

ISSN 1809-8606

# Cadernos do Desenvolvimento

2

---

Rio de Janeiro, dezembro, 2006, ano 1, nº 2

  
Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento

*Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

*Luiz Gonzaga Belluzzo* - Presidente Institucional  
*Maria da Conceição Tavares* - Presidente Acadêmica  
*Rosa Freire d'Aguiar Furtado* - Presidente Cultural  
*Hildete Pereira de Melo* - Diretora Administrativo-Financeira  
*Claudio Salm* - Diretor de Pesquisas  
*Carlos Tibúrcio* - Diretor de Comunicação

*Secretaria* - Glauber Cardoso Carvalho

## **Cadernos do Desenvolvimento**

Editora - *Rosa Freire d'Aguiar*  
Conselho Editorial - *Luiz Gonzaga Belluzzo, Rosa Freire d'Aguiar, Maria da Conceição Tavares, Claudio Salm, Hildete Pereira de Melo, Carlos Tibúrcio*  
Coordenação de produção - *Lúcia Maia*  
Projeto gráfico - *Carlota Rios*  
Editoração eletrônica - *A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda.*  
Revisão - *Beth Pena*

Catálogo na fonte  
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

---

C122 *Cadernos do Desenvolvimento*. – Ano. 1, n.2 (2006).  
Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de  
Políticas para o Desenvolvimento, 2006.  
v.

ISSN 1809-8696

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Desenvolvimento  
econômico – Periódicos. 3. Áreas subdesenvolvidas – Periódicos  
4. Brasil – Condições econômicas. I. Centro Internacional Celso  
Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.35

---

Todos os direitos desta edição reservados ao  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento  
Av. República do Chile, 100 - subsolo 1, salas 15-17  
20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
tel: (5521) 2172-6312 /6313  
site: [www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
email: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)

# SUMÁRIO

Editorial .....	5
1. Problemas de médio e longo prazos do desenvolvimento .....	7
2. Mudanças nas relações internacionais e na inserção do Brasil .....	61
3. Financiamento do desenvolvimento brasileiro .....	119
4. Dossiê Celso Furtado .....	177
Comentários .....	178
“Perspectivas da economia brasileira” .....	181
5. Anexos .....	235



## EDITORIAL

O segundo número de *Cadernos do Desenvolvimento* é dedicado a diagnósticos e perspectivas sobre o Brasil. Os diagnósticos são recentes, e estão nos textos dos três seminários organizados pelo Centro Celso Furtado no primeiro semestre de 2006, sob a coordenação da professora Maria da Conceição Tavares. As perspectivas remetem aos anos 50, e se condensam nas dez conferências proferidas por Celso Furtado durante um curso de capacitação promovido no Rio de Janeiro pela CEPAL. Completa o Dossiê Celso Furtado um texto seu de 2002, em que ele rememora o ambiente intelectual e ideológico do país na época em que apresentou as “perspectivas da economia brasileira”.

O seminário inaugural do Centro Celso Furtado debateu os problemas de médio e longo prazos do desenvolvimento brasileiro, em torno da idéia-síntese de que o desenvolvimento não é processo quieto e calmo, mas supõe conflitos na superação das desigualdades e dos desequilíbrios. O segundo seminário indagou como o Brasil deve se inserir num mundo de constantes mutações políticas, diplomáticas e financeiras, e como somos e seremos face à globalização de nossos destinos. O foco do terceiro seminário foi o financiamento do desenvolvimento; as muitas alternativas vislumbradas por seus participantes são uma inequívoca resposta aos que alegam não haver recursos para financiá-lo.

As palestras feitas por Celso Furtado em 1957, na sede do BNDE – ainda sem o S do social –, foram reunidas, no ano seguinte, no livro *Perspectivas da economia brasileira*. Nessa época a renda per capita do Nordeste era de 110 dólares da época, e de modestos 340 a do sul do Brasil. O país vivia o surto da industrialização, con-

cretizava projetos e o sonho de ingresso na modernidade. Lá se vai meio século. Ao publicar na íntegra essas conferências, pela primeira vez desde que se esgotou a segunda edição do livro, em 1960, *Cadernos do Desenvolvimento* submete ao crivo do tempo uma análise lúcida e estimulante da economia brasileira feita por um de seus maiores intérpretes.

A publicação deste número coincide com a recente eleição de um Presidente da República. Qualquer que tenha sido a escolha ideológica dos leitores, trata-se de um desses momentos em que é lícito renovar a esperança de termos deixado para trás o marasmo econômico. Esperemos que os problemas apontados e debatidos, com meio século de intervalo, por Celso Furtado e pelas vozes dos especialistas reunidos nestas páginas sirvam de subsídio para a anunciada retomada do desenvolvimento. Que seja este o passo seguinte da nossa história.

# I | PROBLEMAS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

17 DE MARÇO DE 2006

## **Abertura:**

Demian Fiocca. Vice-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Luiz Gonzaga Belluzzo. Presidente Institucional do Centro Celso Furtado

José Drummond Saraiva. Diretor-financeiro da Eletrobrás

Fernando Nogueira da Costa. Vice-presidente da Caixa Econômica Federal

José Sérgio Gabrielli de Azevedo. Presidente da Petrobras

## **Expositores:**

Antonio Barros de Castro. Diretor de Planejamento do BNDES

Carlos Lessa. Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Helio Jaguaribe. Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais - IEPES

Maria da Conceição Tavares. Presidente Acadêmica do Centro Celso Furtado

Wilson Cano. Professor titular da Universidade de Campinas - Unicamp

*Senhoras e senhores, estamos dando início ao fórum inaugural do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. O Centro tem por objetivo preservar a memória do grande economista Celso Furtado, pela catalogação de suas obras e de seus arquivos, bem como realizar pesquisas e estudos sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina.*

*Convidamos para compor a mesa de abertura o vice-presidente do BNDES, sr. Demian Fiocca, o presidente institucional do Centro Celso Furtado, prof. Luiz Gonzaga Belluzzo, o presidente da Petrobras, sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, o vice-presidente da Caixa Econômica Federal, sr. Fernando Nogueira da Costa e o diretor-financeiro da Eletrobrás, sr. José Drummond Saraiva.*

DEMIAN FIOCCA. Senhoras e senhores, gostaria, antes de tudo, de agradecer a presença de todos, dizer que é uma honra para o BNDES propiciar a primeira sede do Centro Internacional Celso Furtado. É um Centro que surgiu por sugestão do próprio presidente Lula, e é um Centro que, por várias razões, tem grandes ligações ou grande afinidade com o BNDES.

O BNDES é uma instituição de enorme prestígio e relevância nacional, cujo papel fundamental no Brasil é precisamente o fomento ao desenvolvimento. Não só pela função que desempenha, de grande banco financiador do longo prazo, como por participar das estruturas de capital de algumas empresas, de modo a dar-lhes robustez financeira para alavancar investimentos. O Banco também esteve no centro do esforço exportador do país dos últimos anos e vem mantendo o compromisso com o desenvolvimento do ponto de vista do emprego, com destaque para a pequena e média empresa, por meio dos bancos repassadores. É um banco que, desde 2003, retomou com mais ênfase a sua postura em favor do desenvolvimento, ou seja, entendendo que cabe às agências do Estado implementarem políticas públicas e incentivar aquilo que consideram estratégico, aquilo que traz mais benefícios para o conjunto da sociedade, que melhor posiciona o país na disputa internacional a longo prazo e lhe dá melhores condições internas para o seu desenvolvimento.

Não vou me alongar, faço apenas uma breve introdução, que é essencialmente uma saudação aos senhores. Faço votos de que o Centro Celso Furtado, além de cuidar da memória do brilhante economista, inspire novos estudos e novas formulações, no espírito de Celso Furtado, que é o espírito de uma nação que tem o direito e o dever de desenhar por onde quer caminhar, de atuar ativamente na construção do seu futuro.

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. Gostaria de começar dizendo que este Centro nasce de uma maneira bastante heterodoxa, pois todos estão de gravata e eu, paulista, estou de manga de camisa. Mas queria reforçar aqui as palavras do Demian, dizendo que o Centro é, na verdade, um centro pluripartidário que se propõe a manter um debate absolutamente livre. Não que seus membros não tenham suas preferências, que naturalmente devem ter, mas é um debate absolutamente livre sobre os temas que herdamos de Celso Furtado.

Não se trata de um projeto que vá se restringir a fazer uma exegese das obras do Celso, atitude contra a qual Celso se rebelaria. Na verdade, ele foi um homem que respondeu ao desafio de pensar o Brasil. Como ele, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Hélio Jaguaribe, Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa aceitaram o desafio de pensar o Brasil. Essa é a missão do Centro. Pensar o Brasil no contexto atual, num ambiente internacional distinto daquele que Celso Furtado examinou e observou. É esse desafio que o Centro se dispõe a responder, a enfrentar, com a perspectiva de que este é um país que tem potencialidades para se recuperar dos tombos e dos percalços que sofreu nos últimos anos.

Nós não podemos nos conformar com essa situação, nós que fomos formados no período do desenvolvimento acelerado e cujo imaginário social nos levou a crer que seria necessário apenas um esforço para tornar esse desenvolvimento mais justo. Porém a tarefa era muito mais complexa, pois a economia moderna, ou seja, o capitalismo, como ele deve ser chamado, é um sistema de grande elasticidade e grande capacidade de metamorfose, de transformação, por isso temos que estar sempre atentos para captarmos as novas formas que ele assume, as novas características que introduz na dinâmica econômica. Isso exige que façamos o que Keynes recomendou, ou seja, que nos livremos das idéias velhas.

Sejamos capazes de manter essa visão renovadora que Celso tanto buscou na sua obra. Celso Furtado foi um inovador e nada estava mais distante dele do que esse apego às próprias idéias, apego ao que já havia feito. Ele gostava de andar para frente. Basta ver os últimos livros que escreveu. Não eram livros, ao contrário do que se imagina, de decepção com a sua obra ou com aquilo que ocorreu, pois Celso foi, mais que um intelectual, mais que um homem público, um homem de Estado. Tenho a impressão – advinda da convivência não muito intensa que tive com ele, mas freqüente no período da ditadura militar, no MDB – que ele, na ver-

dade, tinha mais nostalgia, mais apego à sua condição de homem de Estado, de construtor do que à de um intelectual retirado, ou de mero observador da cena, de um simples analista.

O Centro nasce com essa vocação e, portanto, estamos aqui com uma função, na presidência institucional que me coube mais por acidente do que por mérito, pois os verdadeiros herdeiros do Celso são a Conceição, o Castro, o Lessa. Estou aqui apenas como um funcionário dessa idéia, um mero executor dessa idéia. Quero recebê-los aqui e convidá-los para os outros seminários e prometo que os debates não serão centrados, pois haverá conflito de opiniões entre os participantes, o que é muito bom. Agradeço a presença de todos e espero que vocês desfrutem deste seminário de forma duradoura e proveitosa. Muito obrigado.

