenvolvimento tecnológico, e da política de compras do governo e empresas estatais.

— Essa compatibilização requer por sua vez, em *primeiro* lugar, reduzir a ênfase e aumentar a seletividade na concessão de benefícios fiscais. O subsídio à formação de capital industrial como forma de atuação básica da política industrial foi válido quando o objetivo era simplesmente estimular o investimento privado a preencher claros na estrutura industrial. Agora, trata-se de tornar essa estrutura mais eficiente e competitiva e, nessas condições, a utilização de benefícios fiscais somente seria válida com seletividade (modernização, desenvolvimento tecnológico, setores ou atividades de tecnologia de ponta, etc.) e automaticidade. Ainda assim, somente seria viável a partir da redução e eventual eliminação dos benefícios existentes e Concomitantemente ao saneamento financeiro do setor público. Em *segundo* lugar, é necessário eliminar o conflito entre a tarifa aduaneira e a concessão de benefícios fiscais baseados na redução ou isenção do imposto de importação. Não há dúvida de que a tarifa aduaneira deve recuperar seu papel de instrumento por excelência da política industrial, protegendo setores da fronteira tecnológica, ainda não implantados ou consolidados, e aqueles que ainda não atingiram níveis de produtividade suficientes para torná-los competitivos, e submetendo à concorrência internacional os setores que já estão aptos a enfrentá-la. Entretanto, de nada adianta estruturar dessa forma a tarifa aduaneira se, paralelamente, persistem regimes especiais de importação com redução ou isenção de alíquota, como é o caso dos benefícios fiscais administrados pelo CDI, para um grande número de bens de capital, matérias-primas, bens intermediários e componentes. O mesmo comentário se aplica às restrições não-tarifárias, cuja manutenção relega a tarifa aduaneira a um plano secundário no sistema de proteção.

Ainda com relação à compatibilização dos instrumentos, em *terceiro* lugar, é necessário administrar a política cambial de forma coerente com o objetivo da competitividade, evitando variações na taxa de câmbio real que compensem, total ou parcialmente, os efeitos dos demais instrumentos da política industrial/comercial. Em *quarto* lugar, os importantes instrumentos do financiamento e da política de compras (governo e empresas estatais) devem convergir para os objetivos da política industrial. Finalmente, em *quinto* lugar, é indispensável orientar a nova forma de atuação do Estado no sentido de dar prioridade absoluta ao desenvolvimento tecnológico, aumentando o apoio em termos de incentivos e financiamento para gastos com pesquisa e desenvolvimento por parte das empresas, bem como fortalecendo as instituições de pesquisa e a formação de recursos humanos.

Por fim, o *terceiro requisito* — coordenação dos órgãos de política econômica que atuam na área da indústria e tecnologia — é essencial para uma bem-sucedida estratégia, visando o aumento da eficiência e a competitividade na indústria brasileira. Com efeito, somente com uma ação coordenada em nível institucional é que se poderá assegurar a compatibilização de instrumentos e objetivos da política industrial e macroeconômica, em articulação com a ação de entidades de classe industriais, sindicatos e instituições de pesquisa e desenvolvimento.

## DEBATEDORES

*Aloísio Biondi\**

Começaria dizendo que estamos vivendo um momento que é como a resaca das décadas em que se falava muito de nacionalismo, em modelos próprios e coisas e tais. Sobre isso o ministro Bresser Pereira tem um papel muito importante: durante a sua gestão ele falou muito que estávamos com a cabeça velha, cheia de dogmas. Concordo com esse diagnóstico, creio, entretanto, ter sido ele o responsável pela mudança no debate sobre o déficit público no Brasil; ele acabou mostrando que a iniciativa privada era a culpada pelo déficit. Agora estamos jogando tudo o que se pensava no lixo, e a moda é falar — como em 68 — da competitividade, da necessidade de inserir a economia nacional no contexto mundial. Penso que estamos fazendo isso de maneira absolutamente atabalhoada, sem discussão real do que serve para o País. Está todo mundo com vergonha de não ser moderninho. Todo mundo.

Creio que é isso. Se tínhamos metade da cabeça antiquada, é hora de colocarmos os dogmas de lado e discutir o que serve ao país. Em 68 estava na moda falar *n'0 Desafio Americano*, livro de Servan-Schreiber que mostrava o perigo dos modismos. Esse autor desenvolveu todo um livro para mostrar que os Estados Unidos investiram maciçamente em Educação e em tecnologia; que a França estava atrasada; que a Europa estava atrasada. A certa altura do livro, afirmava-se uma coisa utilíssima: quem é que pode competir com a IBM, que centraliza em seu laboratório na cidade de Genebra as pesquisas do mundo inteiro? Temos que refletir sobre isso. Realmente, a IBM faz pesquisas no mundo todo, mas tudo é dirigido para a matriz e ninguém fica sabendo de nada. Então, o peixe que ela tentava vender estava podre. Não vale a pena esse tipo de dependência total.

Gostaria, por exemplo, de recolocar algumas coisas, em termos históricos, sobre o trabalho do professor Wilson Suzigan. Ele afirma que a política de substituição de importações das décadas de 60 e 70 só se preocupou em substituir produtos e não se preocupou com a tecnologia. Para começar vamos desmistificar a tecnologia. A tecnologia é a forma de se fazer qualquer coisa. Pode ser a forma de se fazer uma agulha, a forma de se fazer um bordado, a forma de se plantar feijão. E apenas um método de se fazer alguma coisa. Não é uma coisa absolutamente grandiosa que não se possa alcançar. Acredito que não se substitui importação sem desenvolver tecnologia. Na verdade, naquelas décadas, a substituição da importação, na medida em que você estimulava a produção interna de um parafuso, possibilitava a dominação da tecnologia da fabricação do parafuso. Então, para tudo o que se pro-

\* *Jornalista.*

curou substituir, desenvolveu-se tecnologia interna. Passou-se a ter essa tecnologia. Por exemplo, no governo Geisel, na gestão do ex-ministro Severo Gomes, ignorar o papel indutor que o governo teve no desenvolvimento da tecnologia nacional é realmente dizer que não fizemos nada certo até agora e precisamos reinventar a moda.

O governo criou, os Centros de Integração entre Empresas estatais e privadas. A Petrobrás e outras estatais, por exemplo, para comprar o que não era produzido aqui, procuravam a Fiesp, ou outras entidades de classe e indagavam quem é que tinha condições de produzir tal parafuso ou trilho, ou válvula, etc. Então se encomendava a esse fabricante. Com isso se nacionalizava o produto e, inclusive, estimulava-se o desenvolvimento de um método de produção. Simultaneamente, seguindo essa política, o LPT e as Universidades voltaram-se para a criação de tecnologia local.

Além disso, devemos lembrar que nem sempre a tecnologia importada é adequada às nossas necessidades. Há o caso célebre do fosfato de Patos de Minas. Nós importávamos fosfato maciçamente, éramos dependentes do Canadá e do Marrocos. Nossas jazidas tinham ficado, durante décadas, em mãos de capital estrangeiro até que a Vale do Rio Doce acabou desenvolvendo uma tecnologia para aproveitar o fosfato que, pela tecnologia das multinacionais, era considerado inaproveitável comercialmente.

Logo no começo do governo Geisel, testemunhei o BNDES chamar os empresários — como sempre paulistas - para conversar sobre a caixa preta, sobre a situação da tecnologia. Um dos maiores fabricantes nacionais de máquinas mostrava, por exemplo, que ele tinha uma máquina maravilhosa, sensacional, que tinha um frasquinho com um líquido verde, que se gastava a cada seis meses, e que ele precisava mandar buscar no exterior, por um vendedor. Nunca soube o que era aquele liquidozinho verde, poderia ser até cândida com anilina, mas ele não sabia realmente. O problema da caixa preta era violentíssimo. Fez-se um esforço muito grande — e eu estou falando nisso agora porque acho que essa experiência tem que ser lembrada. O INPI passou a fiscalizar os contratos de compra de tecnologia, inclusive, procurando saber qual o produto mais adequado, se são as máquinas têxteis americanas ou as italianas, por exemplo, comprava-se a melhor. Percebe-se que houve um papel indutor decisivo no desenvolvimento da tecnologia, na compra de tecnologia mais adequada para a gente. Neste momento, nem estou falando tanto das colocações do professor Suzigan, mas estou falando do que eu estou vendo no País. Aliás, passei vinte anos criticando o que eu chamo de capitalismo fajuto brasileiro, dependente de incentivos, subsídios. Eu concordo plenamente com a necessidade de mudar, mas me parece que estamos engolindo tudo, goela abaixo, sem debates, porque se está com vergonha, neste momento, de ser chamado de nacionalista, que a esta altura se tornou coisa muito difícil. Não é problema de passar de um extremo ao outro. Creio que temos que discutir isso. No caso do tratamento do capital estrangeiro não estou fazendo uma crítica, mas acho que, enquanto se discutia o capital estrangeiro na Constituinte, o governo, na prática, criava condições incríveis para a sua vinda. Vejam bem: eu fui contra a moratória. Sou a favor de acor-



do com os banqueiros, só que, honestamente, quer dizer, o que se concedeu, o que se está concedendo em termos de abertura de mercado, sem nenhuma reação da sociedade, dos economistas e dos jornalistas, é uma coisa absolutamente inconcebível. Se fosse a dois ou três anos atrás, nem 10% disso seriam tão automáticos como vêm sendo. O que quero dizer, resumindo, é que existe, há seis anos, oito anos, desde a primeira gestão de Reagan, uma abertura indiscriminada da economia internacional. O que o moço da Casa Branca queria, abertura de mercado, ele conseguiu. E só puxar um pouco pela cabeça para se lembrar que essa pressão para a entrada de empresas de engenharia, Bancos, abertura ao capital americano, vem do começo da gestão Reagan. No mundo todo há essa tendência de achar que o negócio, agora, é inserção na economia internacional, é competitividade, porém, nós, como sempre, agimos de uma maneira muito mais leviana do que os outros países. Há o caso do México, por exemplo, que fechou com o FMI há muito mais tempo do que nós. Mas, para combater a inflação, para resolver problema de balança comercial, o México há dois anos exigiu o fechamento de fábricas da indústria automobilística, fusões, redução do número de modelos de carros, procurando assim uma economia de escala, para ter menos inflação, menos importação, para ter pagamento de menos assistência técnica com as matrizes. Nós aqui não fizemos absolutamente nada disso, ao contrário. Se queremos transformar a indústria nacional em algo mais competitivo, temos que discutir se a tendência mundial é essa, porque, se Reagan ganhou, não adianta mais espernear. Mas temos, pelo menos, que fazer isso levando em conta as necessidades de cada setor industrial, levando em conta uma real criação de tecnologia, porque os riscos dessa abertura preconizada acabam, na verdade, levando ao retrocesso tecnológico. Todo mundo sabe, todo mundo do setor de máquinas e equipamentos sabe que o grande industrial sempre quis se livrar do fornecedor nacional dele. Bardella sempre foi considerado "progressista", mas o fornecedor dele sempre reclamou que, na hora "H", ele queria ver se podia importar um pouco de peças e componentes para baratear a turbina que ele ia vender. Então, há nuanças; simplesmente abrir para o capital estrangeiro significa ter grandes empresas. Mais uma vez, a pretexto de baratear, a pretexto de ter competitividade, essas grandes empresas vão abandonar seus fornecedores brasileiros e vão importar peças estrangeiras. Temos que levar em conta o risco tecnológico em lugar de avanço tecnológico, sem falar, muitas vezes, na inadequação da tecnologia estrangeira para nós.

Em relação à exportação, é bastante contraditória a proposta de "modernizar" a todo custo para competir com o Japão, Estados Unidos, Alemanha e França — porque, para o Brasil, os melhores mercados são os países de desenvolvimento médio, que sempre nos compraram máquinas e equipamentos, porque eles também precisam de uma tecnologia de complexidade média. Em relação a regiões, tratar o nordeste como centro-sul é uma contradição total. Está aí o BNDES, por exemplo, financiando "Shopping Centers" no nordeste. Abre-se um "shopping" e fecham-se dois mil pequenos estabelecimentos comerciais, dizendo-se que isso é para modernizar a economia. Em

resumo, eu acho que está muito pouco discutido como fazer essa modernização da economia. Creio também que há um modismo que está sendo dado como verdade absoluta, sem discussão, de nuances que existem e que não são tão desprezíveis assim, porque a industrialização dos anos 60 tinha essas pequenas distorções que terminaram nisso que nós estamos vendo agora.

### *Luiz Carlos Bresser Pereira\**

Wilson Suzigan disse que sua conferência tinha três partes. Acho que eram duas: numa parte ele mostrou como o Estado tinha um papel estruturador e fomentador do desenvolvimento brasileiro muito forte, entre os anos 30 e os anos 70, e sempre mudando — o que é importante. Quem ler com cuidado o seu *paper* verá que o Estado muda a sua forma de atuação a cada década, mas sempre com um papel decisivo na promoção de um desenvolvimento econômico, que foi, realmente, muito grande em termos comparativos mundiais. Mas, a partir dos anos 80 o Estado passa a ter um papel passivo. Eu diria que não apenas um papel passivo, mas se transforma em um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

#### Ineficiência do Estado

É preciso saber agora qual é a causa disso? Para responder a essa pergunta temos duas teorias: a neoliberal e a da crise fiscal. A interpretação neoliberal é a interpretação da grande maioria dos nossos empresários. Segundo essa interpretação a causa dessa mudança na forma de atuação do Estado seria a sua ineficiência. Esta teoria é obviamente tola. Por quê? Porque é contraditória, porque é ilógica. Se o Estado, durante cinquenta anos, dos anos 30 até os anos 70, teve um papel muito importante, estruturador e fomentador do desenvolvimento, e de repente, nos anos 80 ele deixa de sê-lo, não pode ser porque o Estado é intrinsecamente ineficiente.