JOSÉ DRUMMOND SARAIVA. Boa tarde a todas e a todos aqui presentes, minha saudação a Demian Fiocca, vice-presidente do BNDES, ao prof. Belluzzo, ao dr. Gabrielli e ao vice-presidente da Caixa Econômica Federal. É com muita satisfação que tenho a oportunidade de estar aqui neste seminário inaugural do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, falando em nome da direção da Eletrobrás. Sinto-me honrado, sobretudo, pelo que representa Celso Furtado para o pensamento econômico, político e social de nosso país. Não é muito simples falar de um homem dessa envergadura em um curto espaço de tempo. Mas a cada dia que eu reflito sobre a obra de Celso Furtado, sempre me emociono muito por ter encontrado nessa obra elementos fundamentais para a minha formação na área de economia e, principalmente, para a minha formação de cidadão brasileiro preocupado com o destino da maioria da população brasileira.

No que diz respeito ao fato de hoje estar aqui representando a direção da Eletrobrás, me salta aos olhos a importância que essa empresa teve e continua tendo para o desenvolvimento do nosso país.

A Eletrobrás, assim como outras grandes empresas do setor de infra-estrutura nacional, foi sem dúvida responsável pela geração e pela criação da indústria de base, da indústria de bens de capital. Teve uma fundamental importância, e ainda tem, no desenvolvimento da engenharia nacional, como também na geração de emprego e de renda neste país ainda muito desigual, mas que a cada dia, com o esforço de todos nós e de entidades como Petrobras, BNDES, Caixa Econômica Federal, e com as políticas públicas que visam a integração, cada vez mais consistente, de amplas camadas da população num espectro de renda superior, de país

em processo de transformação, pode nos dar o alento de que, um dia, conseguiremos sim, alimentar o sonho que Celso Furtado tinha, de criar um país mais justo, mais igual, onde o desenvolvimento signifique desenvolvimento efetivo com justiça social e não meramente crescimento.

Eram essas as minhas considerações, mais uma vez quero agradecer aqueles que deram a oportunidade da Eletrobrás se fazer aqui presente. Muito obrigado.

FERNANDO NOGUEIRA DA COSTA. Boa tarde. Permitam-me as autoridades à mesa, mas eu queria saudar em primeiro lugar meus professores. É uma grande felicidade estar diante deles, queridos professores, encontrá-los todos juntos neste momento festivo e feliz para nós. Sinto-me também muito honrado de representar a Caixa Econômica Federal junto a outras grandes empresas estatais.

Como diz muito bem o prof. Belluzzo, Celso Furtado era, antes de tudo, um homem de espírito público e é uma grata surpresa percebermos que a Caixa Econômica Federal, embora venha se preparando há anos para se privatizar, ainda consegue manter um corpo de funcionários com grande espírito público.

Tive a oportunidade de assistir talvez a uma das últimas exposições de Celso Furtado. Foi na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. O prof. Belluzzo também estava presente. Como ele não pôde viajar, seus depoimentos foram apresentados em vídeo, no qual, ele, o maior teórico do mundo em desenvolvimento econômico, já no final da vida, com sua sabedoria e capacidade de síntese, equacionou o problema da seguinte forma: desenvolvimento socioeconômico é simplesmente crescimento do emprego e inclusão social.

Essa é uma visão com a qual compartilham a Caixa Econômica Federal como também as outras empresas estatais aqui presentes. Mas é particularmente o caso da Caixa, quando faz financiamento habitacional com uma capacidade extraordinária de gerar empregos e de incluir socialmente, quando faz os programas de transferência de renda do país e alcança excelentes resultados.

O Centro Celso Furtado, ao resgatar o desenvolvimentismo, pratica uma maneira de criar, de formar um público, de formar funcionários das empresas estatais dentro do espírito que por muitas décadas predominou no país, sob a liderança de Celso Furtado, e que foi o melhor tempo da história econômica desse país. Quero agradecer e dizer que a Caixa pretende dar todo o apoio a essa iniciativa. Muito obrigado.

JOSÉ SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO. Boa tarde a todos, gostaria de saudar os membros da mesa, Demian, Belluzzo, Fernando e Saraiva, saudar, de forma particular, a professora Maria da Conceição Tavares, o prof. Wilson Cano, prof. Castro, prof. Lessa, prof. Cláudio Salm, velhos amigos e professores que nos formaram.

O Centro Celso Furtado tem um papel absolutamente fundamental no resgate de uma tradição que teve no passado muita importância e influência. Nós, economistas brasileiros, deixamos de colocar no centro da nossa discussão, dos formuladores de políticas, as questões da superação dos entraves ao desenvolvimento, da recuperação da importância da distribuição da renda, da superação dos entraves estruturais, setoriais, da necessidade de entender os desequilíbrios que ocorrem entre as decisões de curto e longo prazo, as dificuldades que temos na escolha de tecnologias, na adequação dos melhores mecanismos para a geração de um crescimento equilibrado de longo prazo e sustentável. Levamos muito tempo com uma discussão focada em questões de políticas de estabilização, em política macroeconômica de curto prazo, em discussões sobre a estabilidade da economia.

Acredito que este Centro vai resgatar essa tradição e tentar atualizá-la. Ele terá um papel importante na formação do pensamento. Vai seguir a tradição de Celso Furtado, que era um homem de pensamento, de interpretação, que acreditava que mais importante que conhecer o mundo era transformar o mundo. Era um homem de Estado, como foi lembrado aqui pelo prof. Belluzzo, um homem de políticas de intervenção, as que permitiam transformações para o desenvolvimento. Sem transformação, sem mudança, não é possível haver desenvolvimento. O desenvolvimento não é um processo quieto e calmo. É um processo transformador, com conflitos, no qual ocorre a superação das desigualdades e dos desequilíbrios.

Estou também satisfeito de estar aqui representando a Petrobras. A prof. Maria da Conceição lembrou que nós às vezes somos chamados de nação amiga, mas a Petrobras é, em primeiro lugar, uma empresa que tem alguns valores importantes, pois ela baseia sua estratégia no crescimento. Ela precisa crescer. Fundamenta sua estratégia na rentabilidade, porque precisa ter um crescimento sustentável; sem, entretanto, esquecer o terceiro pilar fundamental de sua estratégia, que é sua responsabilidade social. É uma empresa que tem como valor fundamental a brasilidade, o relacionamento com o Brasil, a responsabilidade com o cresci-

mento brasileiro. Somos uma empresa cuja atividade representa (os números não são muito precisos), entre 7 e 9% do PIB brasileiro. Se além disso, incluirmos os efeitos para trás dos nossos investimentos, nós vamos falar de alguma coisa em torno de 16 a 18% do PIB brasileiro como resultado de nossas decisões.

Portanto, as decisões da Petrobras não podem ser decisões que olhem apenas para os objetivos da empresa. As decisões da Petrobras precisam levar em consideração os seus impactos sobre o conjunto das atividades do Brasil. Não somos somente uma empresa importante no dinamismo brasileiro. No ano passado tivemos 23,7 bilhões de reais de lucro, mas tivemos também 26 bilhões de reais de investimento. Sabemos que os nossos investimentos hoje forçam e levam diversos setores da economia brasileira ao limite de sua capacidade. Estamos enfrentando limites de capacidade de expansão dos setores fornecedores dos bens e serviços que usamos.

Nós temos uma previsão de investimentos para 2006 da ordem de 38 bilhões de reais. São investimentos em torno de 15 a 16 bilhões de dólares durante o ano de 2006. Certamente, esse investimento vai ter um impacto enorme no dinamismo da economia brasileira. Não se pode pensar isso só do ponto de vista empresarial. Temos que pensar também do ponto de vista de seus impactos no crescimento do mercado. Mas, além da análise dos efeitos para trás da atividade da Petrobras, temos que analisar também uma outra dimensão da empresa, sua dimensão de integração e expansão internacional, sua participação no mundo na área da geração de energia. Energia no sentido amplo, não só hidroeleticidade, para não criar ciúmes aqui com os nossos amigos da Eletrobrás. Nesse sentido, também, me parece que não dá para se analisar esse papel da expansão da Petrobras exclusivamente do ponto de vista microeconômico, do ponto de vista apenas da empresa, mas também precisam ser levados em conta seus efeitos sobre os processos de desenvolvimento, sobre as transformações.

Por tudo isso, estamos muito satisfeitos por retomarmos e participarmos dessa discussão sobre o desenvolvimento aqui no Centro Internacional Celso Furtado, bem no momento em que alcançamos auto-suficiência na produção de petróleo. Isso significa que seremos um dos poucos países do mundo – porque até os países produtores têm problemas de capacidade de refino – com capacidade interna de refino e de produção de petróleo suficiente para atender ao mercado internacional. Isso dá uma autonomia de expansão e eleva nossa capacidade de gestão das flutuações e das crises referentes à energia no mundo, que hoje é um dos fenô-

menos fundamentais da economia mundial. O que significa, para o Brasil, estar numa posição excepcional que permite o planejamento de longo prazo, sem que seus impactos sejam demasiados sobre a economia brasileira.

Compreendemos, com isso, que não podemos isolar nosso mercado do mercado internacional. Porém, podemos fazer com que os impactos sejam muito mais suaves sobre o mercado nacional do que os do mercado internacional. É por esse conjunto de questões que vejo uma perfeita identidade de propósitos e de interesses entre a Petrobras e o Centro Celso Furtado.

Portanto, é com muito orgulho que participo desta mesa. Infelizmente, dado às atividades burocráticas decorrentes de ser presidente da Petrobras, não poderei assistir às conferências. Tenho certeza de que estas serão contribuições importantes na direção de um conhecimento mais aprofundado de nossos problemas e que com certeza provocarão novas idéias para ajudar a definir caminhos para as mudanças que precisamos em nosso país. Muito obrigado.

L.G. BELLUZZO. Muito bem, vamos passar direto aos debates. Cada expositor terá meia hora, improrrogável; depois, abriremos o debate para o público. Com a palavra o prof. Antonio Barros de Castro.

ANTONIO BARROS DE CASTRO. É uma grande satisfação estar aqui, neste debate inicial do Centro. Seguirei à risca as recomendações do prof. Belluzzo quanto ao procedimento do nosso querido prof. Celso Furtado. Ou seja, como ele, vou tentar, focando sempre em última análise o objeto Brasil, vou tentar pensar usando um pouco aquilo que Furtado chamava, na *Fantasia organizada*, de “os ares do mundo”. Ou seja, as idéias que estão nascendo, se desenvolvendo, se consolidando, e os grandes fatos deste mundo. E, finalmente, ainda por sugestão do prof. Belluzzo, privilegiando a idéia de potencialidade e transformação. Rigorosamente, portanto, dentro das sugestões aqui mencionadas. A segunda observação inicial é que não tenho a mais remota possibilidade de burilar um texto; estou trabalhando tanto quanto posso aqui no Banco, de maneira que vou desenvolver as idéias assim um pouco tateando e buscando colocá-las da melhor forma que consigo.