Esta interpretação sugere que de repente o Estado ficou ineficiente. Que de repente os homens que dirigem o aparelho burocrático estatal, que estão no Ministério da Fazenda, no BNDES, no Ministério do Planejamento, no Banco do Brasil, no Banco Central, tornaram-se todos incompetentes. Isto não faz sentido. Se formos verificar qual foi o desenvolvimento da burocracia estatal, veremos que há progresso nessa área, que nesses 50 anos houve um considerável desenvolvimento da qualidade da nossa tecnoburocracia estatal.

Será então que os políticos ficaram incompetentes? Também não há nenhuma razão para pensar nesses termos. E os militares, que também têm um

\* *Professor de Economia da FGV/SP. Membro da Comissão Organizadora do CEBRAEF.*

papel importante? Também não, eles continuam sendo os mesmos militares, com as mesmas qualidades e defeitos que nós conhecemos.

Mas, se essa não é a causa, temos que descobrir outra explicação para o fato de o Estado haver deixado de ser um agente e ter-se transformado em um obstáculo ao desenvolvimento. Sugiro que a explicação mais adequada é a da crise fiscal — crise que se define a partir do grande endividamento externo dos anos 70.

## **A Crise Fiscal do Estado**

A causa fundamental da presente ineficiência do Estado está no fato de que o Estado brasileiro, hoje, vive uma grande crise financeira, uma grande crise fiscal. Através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando. Também, o setor privado se endividou. Mas, no começo dos anos 80, quando se tratou de fazer o ajustamento, o ônus do ajustamento foi assumido fundamentalmente pelo Estado.

Nas duas maxidesvalorizações, primeiro o Estado permitiu que o setor privado pagasse em cruzados as suas dívidas e, em seguida, decidiu as maxidesvalorizações, que recaíram quase exclusivamente sobre o setor público e as empresas estatais. Esse foi um dos sistemas de transferência do ônus do ajustamento para o setor público.

O setor privado, que também estava bastante endividado até 1979, continuou recebendo todos os subsídios e incentivos a que estava acostumado e mais vantagens adicionais entre 1981 e 1983. Continua até hoje. Já no final de 1983, quando eu estava na presidência do Banespa, senti com muita clareza a natureza do problema. Uma situação em que o Estado estava quebrado, profundamente endividado, numa situação financeira lastimável, enquanto o setor privado já estava financeiramente bem. Recentemente li nos jornais uma entrevista de um diretor da Arthur Andersen, que fez um levantamento da situação financeira das empresas privadas brasileiras. É realmente muito boa. Índices de endividamento baixíssimos. E os lucros em 1988 voltaram a ser excelentes.

Quando se tem um Estado falido, quando se tem um Estado quebrado, isto não significa que a situação financeira das empresas seja ruim. Pelo contrário, pode ser boa. O que estará necessariamente em crise é a economia como um todo, porque é impossível para um regime capitalista que o Estado esteja quebrado e a economia vá bem. Um setor privado financeiramente bem às custas do setor público não é uma coisa saudável. E não dura muito tempo.

## **Imobilização do Estado**

Eu não digo que seja essa a única causa da falência financeira do Estado. Há um outro fator, que examinarei em seguida. Porém, o fundamental é entender que não se pode explicar a atual situação com a afirmação de que o Estado, por natureza, é ineficiente. O fato novo é que um Estado, financeiramente

ramente numa situação muito ruim, torna a sua capacidade de promover o desenvolvimento, a sua capacidade de realizar política econômica extremamente limitada. Isto se aplica não somente à política econômica e industrial, que foi o tema fundamental do Wilson, mas à política econômica em geral.

Ontem, quem assistiu a Mário Henrique falar, deve estar lembrado que ele disse que política monetária, por exemplo, é totalmente impossível com uma inflação desse tamanho. Não vamos discutir inflação aqui, mas o fato é que hoje não há política monetária. A política monetária é totalmente passiva neste momento. E isso está ligado, novamente, ao fato de que o Estado está quebrado.

### **Caráter Cíclico da Intervenção do Estado**

Eu diria que há um outro fator além desse. Escrevi recentemente um trabalho sobre o caráter cíclico e permanentemente em transformação da intervenção do Estado na economia. É um trabalho teórico, não diz respeito especificamente ao Brasil, mas procura mostrar que o Estado, ao intervir na economia, tende, durante certos períodos, em fase de expansão da economia, a aumentar a sua intervenção. Afinal acaba aumentando mais do que o razoável. Provoca distorções que têm depois, em uma fase de retração do ciclo, de ser corrigidas.

Como medir essa intervenção? Mede-se essa intervenção basicamente de duas maneiras. Em primeiro lugar mede-se em termos de participação do Estado na renda ou no investimento, ou participação do orçamento público na renda global. São várias formas econômicas de medir, complicadas, e sempre discutíveis. Há uma segunda maneira, que é através do grau de regulação da economia, do grau em que o Estado regula a economia, estabelecendo normas, decretos, que interferem na forma pela qual o setor privado age.

Ora, ambas as intervenções, na fase de expansão aumentam até o ponto de se tornarem desfuncionais. Há um processo de "inchação" do Estado. Isto é típico de todo processo cíclico. Quer dizer, o processo cíclico do organismo humano, o processo cíclico da economia em geral, e o processo cíclico de intervenção do Estado obedecem basicamente ao mesmo princípio: quando a coisa está indo bem, faz-se mais intervenção do Estado, através de mais gasto público, através de criação de novas empresas públicas estatais; e através de um número crescente de normas, portarias, resoluções vai se aumentando o sistema de regulação. Até o momento em que se gastou demais, que se inteviu demais, que se regulou demais. Então, há que se começar a privatização e a desregulação.

Há um segundo fator que diz respeito especialmente ao problema das empresas estatais. O Estado tem nas fases iniciais do desenvolvimento um papel fundamental de promover a realização de poupança forçada. Ele é que tem capacidade de recolher recursos da sociedade como um todo, concentrá-los em grandes quantidades e fazer uma Petrobrás, uma Siderúrgica Nacional, as usinas hidrelétricas. Esse papel é fundamental. Só o Estado praticamente po-

de desempenhá-lo. E historicamente essa é uma constante. Mas em um segundo momento se verifica - e aí o argumento neoliberal tem uma certa validade — que a administração das empresas estatais não é lá grande coisa. Tende mesmo a ser ineficiente. É só ver o que está acontecendo na União Soviética hoje, ou no Brasil. Então é necessário reduzir a participação das empresas estatais na economia.