O grande tema de Furtado, que é o nosso tema, é o objeto Brasil, como pensar o Brasil. Começaria então lembrando – isso vai nos acompanhar um pouco ao longo da exposição – que o Brasil, quando Furtado começa a pensá-lo, já vinha sendo pensado por alguns clássicos, mas, sobretudo, digamos, o Brasil econômi-

co, a problemática econômica brasileira, carecia bastante de molduras teóricas e Furtado tem a ousadia de tentar formular, criar, propor uma moldura própria. É um ato de grande rebeldia intelectual, de grande ousadia intelectual. Por quê? Porque na realidade, aí por volta de 1952, 54, 56, há uma dominância completa de dois paradigmas. Furtado não se encaixa em nenhum dos dois. O primeiro paradigma, como nós bem sabemos, muito antigo, é o que crê que o relevante, quando se toma uma realidade, não é partir de suas especificidades, de sua historicidade, nada disso. É ver o que é que está travando a mão invisível.

É assim que Adam Smith revê todo o mercantilismo e tudo o que vem antes dele. O que é que travava o império do mercado, o que é que travava a mão invisível nesses países. É toda uma agenda que está implícita nessa proposta. Qual é a agenda? É a agenda da liberação da mão invisível. Essa certamente não é a abordagem furtadiana. Essa é grande tese da convergência da qual Celso Furtado, e muitos outros, não compartilham.

Pois bem, mas Furtado é também um rebelde em relação à outra grande tradição, a marxista. Certamente, ao pensar Brasil, Furtado não se coloca uma questão propriamente marxista. Ele não se pergunta em que estágio da transição do feudalismo para o capitalismo ou do capitalismo para alguma outra coisa se encontra o país. Certamente não pensa em termos de modos de produção. Ele coloca a coisa com enfoque muito mais claro, objetivo e próximo do concreto. Refiro-me sumariamente a isso, logo a seguir. Tampouco aceita que o problema da pobreza do Brasil seja um problema de espoliação, de perdas decorrentes do imperialismo. Muito pelo contrário. Em Furtado fica claro que o problema é de estrutura.

Ou seja, há uma estrutura peculiar latino-americana, uma subestrutura peculiar brasileira. Uma das melhores obras do Furtado, a meu ver, sem dúvida alguma, é o trabalho dele sobre a Venezuela, em que magistralmente capta uma estrutura, que é a economia petroleira, e desenvolve as propriedades dessa estrutura. A partir do desenvolvimento das propriedades dessa estrutura petroleira, ele cria um marco teórico que 10, 20 anos depois, seria apropriado pelo mundo árabe e hoje é muito referido no Oriente Médio como um ensaio-matriz.

Furtado pensa estrutura. A partir daí ele é um dos pensadores do subdesenvolvimento como uma estrutura peculiar. É claro que há muitos outros que contribuem decisivamente – Myrdal, Paul Baran, etc. –, mas não vamos falar sobre isso agora. A questão é a constituição do objeto. Que objeto é esse? O que é capaz de mover

esse objeto? Qual é a potencialidade guardada nesse objeto, nessa estrutura? Como é que ela fica, deixada espontaneamente, e como é que ela pode ser transformada para sair do seu movimento espontâneo e ir se adequando a movimentos ascendentes que procuram levá-la a outro nível, a outro estágio, e assim por diante?

Paro por aqui essas pré-considerações conceituais, analíticas, e salto para um tema contemporâneo, tendo por trás essas idéias. Onde nos encontramos, em termos de países, de economias? Preciso ser absolutamente simplificador, sumário, mas diria, antes de qualquer coisa, que não houve convergência alguma, senão no interior de certos blocos. No continente europeu houve uma convergência. Mas no mundo como um todo não houve. Lembremos um dado de David Landes: no passado, antes do capitalismo, a diferença entre os mais ricos e os mais pobres era de cinco vezes; recentemente, uma das estimativas existentes a esse respeito diz que a diferença entre o mais avançado e o mais atrasado saltou de cinco para quatrocentas vezes. É uma mudança que dispensa qualquer comentário. Pois bem, agora nos perguntemos: esse outro mundo, composto de economias tão diferentes, que blocos, que tipos de economias ele contém? Mais uma vez vou fazer uma simplificação, convicto de que comparar, fazer tipologia, é um passo muito importante do pensamento.

Diria que a literatura, incluindo aí algumas obras relativamente recentes, distingue quatro tipos de economia. Existem, desde logo, as economias desenvolvidas. A seguir, diria que existe aquilo que Alice Amsden chamou de “resto” em seu livro *The Rise of “The Rest”*. É uma palavra cruel, vem de uma classificação anglo-saxônica, mas aqui não estou usando a classificação da Alice, porque o meu objetivo, o meu processo analítico é outro. Na realidade o “resto” aqui é o resto mesmo. Ou seja, os que sobraram, literalmente. É Haiti, Birmânia, Bolívia, em certa medida Bangladesh, etc., que estão quatrocentas vezes atrás. Esse resto não conseguiu embarcar, em nenhum sentido, no mundo contemporâneo, perdeu as origens, para as quais não consegue voltar e tem um dramático problema de identidade. Mas agora vem a grande novidade. É o terceiro grupo.

O terceiro grupo ninguém previu. Se alguém, em certa medida, em certo sentido previu, foi Marx no prefácio do *Capital* à edição alemã, quando fala dos saltos que têm de dar os mais atrasados, que vêm no mais adiantado a imagem do seu próprio futuro, entre aspas, decerto. É o grupo que fez emparelhamento, o grupo do *catch up*. É o Japão, é a Coréia, neste momento é a China, é a Irlanda. O grupo

de países que, de alguma maneira, conseguem espetacularmente assimilar técnicas e saltar de uma posição bem inferior para uma posição de rápido emparelhamento, sob vários pontos de vista, com os mais adiantados. O tema nunca foi tão candente, dado que agora também a Índia aparentemente está embarcando num *catch up* muito respeitável. Depois vem o quarto grupo, de mais difícil denominação, que é um grupo vastíssimo, uma vasta planície. É nesse grupo que nos encontramos desde 1980. É uma vasta planície, na qual as técnicas capitalistas vão chegando aos poucos, mas não há saltos. O Brasil de 80 em diante não dá mais salto algum, administra uma certa mediocridade em termos de evolução, ainda que mude bastante ao longo do tempo.

Certamente, não é uma situação de paralisia, estática. Mas é, sim, uma situação relativamente plana, em que ele não consegue absolutamente saltar lá para diante. Pois bem, vamos nos perguntar, por um momento, sobre as explicações existentes para essa tipologia, para essas quatro posições. É claro que não há nenhuma teoria definitiva a respeito. É claro que esse é um objeto, por um lado, o mais nobre, talvez, dos objetos e, por outro, complexo, difícilíssimo, mas merece que façamos um mínimo de indagações. Diria que existe uma matriz, à qual não posso deixar de me referir, pois ela é onipresente, que é a matriz smithiana. A matriz smithiana, repito, é aquela que diz que o problema é soltar a mão invisível do mercado, reproduzir as instituições das economias de mercado que dão certo. Essas instituições seriam progressivamente acolhidas pelos outros países. A matriz de Adam Smith foi enormemente reforçada e é esmagadora hoje na Universidade, no centro do mundo. Por exemplo, em Oxford, onde estive recentemente, nota-se algo sufocante nesse sentido. Por quê? Porque através de Douglass North, Oliver Williamson e vários outros a matriz smithiana foi profundamente revivificada, recauchutada. Pessoalmente, e aqui é superficial o meu posicionamento, acho que o poder de explicação dessa matriz é muito limitado, é pouquíssimo poderoso. Até porque, por um teste simples, que pode ser sugerido pela própria tipologia, seria possível perguntar qual é a diferença entre o “resto” do mundo, Haiti, Bolívia, etc., os países da mediocridade e os países do *catch up* segundo essa abordagem?

Ou seja, o Haiti e a Bolívia estariam gigantesicamente distantes, do ponto de vista institucional; os da planície já fizeram algumas reformas estruturais, mas faltam outras, e os do *catch up*, esses se adaptaram às regras ocidentais. Essa proposição vira um alvo fácil com uma saraivada de argumentos que não posso

usar aqui, mas ela não resiste, até porque no caso da tentativa, repetida, reiterada, de usar essa explicação para os casos de *catch up*, beira o ridículo ou ingressa francamente nele. Eu, por exemplo, fui debatedor num congresso internacional em que um coreano, PhD em Minnesota, nos apresentou a Coréia e eu não sabia se ele estava falando da Coréia ou de um estado norte-americano.

Acontece que, como é da tradição do Instituto de Economia da UFRJ, há muito tempo estudamos a Coréia e somos relativamente bons conhecedores da distância abissal que vai da Coréia a um estado norte-americano. Mas eu diria, também, que existe certo interesse nesse tipo de proposição. Por exemplo, não resta dúvida de que em alguns desses países mais atrasados, digamos, o direito de propriedade não está inteiramente estabelecido. É verdade, e isso não deixa de ter conseqüências sobre os negócios. Não nego, embora não esteja entrando nos pormenores. Mas para que se possam compreender os diferentes níveis e os elementos da nossa tipologia através de desvios, pequenos, médios e grandes de um padrão, isso me parece realmente de uma vulnerabilidade extrema.

Certamente, o marxismo hoje tem pouco a dizer no debate. Pode, talvez, inspirar. Creio que praticamente todos, em certa medida, de tempos em tempos somos inspirados por idéias que procedem de Marx. Mas, enquanto corpo teórico, ele não está presente, não tem força, não tem vigor no debate, ainda que exista, subsista e tenha seus porta-vozes eloqüentes. Não vou fazer aqui história. O que digo é que para chegar ao nosso objeto, cumprir o compromisso que estabeleci no primeiro momento com o Belluzzo, ou seja, se quisermos fazer uma operação furtadiana, daquele tipo que defini no início, voltamos em busca da identidade brasileira, que era o velho problema do pensamento clássico brasileiro. Voltamos concretamente à questão mais focada na identidade da estrutura que se quer transformar, nas dificuldades que travam essa estrutura e no potencial dessa estrutura.

Agora vou baixar o grau de abstração e, em certa medida, tomar o assunto a partir desta casa, que participou muito do desenvolvimento econômico do país. Ela fez várias operações intelectuais, construiu propostas a partir de um debate muito fecundo e de uma prática intensa nos vários planos, nas grandes viradas, nos grandes e maus momentos da economia brasileira. Daí que eu me volte para esta casa e me pergunte como o velho BNDES fazia para identificar a estrutura e seu potencial num determinado momento? Uma pergunta importante, decisiva, acho eu. Nos anos 1950, 60, não havia dúvida alguma sobre como se fazia isso. No ba-

lanço de pagamentos, através das importações, que estavam explodindo, analisava-se a elasticidade-renda dos produtos, viam-se as elasticidades mais altas, e este era o foco natural privilegiado do projeto de desenvolvimento daquele momento. É um teste simples, que outros países latino-americanos não souberam fazer, não por falta de acurácia intelectual, mas porque não tinham as instituições necessárias para fazer essa operação. A verdade é que esta foi toda uma fase do nosso passado, foi a fase que construiu a nossa estrutura industrial, a nossa economia contemporânea (inclusive a contemporânea mesmo).

Há um segundo momento na vida do BNDES, muito controvertido, talvez jamais estudado, mas vivido por alguns aqui presentes, vivido por mim, até, em 1980, 81, 82. Esse momento foi quando, mais uma vez, nos perguntamos, depois de construída a estrutura industrial, como esta máquina avançaria, como fazer com que a economia prosseguisse, e como seria dali para frente? O que privilegiar? Não há crescimento homogêneo, é óbvio. O crescimento é puxado por alguns setores. Por onde e como vai ser puxado? Não entrarei em maiores detalhes sobre aquele momento, que foi rico e altamente controvertido, devo dizer apenas que se escolheu a tese da “inserção competitiva”. Trocado em miúdos, isso significava que o Brasil já havia construído a sua estrutura industrial e agora o que tinha a fazer era pegar as novas vantagens comparativas que nasceram junto com a constituição dessa estrutura, que surgiram e emergiram dessa estrutura, e dar-lhe condições para entrar no mundo. A inserção competitiva significa que não somos mais o mercado do café, somos o das indústrias que deram certo aqui. Tratava-se, agora, de projetá-las.

Daí em diante, não houve mais crescimento sustentado. Nunca mais houve capacidade de criar demanda ininterruptamente, permitindo à economia que descrevesse um ciclo de expansão. Não há ciclo de expansão sem demanda. A oferta pode ter o potencial que tiver, se o oxigênio é cortado – e o oxigênio é o mercado –, ela morre. A nossa história passa a ser então uma história nervosa de tentativas de expansão abortadas e assim por diante. Temos então esse crescimento de longo prazo de 2,6% em média. Não se encontrou o caminho.

Evitarei alguns problemas e irei direto ao ponto que me interessa. A questão é como se faz aquela operação furtadiana? Captar a identidade do objeto, o que lhe é peculiar? Com quais instituições podemos contar, quais são as que nos faltam e qual é o potencial? Como se faz isso? Não há fórmula, mas será que não dá para fazer isso no Brasil de hoje? Acho que devemos tentar. Este é o momento que

estamos vivendo. Em 1992, quando passei pelo Banco, não havia a menor condição de se formular sequer essa interrogação. No mês em que cheguei aqui a inflação foi de 22%. A perspectiva era de chegarmos à hiperinflação antes da sucessão presidencial. Em seguida vivemos a tragédia argentina. Lembrem-se do encurtamento do período Alfonsín e de toda a tragédia da hiperinflação argentina. Hoje estamos num outro quadro. Quanto ao crescimento, é bastante insatisfatório, mas, por outro lado, quanto ao referencial macro ele é, claro, como sempre, discutível, tem pontos vulneráveis mas é mais confortável do que em qualquer outro momento nos últimos 25 anos. Disso não há dúvida. É preciso muita má vontade para negar isso.

O fundamental é perguntar se nos foram dadas as condições mínimas de retaguarda. Aqui vou usar a obra de um amigo, Mustak Khan, um economista de Bangladesh, extremamente criativo, que publicou recentemente um artigo em que explora a diferença entre economias de mercado e economias capitalistas. Os orientais sabem que têm economias de mercado há séculos que, praticamente, não se moveram. Marx, por exemplo, não falava de economias de mercado, falava de economias capitalistas. Schumpeter, o que é ainda mais óbvio, estava se perguntando onde estaria o aguilhão capitalista. Voltando ao caso brasileiro, temos uma retaguarda de calma; alguns vão dizer que ainda faltam instituições, mas isso dirão eternamente. Sempre que for frustrante o desempenho, dirão que é porque não se fizeram reformas suficientes. É algo circular, não sai de si mesmo. Mas há os que acham que a calma, do ponto de vista macro é até razoavelmente confortável, pois então resta mobilizar o potencial desta estrutura. Estes estão diante de uma grande questão, uma questão furtadiana, no meu entender.

Estamos convencidos de que algumas das transformações pelas quais está passando o mundo, do ponto de vista tecnológico – e não só tecnológico – são extremamente interessantes para o Brasil. Convencidos de que o Brasil tem grande potencial em alguns blocos de indústrias, de segmentos (a indústria lato sensu inclui o agronegócio). Essa discussão está sendo feita no Banco e está avançando. O presidente do Banco anteontem inaugurou e presidiu a primeira sessão de um Comitê de Estudos Estratégicos. O que significa isso? Foram feitos vários trabalhos que nos dotaram de certos instrumentos de ação que não tínhamos, e atribuiu-se à inovação um papel importante, dando-lhe um novo manual de conduta. Na nova política operacional do Banco, a inovação está – e é importantís-

simo que esteja – apresentada como uma forma de deselitizar. Inovação ainda é pensada como algo próprio da biotecnologia, ou da eletrônica, etc., mas não se trata disso. A nossa idéia é de que o BNDES deve ser o agente, e só ele pode ser, da disseminação da inovação. Por uma razão muito clara: os outros membros, e agora somos membros do Sistema Nacional de Inovação, não têm contato com as indústrias simples, comuns e correntes, enquanto nós temos, de alto a baixo. Daí podermos ser um grande difusor de inovações.

Agora restam as perguntas: para quê, para onde? Qual o rumo? O rumo nos remete de volta, pela última vez, à questão furtadiana. Temos instrumentos, temos possibilidades e potencial, sim. Ele é revelado a olho nu a quem visita empresas, a quem discute, mergulha em numerosos, pequenos, grandes e médios aspectos da economia brasileira. Mas não há rumo. Será que algumas dessas revoluções por que está passando o mundo não são (a) revoluções importantíssimas e (b) revoluções em que o Brasil tem chance? Podemos fazer uma aposta e essa aposta é no sentido que o cruzamento de (a) revolução com (b) oportunidades no Brasil poderá ser muito fértil para nós.

Não posso adiantar o foco que teria essa proposta porque ela está germinando neste momento. Seria impossível, mas para não ficar completamente no abstrato, diria pelo menos que uma barbada nós não podemos evitar. A barbada é a economia do etanol com todos as suas derivações e os seus derivativos sistêmicos, que passam pela química e assim por diante. Sobre isso poderemos falar longamente. É um dos pilares, mas existem outros. Provavelmente mais três ou quatro, ainda não cabe discutir, mas caso se confirmem logo estaremos agindo, já dotados de instrumentos, já dotados do alerta inovativo e da possibilidade de inovar com instrumentos bastante ágeis, para tentar dar um rumo. Rumo a, b, c, d, um conjunto de direções que podem nortear e acelerar. Nada disso vai prevalecer se não houver oxigênio. Ou se os juro forem estratosféricos. Nada disso vai prevalecer se não sairmos da muralha do aprisionamento em que estivemos.

Mas, se sairmos, estaremos pensando nos rumos que nos nortearão. Se há uma coisa evidente na tecnologia e na economia contemporânea, é que ela se abre infinitamente. É muito flexível, e mais do que nunca será preciso o rumo para nortear decisões. Fíeis a Celso Furtado, estamos aqui buscando quais seriam esses rumos. Seria, como eu já disse, prematuro tentar defini-los, mas creio que ao fazê-lo nós estamos, na prática, prestando a maior das homenagens a Celso Furtado.

CARLOS LESSA. Quero em primeiro lugar agradecer por participar desta primeira mesa de debates do Centro Celso Furtado. Confesso que estive pensando em diversas angulações sobre o modo como traria ou procuraria contribuir para o objeto de reflexão nosso, que é Brasil. Começarei por dar razão ao presidente Lula quando, em recente entrevista ao *The Economist*, disse que não tinha sentido comparar o Brasil com (creio que mencionou) China e Estados Unidos. Podia ter, obviamente, se se comparasse à Irlanda, ou Coréia, ou Chile, ou Rússia, ou Índia. São os países, digamos, da moda. Dou inteira razão ao presidente Lula. Muito rapidamente, diria que considero uma maldição fazer do Brasil uma China, numa visão de longo prazo. A China hoje tem 1,3 bilhão de habitantes, 750 milhões estão no campo, a renda média do camponês chinês é um quinto da renda média urbana, e é, portanto, previsível um violentíssimo deslocamento de população do campo para a cidade. Na verdade, a população já se deslocou em grande parte para a cidade, criando junto com a industrialização chinesa um problema de rebaixamento de lençol hídrico que faz com que a China já tenha problemas com a produção de alimentos.

Se somarmos a restrição de petróleo, diria que o longo prazo para a China é extremamente inquietante. Não vou falar de Índia porque é um acinte: 350 milhões de hindus sobrevivem com menos de um dólar por dia. A Índia tem o duvidoso título de dispor de 40% do que as Nações Unidas consideram a miséria do mundo. Eu não quero para o Brasil a Índia. Tampouco quereria a Rússia, etc. Obviamente não vou brincar aqui de comparar o Brasil com o Chile, cuja economia é menor do que a do estado do Rio de Janeiro, e certamente no caso da Irlanda já vamos escorregando para o terreno da brincadeira.

Considero que todo e qualquer exercício deve mergulhar necessariamente nas suas características estruturais. Tentarei levar as minhas reflexões um pouco nesse sentido. Vou tentar trabalhar com um conceito absolutamente impreciso porque se situa entre aqueles famosos enunciados que para a história podem ter alto rigor mas quando se aproximam do concreto tendem a se esfacelar em uma porção de detalhes. Terei de usar uma colcha de retalhos. Lançarei um olhar sobre o Brasil de hoje e direi que o Brasil de hoje começa por sua população. Somos 183 milhões de habitantes, e tivemos algumas transformações de população extremamente intensas nos últimos 25 anos.

Por exemplo, a taxa de fertilidade no Brasil caiu vertiginosamente. Era, em 1960, de 6,3 crianças por mulher, hoje são 2,1 crianças por mulher. Estamos com

um crescimento demográfico anual de aproximadamente 1,6%, declinando, o que cria para o Brasil o que os demógrafos chamam uma janela demográfica. É uma janela de oportunidade demográfica, ou seja, a população em idade de trabalhar durante os próximos 20, 25 anos representará a maior parcela no conjunto da população, porque a população infanto-juvenil vai declinando e não está crescendo tão explosivamente o contingente dos que têm mais de 60 anos. Porém, a janela acaba produzindo um fenômeno chamado envelhecimento. Sinais nesse sentido já são visíveis no Brasil, porém, ainda teremos duas ou três décadas antes que o problema da terceira idade se coloque como questão central das políticas públicas.