Mas é importante lembrar o caráter cíclico de intervenção estatal. A intervenção aumenta, diminui, e volta a aumentar, mas sob uma nova forma. É uma situação muito diferente do argumento neoliberal — o modismo a que se refere o Aloísio Biondi - segundo o qual deveríamos acabar com a intervenção do Estado na economia. Isto é uma tolice; não se conhece nenhuma economia no mundo em que o Estado não tenha um papel fundamental. Veja o que acontece nos Estados Unidos, o que acontece no Japão ainda hoje, o que acontece na Coréia, na França. O Estado tem papel decisivo na Comunidade Econômica Européia. Esta está sendo construída através de um processo de intervenção na economia. Esse negócio de o Estado não intervir é uma tolice enorme. Em certos momentos é preciso aumentar, em outros, diminuir a intervenção. Estamos no momento de diminuição. Mundialmente e, especificamente, no Brasil. Nós intervimos demais, quebramos o Estado, ou deixamos que quebrasse, e agora temos que consertar. Temos que sanear o Estado. E, ao mesmo tempo em que saneamos o Estado, temos que reduzir o seu grau de intervenção.

Agora é o momento de analisarmos a segunda parte da análise do Wilson Suzigan. Ele disse que é preciso ter uma nova política industrial no Brasil e essa política industrial, segundo ele, tem que liberalizar a economia brasileira. Ele não usou essa expressão. Mas, se vocês pensarem — e lembrem que ele é professor da Unicamp —, se vocês observarem bem, ele disse muito firmemente, muito insistentemente duas coisas em relação à política industrial, com as quais eu concordo plenamente. Agora estou simplesmente traduzindo suas palavras. Uma é que é preciso liberalizar a economia brasileira, liberalizar em parte, reduzir os incentivos e subsídios de todos os tipos e, fundamentalmente, na parte do comércio exterior, proteger a indústria nacional basicamente através de tarifas e cada vez menos através de controles administrativos. Ao mesmo tempo, eliminar todas as isenções tarifárias que existem hoje e que tornam o sistema tarifário brasileiro um absurdo. Isto significa liberalização da economia brasileira, na área de comércio exterior. E ele acha que isso é importante. Eu também acho. Acho isto absolutamente fundamental para que haja maior integração da economia brasileira na economia mundial, para que haja mais competitividade. Com cuidado, mas com firmeza, é preciso que nós tenhamos um esquema em que o mercado funcione mais. A regulação nesse campo foi excessiva, tornou-se desfuncional, tem que ser claramente, firmemente, diminuída.

Ele disse, porém, uma segunda coisa: perguntou o que o Estado tem que fazer agora. Qual é a prioridade fundamental do Estado? Não é mais proteção industrial e promoção de exportação através de subsídios e de incentivos, mas, fundamentalmente, política industrial através de gastos na área de

Ciência e Tecnologia. E esses gastos em tecnologia têm que ser feitos, seja através de apoio às instituições de pesquisas de Ciência e de Tecnologia do próprio Estado ou de organizações públicas não-governamentais.

Em outras palavras o que é necessário é um novo ciclo de investimentos. Neste novo ciclo, a participação do Estado na economia novamente aumentará, o Estado vai ter que entrar nessa área necessariamente. Teremos que sanear o Estado, teremos que desregular a economia, para depois começar a regulá-la outra vez, mas em outros campos.

E o que está fazendo, por exemplo, a Coréia. A Coréia, que os conservadores, que se afirmam neoliberais, dão como exemplo do que eles queriam para o Brasil. Só que na Coréia o Estado intervém de forma firme. Não são tolos, são pragmáticos. A introdução de indústrias de alta tecnologia naquele país, no início dos anos 80, foi feita com o decisivo apoio do Estado.

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

Cabe aqui duas palavras sobre o populismo. O que nós temos no Brasil hoje, seja ao nível da direita, seja ao nível da esquerda, é populismo em matéria de política econômica. Populismo às vezes misturado com ortodoxia conservadora burra. E um desespero. O grande economista Carlos Diaz Alejandro, professor da Yale University, escreveu um artigo em 1979 chamado *Políticas de Estabilização no Cone Sul*. Este artigo é notável. Além de criticar a ortodoxia de direita, ele mostra qual tem sido o ciclo populista das políticas econômicas na América Latina. Isso aconteceu recentemente no Peru. Isso aconteceu — e é desagradável falar — no Chile de Allende. Isto, aconteceu no Brasil de Delfim, em 1979-1980, e no Brasil do Cruzado. Isso aconteceu em muitos lugares.

De repente, quer se resolver todos os problemas aumentando o gasto público, aumentando salário e valorizando a taxa de câmbio. E, realmente, durante alguns meses, às vezes durante um ano, tem-se grande prosperidade, muito crescimento, baixas taxas de inflação. E uma maravilha. Depois arrebenta tudo. A inflação explode, a balança de pagamentos estoura e entra-se numa grande crise. Isso se repete na América Latina sistematicamente e se repete com o argumento de que é preciso distribuir melhor a renda, de que é preciso ser keynesiano e desenvolver a economia, de que esta seria uma política progressista. Esse tipo de visão do mundo ou da economia — que está muito difundida, não só na esquerda, mas também nos empresários — é, realmente, uma tragédia para esta América Latina e para este Brasil.

Agora, uma última coisa: o Aloísio Biondi falou muito insistentemente - muito preocupado - no modismo antinacionalista e antiestatal, mais antinacionalista do que antiestatal. Eu também me preocupo um pouco com isso, acho que ele tem uma certa razão nisto. Já falei disso de outra forma quando disse que o Estado vai ter que defender interesses nacionais, embora no mo-

momento eu esteja mais preocupado com certos ranços nacionalistas que há neste país. Por exemplo, eu acho difícil acreditar que nacionalismo hoje no Brasil seja combater a empresa multinacional.