Parece importante que qualquer conversa sobre futuro deva começar pela população. Todavia gostaria de chamar a atenção para o fato de que 80% da população brasileira está nas cidades. Esta é uma diferença espetacular, por exemplo, em relação à China, Índia, onde o seu movimento ainda vai produzir uma urbanização cujos resultados nesses países ainda ninguém pode prever. No Brasil já sabemos o que acontece. Já sabemos que no microcosmo urbano temos um macrocosmo de problemas como um todo. Mas não há nenhuma grande novidade significativa nesse domínio.

Começo olhando para algo com o que não concordo, que é a teoria do capital humano, que rejeito completamente. Já conseguimos formalmente universalizar o ensino fundamental, 97% das nossas crianças de sete a 14 anos estão inscritas na rede escolar. Apenas 3% estão fora. No ensino médio já matriculamos 40% da nossa população na idade correspondente. Por conseguinte, do ponto de vista quantitativo, houve uma ampliação significativa do espaço formal no sistema de educação nessas décadas de estagnação. Entretanto, e todos sabem disso, a qualidade é altamente discutível. Testes feitos com os estudantes do ensino fundamental concluíram que 55% deles apresentam gravíssimos problemas de interpretação de textos simples. Uma recente olimpíada internacional de matemática resultou para nós numa situação muito desagradável: numa classificação de 0 a 10, obtivemos a nota um. Aliás, também em relação ao ensino superior brasileiro: não sei como julgar, mas há uma classificação internacional de universidades e a única brasileira que faz parte dela é a Universidade de São Paulo, ocupando a 196ª posição. Imagino que o critério de classificação incluía produção de patentes e artigos citados, imagino que seja um agregado desse tipo. Mas, de qualquer maneira, mesmo se a educação não

é a chave do desenvolvimento, é um direito inequívoco da população. O nosso sistema cresceu, mas a sua qualidade é altamente duvidosa.

Já com respeito à saúde, nem tanto. A saúde bate no horizonte da vida e aí os nossos números são impressionantes, pois tivemos uma importantíssima redução na mortalidade infantil. A mortalidade infantil retrocedeu realmente de forma espetacular. Era de 52,7 crianças por mil nascimentos e caiu para 27 crianças em mil nascimentos, com tendência ao decréscimo. Então, está indo muito bem. Agora me deixem dizer outras coisas que são perturbadoras. Por exemplo, nós somos o campeão mundial em infecção hospitalar. Até já conseguimos matar um presidente, Tancredo Neves. Mas todos os anos são quatrocentos mil que morrem de infecção hospitalar, o que é muito inquietante.

Aliás, os dias comprometidos por infecção hospitalar superam os dias-leito de recuperação cirúrgica. Isso que tem um peso brutal sobre o desempenho do sistema de saúde como um todo. Existem ainda outros indicadores aflitivos, como, por exemplo, as cesárias. O Brasil é o campeão mundial de cesarianas. E o mais espantoso nisso é que na rede pública a percentagem de cesarianas é muito menor que na rede privada. Isso acontece porque paga-se mais a cesariana do que um parto normal. É a mercantilização que se expressa dramaticamente no indicador de cesarianas.

Digo isso para, rapidamente, pular à frente e mostrar que há uma outra dimensão que devemos ter presente, que se refere à dimensão do trânsito. No Brasil temos 1,4 milhão de quilômetros de estradas, dos quais 18% são pavimentadas. Temos alguma coisa como 33 milhões de veículos. Desses 33 milhões de veículos, 10 milhões têm 10 anos ou mais. Porém, o que é absolutamente assustador, é que temos cinco vezes mais acidentes de trânsito do que o Japão. São quarenta e cinco mil mortes em acidentes de trânsito por ano, trezentos mil hospitalizados com relativa gravidade, e, no total, um milhão de acidentes. Numa estimativa, isso custaria 21 bilhões de reais à nação. Literalmente temos um Vietnã no trânsito brasileiro. A guerra do Vietnã, em 10 anos, matou 50 mil norte-americanos. Nós estamos matando a cada ano, com a nossa infra-estrutura de transporte urbano e rodoviário, o equivalente ao total de mortos americanos na guerra do Vietnã.

Passemos para a questão da segurança, que é outro Vietnã. Temos o duvidoso título de ser o 4º país do mundo com o maior número de homicídios por 100 mil habitantes. Somos superados pela África do Sul, pela Colômbia e pela Venezuela.

É bem verdade que a maior parte dos países pobres não tem nem sequer estatísticas, porém a nossa posição é bastante incômoda nessa questão. Mas a estatística de 47 mil pessoas por ano, por morte violenta, é outro Vietnã. Novamente os nossos números são absolutamente assustadores pois quando pegamos a faixa de 20 a 24 anos verifica-se que há quatro vezes mais homicídios entre homens jovens do que mulheres. Começa a haver uma diferença entre a esperança de vida da mulher e do homem; a diferença já está em nove anos na cidade do Rio de Janeiro.

Sendo que nesse cenário há pelo menos um dado assustador que é a família uniparental. A família uniparental – a expressão é do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE – normalmente tem o perfil de uma mãe jovem, pobre, com um ou dois filhos de pais que não assumem a paternidade. Essas famílias representam, no espaço urbano, as mais vulneráveis de todas. Na região metropolitana do Rio de Janeiro, já formam 20% das famílias. É preciso ter presente isso pois toda a rede de creches do país é capaz de atender apenas a 4,71% das crianças na faixa etária correspondente. Não há, portanto, nenhuma alternativa para essas crianças. Mas elas estão nascendo em massa e essas mães formam o exército mais barato da carteira não assinada em atividades típicas de limpeza, conservação e coisas assim.

O que quero é chamar a atenção para o fato de que somos 187 milhões certamente em situação bem melhor que a dos chineses e a dos hindus. Porém, do ponto de vista de garantias republicanas e de padrões mínimos de dignidade, estamos com indicadores gravemente perturbadores. O pior é que eles não estão apresentando melhoria, a não ser em dimensões inteiramente formais. Por exemplo, festeja-se a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH brasileiro, mas essa melhoria está sendo construída em cima de alguns indicadores que não tomam em consideração as dimensões assustadoras que assinala, dos Vietnãs que existem dentro de nosso país.

Creio que aqui estou rigorosamente dentro do sonho de Furtado, dentro do sonho da minha geração, diria do sonho de todos aqueles que lutaram pela redemocratização do país, dentro do sonho permanente dos brasileiros, de construir uma sociedade em que as pessoas tenham uma qualidade de vida digna. Quero conceituar isso como, pelo menos, um salário mínimo decente, acesso à justiça do trabalho e à aposentadoria. Não pretendo mais que isso, mas acho que já seria admirável se acontecesse algo assim neste país. Para fazê-lo, dependemos de algu-

ma coisa chamada organização produtiva. Vamos refletir um pouco sobre organização produtiva como um todo, caminhando por ela em passos bem rápidos porque quero crer que, apesar do medíocre crescimento brasileiro, nos últimos 25 anos assistimos a importantíssimas transformações estruturais na nossa organização produtiva.

Inicialmente gostaria de remontar à República Velha. Naquele momento, tínhamos fundamentalmente um quadro, vou simplificar muito, cafeeiro – era o principal. O café tinha uma característica interessante pois a produção se fazia numa fazenda de brasileiro, a mão-de-obra era brasileira, o transporte ferroviário era feito por empresas brasileiras, o porto de Santos era operado por uma companhia com sede no Rio de Janeiro, cujas ações tinham sido lançadas na Bolsa de Valores no Brasil, no final do século XIX – a Companhia Docas de Santos –, os exportadores eram brasileiros, e os bancos do café eram brasileiros. A semente de espécie melhorada de café era do Instituto Agrônômico de Campinas. Isso era a República Velha.

O complexo cafeeiro podia ter todas as suas deficiências, mas era inequivocamente enraizado no país. O café e toda a sua cadeia produtiva tinham raízes no Brasil. Havia indústrias no Brasil, antes da industrialização. Quase todas, filiais estrangeiras. Começaram a operar industrialmente no Brasil por um ciclo muito conhecido como ciclo de Vernon. Controla-se o mercado, tem-se alguma dificuldade de importação, para garantir começam-se a importar componentes e vai-se progressivamente aumentando a complexidade das operações feitas no país. Essa indústria que havia no país trabalhava com bens não duráveis. Entre elas, as que ainda são as líderes dos seus setores respectivos. Estou pensando em Nestlé, Colgate Palmolive, Johnson & Johnson, etc. As grandes marcas *premium* das redes de supermercados têm todas mais de um século de existência no Brasil. Esse cenário era completado por concessões. A infra-estrutura era quase toda concedida a operadores, quase todos eles estrangeiros.

Funcionávamos com regras não definidas que vinham em grande parte da adaptação de contratos do tempo do Império; por negociações, vamos dizer, casuais, particulares e não generalizadas. Esse era o cenário. Depois de 1930 o cenário se modifica significativamente. No campo industrial, surgem os campeões nacionais, a Votorantim emerge de uma iniciativa de fundo de quintal, vira um grande grupo, é apoiado o grupo de petróleo Ipiranga, em seguida o grupo

Suzano, e o grupo Klabin, etc. Nascem os que ainda são hoje os principais grupos industriais brasileiros. Nascem a partir do fomento da carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil. Começam a surgir as estatais – pragmaticamente, porque frente à impotência do empresário nacional e do empresário estrangeiro, e frente à sua necessidade, iam se plasmando soluções pelas quais nasciam aqui e acolá empresas estatais.

As cadeias produtivas se intensificaram ampliando a sua articulação com aquela indústria que havia se montado ao se abrirem os cafezais. Na verdade, os empresários nacionais começaram a fazer uma porção de componentes que eram usados por essas empresas que dominavam, lato sensu, os não duráveis, para simplificar um pouco as coisas. Mas as cadeias foram se tornando mais complexas com empresas nacionais. O comércio, esse era predominantemente nacional, os empreiteiros começavam a surgir nesse cenário como um grupo dinâmico (e perturbador) de empresários nacionais; os bancos eram quase todos nacionais. Havia poucos bancos estrangeiros, que vinham de muito antes, alguns até do Império, mas em sua maioria perdiam posição dentro do total dos ativos financeiros.

As concessões foram sendo canceladas e o Estado recuperou o controle sobre algumas coisas, sendo as principais os recursos minerais e recursos energéticos renováveis. O Código de Minas e Águas foi decisivo para criar o formato jurídico adequado para esse segmento.

Agora um salto para a atualidade. Tempo de hoje, a agropecuária. Não estabeleçam nenhuma analogia com a República Velha, pois as cadeias produtivas da agropecuária brasileira não são nacionais nem estão enraizadas no país. Vou tomar a soja como exemplo, um exemplo complicado, visto que a produção de soja é de empresário nacional, parte do transporte, pelo menos o caminhão de estrada, é também nacional. E se acabou. O maquinário é todo ele de filiais estrangeiras, o fertilizante é todo ele de antigas unidades da Petrobras, da Petrofértil, que foram privatizadas para estrangeiros, a semente não é mais multiplicada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Embrapa; os exportadores são quatro grupos estrangeiros que controlam todo o negócio da soja. Na verdade, a soja não é uma cadeia produtiva enraizada num território chamado Brasil. Talvez a cadeia da carne esteja um pouquinho melhor. A do álcool e açúcar começa a dar sinais também de, vamos dizer, desnacionalização. Está aí a Dedini, resistindo, e pode ser uma bela alavancagem para explorar uma cadeia de etanol. Mas a Dedini fica

cheia de dedos junto aos bancos, porque o grupo Dedini, afinal de contas, não tem os melhores indicadores de saúde financeira.

Nós temos muitas cadeias produtivas, mas a maior parte não é nacional. Em algumas acontecem coisas espantosas. Por exemplo, nós somos grandes exportadores de couro, couro cru. Somos os maiores exportadores e supridores de couro de Hong Kong, China e Itália, nossos competidores no calçado terminado. E agora a nossa indústria de calçado está sendo destruída – ano passado perdeu 14.000 empregos. Por quê? Por uma combinação de taxa de câmbio complicada e *dumping* social que está sendo feito pelos chineses. Estão sendo contratados os técnicos brasileiros, os *designers* brasileiros e os gerentes das nossas fábricas estão fechando a operação. Por quem? Pelos chineses. Então, no futuro, teremos um sapato feito com couro de vaca brasileira, comprado de uma empresa na China, que usa tecnologia, entre aspas, brasileira, e que vai ser vendido pelo Carrefour a um brasileiro. É um processo interessante mas sou contra, é claro. Se a explicação é a globalização, então dançemos o tango argentino. Mas talvez seja bom compreendermos o processo.

Independentemente do meu estado de irritação com o quadro, é bom que todos saibam do que se trata. Temos ainda uma agricultura caipira, três milhões de pequenos proprietários que estão basicamente fora da economia de mercado, continuam liberando um pouco de gente para a rede urbana. Infelizmente, tem desaparecido mais agricultura caipira do que surgido novos assentados pelo processo de reforma agrária. Deixem-me dizer que nós temos uma política curiosa, pois carecemos de uma política focada nesses três milhões. Há cerca de 600 municípios – grotões – com mais ou menos 27 milhões de pessoas que são, na verdade, população rural num circuito muito precário. Quanto a isso, quero aplaudir o que vem acontecendo, principalmente a combinação de uma previdência social que concede aposentadorias com, pelo menos, um salário-mínimo, e que concede ao trabalhador rural que não foi contribuinte, após os 65 anos, o benefício de prestação continuada de um salário-mínimo.

A combinação desse benefício com o Programa Bolsa-Família está produzindo uma melhoria significativa no padrão de vida desses grotões. Não é irrelevante o que vem acontecendo. São 27 milhões de brasileiros num território que é quatro vezes a França. Logo, acho que tem todo o seu mérito e é bom aplaudir o que dá certo.

Quero agora passar para a mineração. Em mineração, nós tínhamos uma companhia, a Vale do Rio Doce, que foi privatizada numa operação absolutamente perdedora para o governo e o povo brasileiro. Essa mineradora tem o sonho de se converter em mineradora mundial para competir com a Billiton, que é a maior empresa de mineração do mundo, e com a Anglo Americana. Ela deixou de ser uma empresa estratégica para a integração nacional e tem a característica de recuar da metalurgia.

Vamos para a indústria. A indústria no Brasil avançou com ondas de criação de filiais acompanhadas desde o nascimento por empresas nacionais, associadas. Isso foi tipicamente algo do período de Juscelino, quando havia regras para montadoras de veículos. Autopeças deveriam ser empresa nacional. Essa foi uma onda. Outra onda aconteceu nos anos Geisel, quando houve uma multiplicação de empresas, principalmente relacionadas ao segmento de bens de capital. Eu diria que temos agora uma terceira onda que não parece associada à criação de empresas nacionais. É uma onda de compra por fusões e transferências que o nosso Banco Central gosta de chamar de investimentos, e que para mim é mudança patrimonial. A linguagem vai sendo modificada.

Em matéria de comércio, caminhamos do automóvel para grandes redes de comercialização, que não são nacionais. A segunda em tamanho é a Carrefour, a terceira é a Wal-Mart, a maior é a Pão de Açúcar, que era nacional, mas 50% dela já é do grupo francês Casino.

Deixem eu desviar para esse sistema que é protagonista central do jogo político econômico, em que não consigo perceber nenhum enraizamento neste país. Pelo contrário, vejo aí uma grande propensão a se globalizar. Por variados procedimentos. Pode ser desde a “belgificação”, que foi a maneira pela qual a AmBev [Companhia de Bebidas das Américas] se converteu em belga trocando ações com a Interbril, até fusões, compras, deslocamentos. A verdade é que a velocidade com que isso caminhou é impressionante. Para que os senhores tenham uma idéia, as doze empresas brasileiras que têm sinal verde para exportação, possibilidade de fazerem operações de exportação e importação sem prévia fiscalização da aduana, são todas estrangeiras. Não há uma empresa nacional brasileira operando com esse grande privilégio que é poder encurtar o ciclo de 30 dias para oito dias de recepção da mercadoria importada. No mundo do custo financeiro elevado, é uma vantagem decisiva.

Mas se nós formos para os bancos, verificaremos o mesmo, 27% dos ativos já são de bancos estrangeiros. Se nós formos para a mídia, não sei julgar, mas a publicidade já não é mais claramente nacional. Até o ensino superior começa a ser desnacionalizado, pois agora a legislação permite que as fundações se convertam em empresas e já houve compra de empresas universitárias.

Vamos analisar a principal característica de muitas delas, que é serem erosivas e corrosivas da ordem republicana. No mínimo, no nível da fiscalidade. No máximo, no nível das posturas da legislação. Quantas são, ninguém sabe. Pelo Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, o Brasil tem 5,2 milhões de empresas, das quais, curiosamente, só 1,5 milhão tem empregados. As outras não têm empregados. Ou seja, na verdade é a empresa de um homem só; ou de um único empregador. Porém, estima-se que existam 10 milhões de empresas informais. O que é que se chama de empresa informal? Pipoqueiro da esquina é uma nano-empresa informal. O vendedor de milho é outro nano-empresário nacional. Como empreendedorismo ganhou charme, rebatiza-se todo mundo que sobrevive de alguma maneira na informalidade, como empresário de si próprio. É um truque interessante. E aí se diz que a nano-empresa gera emprego. Gera emprego informal, ou seja, sem o amparo da legislação previdenciária nem da legislação trabalhista. Quantos são, ninguém sabe ao certo. Conheço estimativas da economia informal no Brasil que variam de 40% da população economicamente ativa até 60% sobrevivendo na informalidade. Dez milhões de prédios urbanos não têm registro imobiliário. Dez milhões de empresas são informais. E por aí vai. Na verdade, existem, do ponto de vista republicano, dois brasis. Interpenetrados.

Mas essa economia informal guarda uma relação simbiótica com a formal. De grande complexidade. Creio que se formos olhar a organização produtiva pelo ângulo da informalidade, começamos a esbarrar em coisas muito interessantes. Por exemplo, o brasileiro que tem automóvel é o cliente das grandes redes de comercialização. Que já estão desnacionalizadas. A Nestlé vende para cadeias que não são nacionais. Isto é, o jogo é absolutamente fechado e passa muito mais por políticas externas do que qualquer formulação brasileira. Porém, o brasileiro pobre não tem automóvel, compra a pé. Comprando a pé, transporta pequenas quantidades. Então, ele permite que surjam redes secundárias de empresas nacionais comerciais, de porte muito menor. Essas redes, para poderem sobreviver, estão criando cooperativas de compra. Vai então se criando um sistema que

é diferenciado do outro. É como se tivéssemos, no âmbito da informalidade, fundando uma ordem republicana específica, que pode chegar, inclusive, à especulação imobiliária, construindo prédios de onze andares na Rocinha.

Aliás, a clonagem que esse mundo que sobrevive lateralmente faz do mundo organizado é impressionante. Na verdade, pode-se encontrar o equivalente lado a lado. Esse mundo da informalidade é que revela uma fantástica criatividade de novas formas. O interessante é que essas novas formas revisitam o passado. Por exemplo, os 10 milhões de veículos, com 10 anos ou mais, os caminhões de estradas, que no Brasil têm idade média de 17 anos, os tratores agrícolas, que até pouco tempo tinham idade média de 30 anos... Depois que as fábricas os retiraram de produção e que já não há mais autopeças ou peças de reposição, eles são mantidos em funcionamento por artesãos, mecânicos que mantêm essa frota funcionando. Esses mecânicos, o que são? Classificados de informais, por um lado, ou, quando têm o CNPJ, são empresas sem empregados. Quantos são? Ninguém sabe ao certo. Mas temos estimativas das sacoleiras: são 260 mil. É um dos elos de uma cadeia que é toda informal, que começa pelas costureiras *fashion* que não têm registro nenhum, passa pela indústria que tampouco tem registro e não paga ninguém, chega a um atacadista clandestino, informal, que suborna o guarda rodoviário para poder passar com a mercadoria e que a distribui para um exército de vendedores, sem nenhuma regularidade na ponta final de destino. Quantos são? Um pedaço imenso da produção de roupas é feito assim.

Claro que o neoliberal olha para isso e chega à seguinte conclusão: é porque o salário-mínimo no Brasil é muito alto e as vantagens trabalhistas excessivas (risos). Mas é isso mesmo, é a explicação que eles dão. É a explicação que é repetida, sem nenhum pudor pela mídia brasileira, por muitas figuras formadas na Casa das Garças. Certamente se pratica esse discurso como discurso central, e os seus epígonos multiplicam isso por todos os lados da vida brasileira.

Terminando, creio que essa questão da organização produtiva que temos, e de que organização necessitamos para dar o salto, é absolutamente crucial. Precisamos repensar a forma de organização produtiva do futuro brasileiro. Pensar o quê? Vamos ter que pensar, fundamentalmente, em seguro agrícola e crédito agrícola diferenciados. Teremos que imaginar como vamos fomentar os arranjos produtivos locais. É preciso pensar com muita propriedade em como estimular *tradings* de pequenas empresas nacionais.

Creio que existe uma inovação colossal. Mas a inovação a que me refiro não é tecnológica. É uma inovação de protagonismos. Permitam-me dar dois exemplos. Eu fiz uma caminhada pelo Brasil, facilitada porque era presidente do BNDES, e esbarrei aqui e acolá em algumas coisas. Vou contar só uma delas, embora gostaria de poder contar umas três ou quatro. Chama-se Nova Serrana. O que é Nova Serrana? É uma cidadezinha, sem muita expressão, a uns 70 quilômetros de Belo Horizonte. Em Nova Serrana se fabricam 51 a 52% dos calçados esportivos do Brasil. Fazem tênis, sapatilhas de balé, chuteiras, tudo isso. São quase 1.000 organizações com 17 mil empregos. Eles conseguiram se organizar como grande empresa para crescer. Têm central de compras, sistema de planejamento de modelos, de modelagem, manutenção de máquinas, treinamento de mão-de-obra, como se fossem grande empresa. Mas não são. De onde vieram? Da falsificação de tênis. Eles dominaram toda a engenharia reversa do tênis, fazendo tênis para ambulante vender como legítimos Adidas e legítimos Nike. Têm marcas próprias, exportam, têm modelos, e nunca serão comprados pela Nike nem pela Adidas. Por quê? Porque é mercurial. Se tentar comprar, esparrama e surge outra em outro lugar.