A meu ver, o nacionalismo autêntico, a defesa legítima do interesse nacional está hoje no Brasil em termos a coragem de resolver o problema da dívida externa. E para resolvermos o problema da dívida externa temos que realmente tomar medidas unilaterais muito fortes contra os nossos banqueiros estrangeiros. Por outro lado, sou a favor de fazer acordo com o FMI, ao contrário do que pensam os nacionalistas populistas. Se conseguíssemos fazer um acordo com o FMI e ao mesmo tempo, ou em seguida, tomássemos uma medida unilateral contra os banqueiros, se suspendêssemos novamente o pagamento dos juros e disséssemos que nossa dívida estava daquele dia em diante reduzida para a metade, seria uma grande vitória. São duas coisas diferentes, e pode-se perguntar se é possível fazê-las juntas. Certamente o Brasil pode suspender o pagamento para os bancos. E pode antes, ou conjuntamente, fazer um acordo com o FMI. Um acordo visando realizar internamente a política fiscal de que o Brasil necessita. Uma política que zere o déficit público. Se o FMI concordar, ótimo. Se se solidarizar com os banqueiros, teremos demonstrado nossa boa vontade. E nossa negociação com o governo — que em qualquer hipótese será essencial — ficará fortalecida graças à política interna de ajustamento que estaremos realizando.

Isso eu acho nacionalismo, defesa do interesse nacional. Há outros nacionalismos. Aloísio tem razão. Eu acho que há mesmo outros nacionalismos. Por exemplo, essa história de termos colocado na Constituição a diferença entre empresa nacional e estrangeira. Eu não teria posto. Acho que é bobagem. Mas eu teria feito e continuaria fazendo uma clara distinção entre empresa nacional e estrangeira. Todos nós sabemos, a Petrobrás sabe, o BNDES sabe, o Ministério da Fazenda sabe, quem é nacional e quem é estrangeiro, e todos estariam sempre dando preferência ao nacional em relação ao estrangeiro; aliás, como sempre se fez no Brasil, como se faz nos Estados Unidos, como se faz em toda parte. Ora, então para que pôr na Constituição? Só para os estrangeiros ficarem irritados? E ficarem nos aborrecendo e ficarem nos incomodando? Mas que é preciso que haja uma preferência para a empresa nacional, eu não tenho dúvida alguma. Que essa disposição tem que estar clara para os formuladores de nossa política industrial, também não tenho dúvida. Nessas matérias é preciso ser pragmático, é preciso estar sempre preocupado com os fatos novos que estão acontecendo.

Uma última coisa sobre política industrial, que eu acho importante. Veja o problema da Política de Informática. A Política de Informática, quando surgiu - ainda bem antes da lei - no final dos anos 70, foi um extraordinário sucesso. A meu ver, o último grande sucesso em matéria de política industrial que houve no Brasil foi a Política de Informática. Que deu certo, um pouco porque aquelas pessoas que pensaram na coisa tiveram visão e um pouco por sorte, o que é engraçado também. A idéia original era a proteção da indústria nacional para os minicomputadores e, de repente; explodiram os micros, e o Brasil entrou nos micros rapidamente, acompanhando razoável-

mente a tecnologia e desenvolvendo uma indústria nacional razoavelmente respeitável. Mas o que se observa hoje, dez anos depois? Que a Política de Informática está ficando desfuncional. Que a proteção está excessiva; que nós já temos um parque industrial de informática; que esse parque industrial está sendo ele próprio obstaculizado, em parte pelo excesso de proteção; e que, além disso, a própria indústria de bens de capital nacional, além de outras, também está sendo prejudicada. Portanto, nós precisamos rapidamente mudar isso e flexibilizar, tornar a proteção menos violenta, porque ela é violenta. Isto porque houve fatos novos, passaram-se dez anos. É preciso ser pragmático. O reconhecimento de fatos novos é absolutamente fundamental para que possamos realmente sair dessa crise econômica que estamos vivendo.

*Paulo Nogueira Batista Jr. \**

Como o trabalho de Wilson Suzigan cobre um período muito amplo e trata de inúmeros aspectos da política industrial brasileira em suas várias fases, vou preferir concentrar os meus comentários no período recente e mais nos pontos de discordância do que nos de concordância, que são muitos, para que possa haver discussão maior.

Em primeiro lugar, embora esse não seja o tema principal do trabalho, parece-me que existe uma omissão importante na avaliação da década de 50 e do processo de industrialização daquele período. Um dos problemas recorrentes do processo de desenvolvimento brasileiro é a propensão dos sucessivos governos a intervir no campo econômico sem definir adequadamente os esquemas de financiamento dos seus programas de desenvolvimento. Com todos os méritos que o processo de desenvolvimento dos anos 50 teve, uma das críticas que se pode fazer àquele período é a de que não houve uma definição prévia de um programa de financiamento do Plano de Metas, dos investimentos que foram feitos naquele período. É como se o Brasil, naquele momento, e depois, em outras fases, estivesse operando segundo o lema de Napoleão Bonaparte — *"on s'engage et puis on voit"*. Fazem-se os planos, iniciam-se os gastos e só depois se procura resolver o problema de como financiá-los.

Essa propensão brasileira está associada, talvez, a um traço cultural, que é o imediatismo das classes dirigentes. Nos anos 50, esse imediatismo foi uma das causas básicas da crise inflacionária que o País passou a enfrentar, a partir do início dos anos 60, e da crise de balanço de pagamentos que, conjugada com a aceleração da inflação, contribuiu de maneira decisiva para a determinação da situação econômica e política e, em última análise, para o fim da democracia e a instauração de um regime autoritário. Parece-me,

\* *Chefe do Centro de Estudos Monetários e de Economia Internacional - RJ.*



contudo, que há no trabalho de Suzigan uma espécie de nostalgia latente dos anos 50, dos "anos dourados" em que o Brasil teve um programa de desenvolvimento e um governo democrático. Houve, sem dúvida, muita coisa positiva naquela experiência, mas creio que esse problema do financiamento é um ponto que precisaria ser enfatizado, pelas conseqüências que teve e pelo fato de ser um problema recorrente no desenvolvimento brasileiro.

Um segundo ponto é a associação que se faz, no trabalho, entre as políticas de industrialização da década de 50 e "a criação de uma mentalidade protecionista". A "mentalidade protecionista" é, na verdade, muito anterior ao processo de industrialização dos anos 50. É uma tendência muito mais antiga, que remonta pelo menos à década de 30. Se examinarmos as políticas tarifárias brasileiras, mesmo no século 19, verificaremos que são raros os momentos em que o Brasil teve uma política de comércio exterior compatível com o ideário liberal. A primeira metade do século 19 foi, talvez, a Única exceção. Nesse período, o Brasil esteve numa camisa-de-força imposta pelos tratados comerciais de 1810 e 1827 com a Inglaterra. Com esses tratados o Brasil abdicava da possibilidade de definir a sua política tarifária e aceitava um teto para suas tarifas, que era de 15%. Esse teto valeu inicialmente para os produtos ingleses e foi depois estendido, por cláusulas de nação mais favorecida, aos demais países que comerciavam com o Brasil. Mas mesmo nesse período havia uma tendência permanente do governo brasileiro de tentar escapar das restrições associadas aos tetos tarifários fixados nos tratados com a Inglaterra, através da fixação de preços irrealistas com o intuito de aumentar a tarifa efetiva. Excetuada a primeira metade do século passado, a política tarifária brasileira sempre foi protecionista em alguma medida. É verdade que o protecionismo tarifário era freqüentemente um subproduto da preocupação com a geração de receita, dado que o comércio exterior era fonte básica de recursos para o setor público, ou das crises recorrentes de balanço de pagamentos. Em todo caso, parece-me que há um certo exagero na afirmativa de que a mentalidade protecionista foi criada pelo processo de industrialização do pós-guerra.