É nessas organizações que devemos pensar como prioritárias para tentar equilibrar um pouco o jogo. Ou então vamos ser um epifenômeno da globalização e um epifenômeno em que a transformação vai combinada com a estagnação. Estou absolutamente convencido de que o projeto nacional tem que mapear essa estrutura, que inclui também a economia solidária, outro item dessa trajetória.

Vou ainda falar de outra que não entra em lugar nenhum, mas que é muito importante: a Feira de São Cristóvão. É o maior equipamento de lazer da América do Sul. Cada fim de semana são 120 mil pessoas que vão à Feira de São Cristóvão. Ela surgiu de quê? Da improvisação nordestina de vender um pouco de rapadura que sobrava na chegada pelo pau-de-arara. Hoje tem nove mil pessoas lá, trabalhando. Tem banco próprio, agiota próprio, tudo informal, mas é uma organização que é imbatível no domínio da diversão popular.

São essas as formas que deveríamos criativamente pensar, batizando-as ou não como economia solidária, se quiserem. Não tenho nada contra a expressão, se bem que ache que entre os artesãos a solidariedade é próxima de zero. Eles competem entre si como pequenos-burgueses furiosos. Mas enfim, deixemos de lado isso, o que eu quero dizer é que esse é um tema sobre o qual o Centro deverá

se debruçar, dar alta prioridade, e incentivar a universidade brasileira a estudá-lo ao invés de fazer infundáveis teses sobre o que já é conhecido. Muito obrigado.

HELIO JAGUARIBE. Estimados amigos, membros da mesa, senhoras e senhores. Para mim é motivo de extraordinário prazer, e diria mesmo de honra, participar dessa iniciativa que considero extremamente importante, o lançamento do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Fui amigo de Celso por mais de 50 anos, partilhando as suas idéias, os seus projetos, mantendo com ele um permanente intercâmbio de idéias. É para mim motivo de grande satisfação, uma vez que não pudemos ter o privilégio de aqui o ter vivo, ter pelo menos a memória dele cultivada por este Centro, e não apenas como já foi observado pelos que iniciaram esta nossa sessão, como o museu das idéias de Celso, mas como um Centro dinâmico de continuação dos projetos, de inovação e de discussão da realidade nacional.

Confesso que estou encantado com o começo deste Seminário. As duas exposições que me precederam me pareceram excelentes, com o mérito de abordarem a matéria a partir de ângulos completamente distintos, o ângulo sistêmico do nosso Castro e esse conjunto de dados, de análise, esse mosaico de crises que nos apresentou admiravelmente o Lessa.

Pretendo apresentar uma breve exposição que consiste, na verdade, em perguntar como é possível retomar o movimento de desenvolvimento econômico e social que o Brasil foi capaz de empreender de maneira bastante exitosa dos fins da década de 1940 até fins da década de 1970, para mergulhar em seguida nessa lamentável estagnação em que nos encontramos nos últimos 25 anos.

Que passa com esse país? Algo disso me parece ter sido muito adequadamente focalizado pela exposição de Castro, onde ele discutiu os vários modelos supostamente suscetíveis de romper essa estagnação e mostrou que somente uma retomada de um modelo que seja uma forma reajustada daquele que dinamizou o Brasil nas décadas de 1950, 60 e princípio de 70 seria viável. O problema com que se defronta o Brasil é o da retomada de um enérgico desenvolvimento econômico e social. Distintamente do que ocorreu nas duas décadas precedentes, esse desenvolvimento não deve ser apenas econômico, mas ademais, e quase diria principalmente, um desenvolvimento incorporador das grandes massas, das marginalidades, um movimento que conduza à erradicação da miséria, a uma redução significativa da pobreza e da ignorância. Em suma, um movimento que seja, antes de mais nada, de recupe-

ração para a totalidade do país, dando uma forma digna à cidadania brasileira. Isso só é possível se retomarmos taxas de crescimento anuais não inferiores a 6%.

Contemplamos esses 25 anos em que taxas de 2 e 3% se foram sucedendo, condenando o país à estagnação, em nome de um equilíbrio macroeconômico fictício, que se logrou à custa, por um lado, de um crescente endividamento da União e dos estados e, por outro, dessa terrível estagnação em que nos encontramos nos últimos 25 anos. Como é possível superar isso, em que condições podemos retomar, de uma forma científica e tecnicamente correta, socialmente inovadora e politicamente viável o caminho do desenvolvimento?

Os obstáculos são muitos. Começaria observando o fato de que esses 25 anos de estagnação em que direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente foi se consolidando um pensamento único, neoliberal e monetarista, geraram uma séria depauperação do Estado, a qual, entretanto, não correspondeu a uma redução da despesa pública, mas, ao contrário, ao aumento do gasto de sustentação do Estado, com redução significativa de sua capacidade operacional. Esse é um dos problemas graves com que nos defrontamos: um Estado enfraquecido do ponto de vista operacional e intumescido do ponto de vista do gasto puramente vegetativo. Por outro lado, nos defrontamos também com uma preocupante presença da ideologia neoliberal nas equipes econômicas deste país.

É surpreendente como um homem como Fernando Henrique Cardoso, que obviamente era um social-democrata, tenha executado, embora denegando o fato, uma política neoliberal em economia. É surpreendente como um homem como Luiz Inácio Lula da Silva, obviamente um político voltado para uma idéia de desenvolvimento social e de uma forma moderna de socialização da sociedade, tenha conduzido sua política econômica para o neoliberalismo estagnante, embora proclame a prioridade do social, inibida, todavia, pela total manietação do Estado pela política atual. O Estado brasileiro, de um modo geral, e a União em particular, recolhem mais de 25% do PIB e não têm um tostão disponível para projetos prioritários. Por quê? Porque, por um lado, uma massa gigantesca de recursos é esterilizada pelo exagero dos juros, que absorvem algo como 25% da despesa da União. E, por outro lado, pelo fato de que o exagero da formação dos superávits primários impede a União de ter qualquer capacidade de investimento.

O Brasil é hoje um Estado com alta arrecadação e absoluta incapacidade de aplicar adequadamente os gigantescos recursos que retira da sociedade, e ao

mesmo tempo, ao fazê-lo, impede a iniciativa privada de possibilidades de acesso a essa poupança que é canalizada para o Estado e esterilizada pela política econômica neoliberal. Então, o problema é realmente o de reconstituir um Estado operacional e uma visão nova da economia e da sociedade, superar o neoliberalismo e mostrar como é possível uma política fortemente desenvolvimentista que não seja populista, que seja técnica e cientificamente correta, que seja socialmente incorporadora e politicamente viável.

Isto é possível, mas depende de que Centros como este que estamos agora inaugurando possam formular essas idéias. De que é que depende a retomada do desenvolvimento brasileiro? Em última análise, para mencionar apenas os aspectos internos, de duas condições. Que se supere a camisa-de-força do neoliberalismo e do monetarismo, por meio de uma proposta de projeto nacional idôneo tecnicamente, cientificamente, socialmente e viável politicamente. E, por outro lado, que se mobilize uma opinião pública que pressione, qualquer que seja o governo de turno, as autoridades a seguirem uma linha neodesenvolvimentista.

Estamos diante de uma situação extremamente perigosa. Se o próximo quadriênio, para o qual, tudo indica, vai ser reeleito o presidente Lula, mantiver a política econômica neoliberal que lamentavelmente marcou o primeiro quadriênio, este país começará a ter sérias dificuldades de sair da sua condição de subdesenvolvido. Por uma série de circunstâncias temos um prazo histórico curto para que logremos, com autonomia, alcançar um patamar sustentável de desenvolvimento, o que exige, além de muitas outras medidas, taxas anuais de crescimento não inferiores a 6%, ou seja, mais do dobro da que temos atualmente. Temos talvez 20 anos como prazo histórico para atingir esse patamar, pelas razões que exponho mais adiante. Mas se não o fizermos em prazo muito menor, vamos nos converter num mero segmento indiferenciado do mercado internacional, controlado, como muito bem disse Lessa na sua brilhante exposição, pelas grandes multinacionais, e politicamente subordinado à orientação de Washington. Este é o quadro com que nos defrontamos.

Ora, para lograr esse novo esforço de desenvolvimento, a combinação entre um projeto nacional válido e a incorporação desse projeto pela classe política brasileira, pelos dirigentes brasileiros, de sorte que o projeto não seja apenas uma retórica da Universidade e dos centros de pesquisa, mas uma realidade viva adotada pelas forças dirigentes do país, é necessário um empenho muito grande. Há

obstáculos internos e externos e há obstáculos de outra natureza de que o Brasil não está se dando suficiente conta. É o processo de incorporação crescente de setores decisivos da nossa economia – e com isso da nossa capacidade de auto-sustentação – por forças internacionais, que não são malignas no sentido de uma conspiração visando acabar com o Brasil, mas que têm uma lógica própria, um objetivo próprio, finalidades próprias. Essas finalidades são a lucratividade de um grande sistema, para o qual é irrelevante o que acontecer no território em que estão operando. Não há uma solidariedade com o território.

A solidariedade é com o sistema formador de lucros, que é absolutamente independente daquilo que convém para os territórios onde essas empresas operam. Isso é algo da maior gravidade e volto a lembrar os vários dados que foram apresentados por Lessa. Por outro lado, menciono o fato de que não somente nós dispomos de um prazo relativamente curto para poder retomar o nosso desenvolvimento, antes de nos convertermos num sistema que perdeu a sua autonomia e sua capacidade de auto decisão, mas nos defrontamos num prazo um pouco mais longo com um problema que não foi suficientemente elucidado de modo geral e certamente não o foi no nosso país. Esse problema reside no fato de que a civilização industrial, tal como se desenvolveu a partir de fins do século XVIII, tendo atingido sua plenitude em princípios da primeira metade do século XX, está ameaçada de não sobreviver, na medida em que a ela vão se incorporando setores cada vez maiores da população mundial. Por que foi exitosa a civilização industrial que vai da Inglaterra de fins do século XVIII até os Estados Unidos e a Europa da década de 40? Porque essa civilização estava restrita a um número relativamente pequeno de sociedades. E, portanto, de populações. O que é que vai acontecer na hora em que o desenvolvimento chinês jogar um bilhão e trezentos milhões de pessoas para serem participantes da civilização industrial? Mais de um bilhão de pessoas por parte da Índia? E outros bilhões por parte de outras regiões? Simplesmente a civilização industrial não comporta a participação dessas gigantescas massas.