Um terceiro comentário diz respeito à década de 70. Não concordo totalmente com o ponto de vista de Suzigan sobre o 2- PND. As análises que fizemos sobre esse período na Fundação Getúlio Vargas do Rio, no Centro de Estudos Monetários e de Economia Internacional, mostram que, do ponto de vista do impacto sobre as contas externas, o 2- PND foi essencialmente um programa de substituição de importações. A resposta do Brasil à primeira crise do petróleo apoiou-se em grande medida, como frisa o trabalho de Suzigan, no recurso ao endividamento externo. Mas creio que seria preciso frisar que houve também uma resposta importante em termos de substituição de importações, que se materializou já no final dos anos 70 e depois nos anos 80. Suzigan afirma que o Brasil tomou nesse período a decisão estratégica de promover exportações de manufaturados e conter importações. Mas a contenção de importações foi muito mais importante do que a promoção de exportação no período posterior ao primeiro choque do petróleo. Isso, pelo menos, é o que indicam as nossas estimativas.

O trabalho afirma também que a contenção de importações e a promoção de exportações foram feitas nesse período para gerar saldos comerciais suficientes para cobrir o serviço da dívida. Na verdade, o Brasil ainda tinha déficits comerciais nesse período; saldos positivos na balança comercial ocorrem somente a partir de 1981. O que houve entre 1974 e 1979 foi uma tentativa de reduzir o déficit em conta corrente de forma gradual. Essa era a estratégia do 2- PND. Só depois que começa a crise da dívida, no início da década de 80, é que o Brasil se vê obrigado a gerar saldos comerciais de grande magnitude.

Mas o trabalho destaca muito bem o ponto básico: a vulnerabilidade do padrão de financiamento que o Brasil escolheu na década de 70. Volto novamente ao problema das condições de financiamento do desenvolvimento. Na década de 50, sofremos as conseqüências da falta de uma definição prévia do padrão de financiamento; nos anos 70, o Brasil mais uma vez lança um programa de desenvolvimento vulnerável pelo lado do financiamento. A fonte básica foi, como se sabe, o crédito externo. Isso porque era a linha de menor resistência, o caminho mais fácil. Mais uma vez aparece o imediatismo das camadas dirigentes brasileiras. Não faltou quem alertasse na época para os riscos que o Brasil estava correndo ao aceitar esse padrão de financiamento.

As vulnerabilidades do padrão de financiamento dos anos 70, hoje bastante conhecidas; é fácil, em retrospecto, identificá-las. Em primeiro lugar, havia uma discrepância entre o prazo de maturação dos investimentos que estavam sendo financiados e o prazo médio dos créditos externos contratados. O prazo total dos créditos era de 8 ou 10 anos e o prazo médio bastante inferior, enquanto os projetos financiados eram geralmente de longa maturação. Partia-se, portanto, da hipótese de que haveria rolagem automática dos empréstimos à medida que eles fossem vencendo. Mais grave do que essa discrepância de prazos era o fato de que as dívidas foram contraídas a taxas de juros flutuantes. O Brasil estava se preparando para sofrer com toda força o choque de juros que ocorreria a partir de 1979/1980. Em terceiro lugar, a principal fonte de financiamento externo, durante a década de 70, ao contrário do que ocorrera em períodos anteriores, foi o mercado bancário internacional, que se comporta de maneira pró-cíclica. Ao aceitar esse padrão de financiamento, o Brasil se expôs de maneira acentuada às flutuações de oferta de crédito externo.

Quanto à década de 80, o trabalho menciona, citando um estudo do professor Bresser Pereira, que o retrocesso do papel desenvolvimentista do Estado, a partir dos anos 80, se deve à interrupção da poupança externa e à perda de capacidade de poupança interna por parte do setor público. Mas, apesar de partir dessa afirmativa, Suzigan sustenta que as graves dificuldades que surgiram, a partir de 1980, não justificam a indefinição de uma estratégia industrial de longo prazo. O que significa isso? Significa responsabilizar os ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio desse período, que, apesar das gravíssimas dificuldades de financiamento do setor público, teriam que ter operado com uma visão de longo prazo.

Nós sabemos que há importantes fatores subjetivos, a partir de 80, que, realmente, dificultam a formulação de uma política de longo prazo, de desenvolvimento industrial com atuação mais abrangente do Estado. Em primeiro lugar, há a mudança de comando da política econômica em 1979. Por circunstâncias fortuitas, Delfim Netto é nomeado ministro do Planejamento e não da Fazenda. Logo ele que era notoriamente cético quanto ao papel que o Planejamento pode desempenhar. É dele aquela frase: "dêem-me o ano e fiquem com a década". E o que Delfim Netto fez na Seplan foi essencialmente política de estabilização de curto prazo. A estrutura da Seplan é adaptada a esta função e os mecanismos de planejamento que existiam nos anos 70 vão sendo abandonados. Em março de 1985, quando João Sayad assume como Ministro do Planejamento, os mecanismos de planejamento estavam praticamente desmontados. Portanto, realmente não cabe desprezar esses elementos subjetivos e pessoais. São fatores que podem nudar o rumo da política econômica. Contudo, o fundamental, insisto, é que os responsáveis pela política econômica ao longo da década de 80 tiveram que enfrentar uma crise financeira sem precedentes, resultante da crise da dívida externa e de suas seqüelas em termos de inflação e estrangulamento financeiro do setor público. Tanto isso é verdade, que as equipes mudaram várias vezes e a mesma incapacidade de definir uma estratégia de longo prazo permaneceu. Na verdade, o planejamento de longo prazo, que nunca foi o forte do Brasil, desapareceu e, como Suzigan observa bem, houve uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo em matéria de política econômica.

Há um outro ponto que me deixa alguma dúvida. O texto parte da premissa de que o Estado precisa fazer mais do que já faz. Eu pergunto se não é irrealista ao Estado brasileiro que intervenha mais no plano econômico. A verdade é que o Estado mal consegue executar as políticas macroeconômicas de curto prazo. Não estou me referindo apenas à conjuntura atual, que é particularmente difícil, mas a toda ou quase toda a década de 80.

Quanto ao governo Sarney, Suzigan constata que, de 1985 a 1987, diversas estratégias de política industrial foram formuladas no âmbito do governo federal e que nenhuma delas chegou a ser implementada. Por quê? A explicação, creio, é essa que eu já sugeri. O Estado se viu completamente imobilizado pelo estrangulamento financeiro originado fundamentalmente na crise da dívida externa. Na análise do período recente, caberia também, a meu ver, uma menção ao papel que as relações com o Banco Mundial desempenham na definição, não apenas das medidas concretas de política industrial, mas também do discurso governamental. Suzigan nota, com toda razão, que existe um conflito entre o recente discurso liberalizante do governo e a prática da política industrial. Este conflito resulta, em parte, de uma tentativa do governo brasileiro de facilitar a captação de recursos junto ao Banco Mundial. Na ânsia de obter financiamentos, o governo Sarney usa um discurso que, na prática, ele não consegue implementar, dada a sua crônica incapacidade de contrariar interesses expressivos.

Para terminar esse comentário, gostaria de voltar a um ponto importante levantado pelo professor Bresser: a crise financeira do Estado como uma das

causas básicas de interrupção do processo de desenvolvimento brasileiro. O estrangulamento financeiro do Estado têm pelo menos três causas. Nos últimos quatro anos, a partir de 1984, houve um crescimento absolutamente impressionante dos gastos de consumo do governo. Não se deve cair no erro de imaginar que os problemas financeiros do governo decorrem apenas da existência de dívidas elevadas acumuladas no passado. A segunda dimensão é a redução da receita tributária decorrente da aceleração inflacionária, da evasão fiscal crescente e da estagnação do nível de atividade. Os setores que continuam crescendo, agricultura e exportação, pouco ou nada contribuem, se é que contribuem alguma coisa, para a formação da carga tributária líquida. A terceira causa é a existência de dívida pública elevada e contratada em condições desfavoráveis. Basta lembrar o seguinte: o setor público brasileiro tem hoje uma dívida de US\$ 160 bilhões, dos quais US\$ 100 bilhões são dívida externa pública. Os juros internos e externos correspondem a aproximadamente 5% do PIB e a mais de um quinto da receita tributária bruta. Isso significa que se o Brasil gerar um déficit operacional de 4% do PIB em 1988, conforme programado no acordo com o Fundo Monetário, ele estará gerando um superávit primário de cerca de 1% do PIB. Se a carga de juros permanecer constante, o setor público terá que gerar um superávit primário da ordem de 3% do PIB em 1989 para alcançar a meta fixada de um déficit operacional de 2% do PIB. Cabe reconhecer que a solução do problema do déficit não pode depender apenas do ajuste das contas primárias do setor público. É preciso enfrentar também a questão da dívida interna e externa. Enquanto não resolvermos o problema do ajustamento das contas públicas, o apelo formulado por Suzigan, no sentido de que seja restabelecido o papel desenvolvimentista do Estado, vai ficar no papel, não haverá condições de implementá-lo.

*Walter Borelli\**

Ao falarmos em perspectivas, creio que deveríamos começar com uma interjeição: pobre Brasil! Pobre País, porque objetivamente a proposta seria tentar crescer a partir de uma nova política industrial ou uma nova política de Ciência e Tecnologia. Poderia lançar mão da desregulação, diminuindo suas funções para sobra-rem-lhe recursos, mas o Brasil já esgotou, nesta década, toda a sua capacidade de financiamento para as tarefas funcionais do próprio Estado.

Estamos sob a vigência de uma nova Constituição que estabelece novas tarefas para esse Estado e responde por uma parte da chamada *modernização*. Através dela, crescem as obrigações do Estado: não só a Educação deverá ser proporcionada desde a creche até, pelo menos, o primeiro grau; terá

\* *Professor de Economia da PUC/SP. Diretor do DIEESE.*

que se modernizar o equacionamento das questões do meio-ambiente, que dificultam qualquer forma de predação que vem junto com o sistema capitalista. Predação da natureza, dos recursos hídricos, e assim por diante. Então coloca-se a questão da reconstrução do Estado, de sua capacidade de cumprir as funções para as quais existe.

Nesse sentido, temos um debate neoliberal, ressuscitado, sobre a ineficiência do Estado ineficiente ou não, queremos escolas, hospitais e outros benefícios necessários. No outro extremo temos um apelo ao desenvolvimento para dentro, no qual é possível identificar certa semelhança com o modelo antigo, populista e estatizante. O tema Estado e Crescimento Econômico, voltado para o problema do desenvolvimento ameaçado, engloba as questões da organização institucional, da inflação, da Educação e também do desenvolvimento político.

O conceito de desenvolvimento é muito mais abrangente, e a crítica que se pode fazer ao tipo de industrialização brasileira é que ela nunca foi pensada como uma forma de desenvolvimento integral, e de espraiamento dos frutos deste para toda a sociedade. Talvez isto não se aplique ao que aconteceu nos anos 50, mas faz justiça ao ocorrido nas décadas de 60, 70 e 80.

Uma análise do tipo da indústria montada, a partir do chamado modelo de substituição de importações, cuja finalidade, dizia-se, era atender o chamado mercado interno, indica que a mesma não resiste ao modelo da indústria de produção em série, que combina Fordismo com Keynesianismo. Esta exige o barateamento do custo para criar maior mercado, o que não ocorreu nas décadas de 60 e 70, principalmente, como proposta de política econômica, o que fica muito arriscado de se propor a partir de agora, pois o Estado esta fraco, não pode cumprir todas as suas funções e, quem sabe, a tecnologia seja outra, o modelo não seja mais o da produção em série, da produção em massa, mas, sim, da produção para um mercado de tamanho administrado pelas oligalópolis. Enquanto a tecnologia da década de 50 até a atual — até a era da microeletrônica - era destinada a produzir para um mercado que tinha de crescer, a tecnologia moderna não exige mais isso. Ela pode se adequar, é suficientemente flexível para um mercado elitista (os 20% da população, como sô acontece aqui no Brasil).

Há funções que o Estado precisa cumprir, assim como há demandas que a sociedade, um dia, aprenderá a exigir, reconhecidas pela Constituição. O modelo industrial existente não é adequado ao atendimento do que seria um mercado potencial, caso fosse reconhecido que a população devesse ter acesso ao consumo. Essa é a grande contradição, que deverá ser enfrentada através da questão dos endividamentos, transformando essa exportação de capital em possibilidades de expansão interna da economia.

Quando se pensou no modelo exportador - já em 1964/1965 -, a grande questão era a falta de uma mentalidade que incorporasse as pré-condições de uma firma exportadora. As primeiras empresas que se aproveitaram dos benefícios, normalmente, recebiam, como pedido de amostra, o equivalente à sua produção anual, ou seja, o tamanho da unidade industrial interna, dimen-

sionada para um mercado menor, não conseguia enfrentar as novas necessidades de exportação, nem se colocar ativamente no comércio exterior. Aos poucos, todo esse setor empresarial aprendeu e passou a trabalhar numa escala adequada ao volume de exportações. As duas crises recentes mostraram que, se na primeira — de 1981 a 1984 — houve certa dificuldade para as empresas se adequarem ao processo exportador, hoje, nessa crise de redução de demanda interna, elas estão perfeitamente ágeis e o total exportado, a cada mês, bate recordes. Então, houve todo um aprendizado no sentido de a indústria brasileira atender a necessidades de escoamento e de realização de seu capital. Um modelo de privilégio à produção interna que hoje, certamente, soará antigo, levará aos mesmos riscos do chamado Plano Cruzado, porque a indústria que produz para o mercado interno não se dimensiona para o crescimento que pode e deve ocorrer. Então, qualquer aumento de renda que se consiga através de mecanismos diversos - ação sindical, redução da inflação — tudo isso se transforma em excesso de consumo, perante um mercado que destina uma quantidade muito pequena do crescimento para a satisfação da população, por não estar aparelhado para tais mudanças internas. E é isso que deveria acontecer hoje no Brasil. Qualquer proposta governamental deveria recuperar a capacidade interna, não só de investimento, mas também de consumo. Se as instituições se democratizam, há de se esperar que as demandas cresçam e venham a exigir mais do Estado nas suas funções específicas e quanto ao acesso aos produtos no mercado.

Em relação à controvérsia sobre o salário mínimo, por exemplo, um mandato de injunção, hoje, certamente levaria o salário mínimo, segundo uma simulação do DIEESE, dos 23 mil cruzados atuais a 136 mil cruzados. Temos certeza de que a indústria, a agricultura, o comércio, o sistema de transportes não estão aparelhados para um rápido crescimento da demanda interna — já que 75% da população teriam sensível aumento salarial — e apesar disso pensa-se na indústria de ponta como forma de dominarmos o mercado externo. Ao repensar o papel do Estado ou da sociedade daqui para frente, uma política industrial precisa remontar sua tecnologia pensando no total da população.

O desenvolvimento científico e tecnológico necessário já se encontra disponível? Os investimentos essenciais são perfeitamente factíveis? Qual o tipo de indústria que precisa crescer ao fim da crise, ou qual aquela que mais se destacará em decorrência dos investimentos? Fica claro que uma parte dos investimentos deve ir para indústrias de infra-estrutura, em que o Estado sempre teve um papel importante, e que são fundamentais para retomadas industriais e expansões internas que urge acontecer em determinados setores de nossa economia.

É o caso por exemplo da energia elétrica, cujo fornecimento está ameaçado por um racionamento previsto para 1991 — que fatalmente ocorrerá já que não estão sendo feitos investimentos nesta área. Neste mesmo grupo podemos colocar a indústria siderúrgica, dimensionada hoje somente para a exportação; a rede de transportes, na qual a questão das ferrovias requer importantes reformulações, reativação e expansão de linhas, e obras de infra-

estrutura, porque ficou claro que o modelo até agora foi continental, e que as fronteiras agrícolas já alcançaram, principalmente, regiões como Rondônia e Mato Grosso, onde há uma produção que precisa ser escoada e o meio de transporte não pode ser o caminhão.

Aparentemente, um setor da iniciativa privada vai transferir incentivos que recebe de outros segmentos para construir ali a chamada ferrovia do centro-oeste. Além desta região, praticamente todo o território nacional apresenta alguma atividade agrícola, destacando-se a cana-de-açúcar, que vem inutilizando as melhores terras com o modelo consumista do álcool, e os grãos, produção que não está totalmente destinada ao mercado interno, o que exige uma rede de escoamento bem estruturada e interligada com o sistema portuário. Como se vê, enquanto para um determinado tipo de indústria exigem-se investimentos em tecnologia de ponta, para o modelo do Brasil, ainda atrasado, devemos pensar em Ciência e Tecnologia já disponíveis, que dominamos e que podem ser utilizadas.

Resta uma outra questão importante, num modelo de crescimento via indústria, que é a chamada questão de integração regional. Os acordos feitos pelo Itamaraty com a Argentina e o Uruguai são muito bonitos, mas nunca foram divulgados fora dos "Diários Oficiais". Quer dizer, todo o esquema de formação de blocos econômicos — de que o Mercado Comum Europeu é exemplo agora seguido pelos Estados Unidos, Canadá e também pelo México, os quais vêm se transformando em um poderoso bloco produtor, que Japão, junto com Coréia e outros, também tentam ser — é uma saída que não pode ser desprezada, em termos de futuro. Bem, isso tudo em nada vem a ser contrário à proposta de Wilson Suzigan para um determinado tipo de projeto voltado para a expansão. Agora acredito que o enfoque principal hoje, se assumíssemos o que deveria ser necessidade social, já chamado de dívida social, exigiria um outro tipo de reflexão, uma mudança do que foi substituição de importação. Todos os defeitos da substituição de importação; da integração com o mercado capitalista internacional, através do capital transnacional; da forma como foi feita toda a política de concentração de rendas, que acompanhou até hoje a expansão capitalista do Brasil; tudo isso necessitaria ser questionado e redimensionado.

**PARMA**

*Impresso nas oficinas da*  
EDITORA PARMA LTDA.  
Telefone: (011) 912-7822  
Av. Antonio Bardella, 280  
Guarulhos - São Paulo - Brasil  
Com filmes fornecidos pelo editor



Nestes cem anos de República, a sociedade brasileira conheceu poucos períodos de tranqüilidade, e estes, quando ocorrem, se assemelham muito mais a intervalos de repouso, onde se planejam os novos elementos de crise. A sociedade brasileira parece ter a capacidade insólita de se estruturar e desestruturar sem guardar memória e sem aprendizagem.

O simpósio *Brasil Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*, organizado pela UNESP e CEBRAEF (Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento), procurou analisar os aspectos principais da situação nacional. Debatedo temas políticos, institucionais, econômicos e científicos, reuniram-se alguns dos mais eminentes intelectuais, jornalistas e homens públicos do país, como Fábio Konder Comparato, Hélio Jaguaribe, Francisco Weffort, Mario Henrique Simonsen, Eliana Cardoso, Wilson Suzigan, Walter Barelli, Jorge Nagle, Janio de Freitas, Clóvis Rossi, Octávio Ianni, Nilo Odália, Jacques Marcovitch, Luiz Carlos Bresser Pereira, Aloísio Biondi, Luiz Gonzaga de Mello Belluzo e muitos outros. Todos eles tornaram possível os objetivos do Simpósio: visão global da sociedade, pluralidade de níveis de análise e proposição de políticas alternativas.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)