Estudos feitos por diversas fontes idôneas – não vou aqui entrar em detalhes técnicos – demonstram a impossibilidade de sustentação simplesmente em termos de minérios indispensáveis à manutenção da civilização industrial, se a demanda desses minérios se generalizar para 10 bilhões de pessoas, como tenderá a ocorrer na segunda metade deste século. O planeta não sustenta tal civilização. O que é que vai acontecer quando começar a ficar patente que as fontes de sustentação

da civilização industrial estão se esgotando? A meu ver, poderia haver, teoricamente, idealmente, um grande acordo internacional que conduzisse a uma forma inteligente de utilização de recursos escassos e não renováveis em proveito da humanidade em geral. A tese é possível, é uma tese kantiana, da paz perpétua. Não é isso, entretanto, o que vai acontecer. O que vai provavelmente acontecer é que as grandes potências, diante do risco de perderem acesso a recursos não renováveis dos quais depende a sustentação de sua civilização, vão intervir de uma maneira autoritária e imperialista, de sorte a garantir o suprimento desses recursos, em detrimento do resto da sociedade humana.

Ou seja, nós temos um prazo relativamente curto, dado pela história observável, que eu diria que não é maior que 20 anos, para atingirmos um patamar satisfatório de desenvolvimento auto-sustentável. Mas, se não conseguirmos fazer isso em um certo prazo, não faremos mais na segunda metade deste século, porque a civilização industrial vai entrar em crise de abastecimento de produtos relativamente escassos e as grandes potências vão se apoderar desses produtos em detrimento das sociedades que serão reduzidas àquilo que Castro chamou de “resto”, como Bangladesh e outras sociedades desvalidas do nosso tempo.

Diante disso, surge a pergunta: que fazer? Isso depende, desde logo, da combinação de uma proposta válida, a partir de Centros como este que estamos inaugurando e de outros que felizmente existem em nosso país, que substitua o pensamento único do modelo neoliberal monetarista por um modelo neodesenvolvimentista que seja tecnicamente correto, socialmente incorporativo dos marginalizados e politicamente viável. Este é o problema com o qual este Centro e outros se defrontam. Cabe-nos, continuando a grande tradição de Celso Furtado, empreender um esforço analítico e propositivo que permita a formulação de projetos de desenvolvimento nacional consistentes em todas as dimensões relevantes. Por outro lado, é necessário que se empreenda um esforço de difusão dessas idéias de tal maneira que, independentemente dos eventos eleitorais, de quem venha a ocupar o poder, surja por parte da sociedade brasileira a demanda de que determinadas coisas não podem deixar de ser feitas. Há um repertório mínimo de exigências de Estado, de exigências nacionais, independentemente de partidos, de conveniências políticas de qualquer circunstância, requisitos de sobrevivência nacional, que precisam ser colocados com absoluta nitidez e têm que exercer um efeito constrangedor sobre qualquer governo que venha a ser eleito pelo povo

brasileiro. Chamo a atenção dos amigos para a absoluta relevância de que se reveste o próximo quadriênio.

Tudo indica que o presidente Lula vai ser reeleito. Com o presidente Lula nós temos um homem com certas qualidades manifestas. Um homem extremamente inteligente, como ele demonstrou, uma pessoa humana de excelente qualidade, um homem que tem efetivo compromisso com a idéia do desenvolvimento econômico e social. Coisas extremamente positivas. Por outro lado, um homem que, no primeiro quadriênio, se deixou controlar pelo neoliberalismo, que deixou que o vandalismo econômico do Partido dos Trabalhadores praticasse os abusos que os inquéritos estão revelando. Em suma, aspectos extremamente negativos cercam esse governo, que tem aspectos tão positivos. O problema é criar na opinião pública, a partir de instituições como a nossa e de outras, uma demanda de tal ordem que conduza o novo governo a ser concomitantemente, como eu creio que será, dotado de grande carisma social e apoiado em um núcleo suficientemente capacitado de gestores técnicos que assegurem a eficiência da administração pública e implementem um projeto econômico e social alternativo ao neoliberal.

De um lado, quais são os requisitos para que seja possível essa retomada do crescimento brasileiro, a partir da idéia de que Centros como o nosso sejam capazes de formular uma proposta válida? E, de outro lado, quais são as condições sociopolíticas que permitam que essas propostas se revistam de grande capacidade de pressão, de tal maneira que balizem os governos futuros, não apenas no próximo quadriênio, mas, na verdade, nos 20 anos que temos pela frente e no curso dos quais devemos conseguir a ascensão à condição de um desenvolvimento satisfatório, auto-sustentável e autônomo? Bem, creio que isso implica várias dimensões. Dimensões internas de um lado, dimensões externas de outro. Começaria pelas internas. Como resultou um pouco da exposição feita por Antônio Castro, diria que as sociedades ocidentais se dividem claramente em dois grupos. Vamos, para facilitar, não incluir as orientais, que tornariam a análise mais complexa. Em um grupo, temos aquelas onde a cultura da sociedade, a sua experiência histórica e outras circunstâncias favorecem o empresarismo individual. Eu as chamaria de “sociedades Adam Smith”. No outro grupo, estão as sociedades em que o empresariado e a mobilização da sociedade para grandes projetos dependem de uma iniciativa promotora do Estado. Essas, eu chamaria de “sociedades colbertianas”. A história do Ocidente é uma demonstração disso. Países como a Inglaterra, a Holanda, ou os escandinavos e, por extensão da Inglaterra, os

Estados Unidos, lograram um extraordinário avanço econômico, tecnológico, social, etc. a partir, predominantemente, embora não exclusivamente, de iniciativas particulares. A iniciativa particular teve uma fertilidade criadora evidente nesses países, o que gerou a ideologia neoliberal que diz que se deixar o mercado atuar, tudo vai bem. Não é assim em todos os países. O mercado atua melhor em certos lugares e muito menos bem em outros lugares.

Como os países da Europa continental lograram esse apreciável grau de desenvolvimento? É claro que existe o empresário alemão, o empresário francês, o empresário italiano, não há a menor dúvida. Entretanto, o empresariado europeu foi orientado, estimulado e promovido para a sua atividade por intervenção do Estado. Foi a atuação de Bismarck que gerou a grande Alemanha industrial. Foi a atuação de Napoleão III, essa figura que ficou um pouco prejudicada por alguns aspectos negativos do seu governo que, sem embargo, gerou todo o esforço de industrialização da França, graças ao qual a França pôde ascender ao século XX. E no período de grande crise da sociedade francesa, foi a intervenção mobilizadora de De Gaulle que mais uma vez retirou uma França que estava resvalando para a condição de país de Terceiro Mundo e a restaurou em sua condição de país desenvolvido. Ou seja, a experiência européia demonstra, não que o Estado pode ser tudo – a experiência soviética demonstrou a extrema falácia desses exageros do estatismo –, mas que a intervenção mobilizadora, a intervenção propiciadora, a intervenção incentivadora e apoiadora do Estado é absolutamente indispensável nas sociedades que têm cultura colbertiana. Somos claramente uma sociedade colbertiana. Tivemos uma atuação extremamente profícua do Estado em vários momentos da nossa vida republicana. Desde a grande renovação trazida pela revolução de 30, pela emergência da classe média como protagonista importante, rompendo o conluio latifúndio-mercantilista que marcava a República Velha, vários episódios da nossa história o demonstram. Não vou lembrá-los, para não perder tempo, mas apenas recordar dois momentos fundamentais de nossa história recente: o governo Vargas, sobretudo o segundo governo Vargas. Mas já no próprio Estado Novo, apesar dos defeitos inaceitáveis, decorrentes da origem autoritária do Estado, a racionalização do serviço público, feita pelo DASP [Departamento Administrativo do Serviço Público], gerou um Estado que foi capaz, a partir do segundo governo Vargas e do governo Kubitschek, de atuar de uma maneira extremamente propícia para a fomentação do grande desenvolvimento que conseguimos lograr nesse período.

Portanto, a primeira condição é que tenhamos um projeto nacional válido, para o qual uma instituição como esta que estamos agora fundando não poderá deixar de ser um importante participante. A segunda condição fundamental é a constituição de um poder mobilizatório das novas idéias que contamine o conjunto da sociedade brasileira e obrigue qualquer governo que venha a ser eleito a seguir as linhas mestras de um novo desenvolvimento. Mas isso depende de algumas outras circunstâncias. Diria que é necessário conjugar esse esforço doméstico com uma visão internacional. Foi possível nas décadas de 1950 e 60 executar de maneira brilhante e com muito êxito o projeto nacional desenvolvimentista do qual eu diria que o ISEB [Instituto Superior de Estudos Brasileiros], de que tive o prazer de participar, foi um importante agente promotor. As idéias do ISEB e do nacional-desenvolvimentismo tiveram efeito fertilizante no segundo governo Vargas e no governo Kubitschek. O que é que se passa agora? É claro que necessitamos, dentro das novas condições do mundo e do Brasil, de um novo projeto do tipo ISEB, e eu creio que um Centro como esse que estamos fundando poderá ser uma dessas agências.

Mas o problema é que o nacional-desenvolvimentismo, nas condições do mundo atual, se tornou muito difícil. A Nação perdeu a capacidade de autonomia de que dispunha nas décadas de 1940 e 50. Hoje, a globalização terrível, da qual Lessa nos deu tantos exemplos, faz com que o puro embasamento nacional, independentemente de outros apoios, seja insuficiente para conter a gigantesca onda de colonização, de neocolonização, de domesticação, que se exerce sobre nós desde o mundo desenvolvido, notadamente das superpotências. Diria que uma condição externa necessária para que o novo projeto nacionalista possa prosperar é a de se consolidar o Mercosul e de se caminhar seriamente para esse projeto, que este governo muito acertadamente está tentando realizar, no sentido de consolidar o sistema, ou melhor, a comunidade sul-americana de nações. Para que venha a prosperar a comunidade sul-americana de nações, para que ela deixe de ser simples desiderato retórico, como agora é, e se torne uma entidade operativa, o segredo evidente é a consolidação do Mercosul. Essa consolidação, por sua vez, depende fundamentalmente do estreitamento apropriado da aliança argentino-brasileira à qual se deve somar, e felizmente se está somando, a intervenção da Venezuela. O eixo Argentina-Brasil-Venezuela, esse triângulo tem um gigantesco poder de aglutinação do sistema sul-americano para imprimir-lhe uma margem de autonomia que constitua barreira satisfatória para a preservação da autonomia nacional dos países membros.

Para isso será necessário por parte do Brasil uma visão muito inteligente. Não basta proclamar a necessidade desse triângulo como núcleo duro da organização do Mercosul e do sistema sul-americano. É necessário compreender, de uma maneira muito lúcida, que um movimento desses tem de se fazer pagando certo preço. Não basta o Brasil dizer “vamos!”. É preciso levar em conta as necessidades reais dos países-membros do sistema Mercosul, que não estão tendo, a meu ver, suficiente atendimento, desde logo, por parte do Brasil, como também, guardadas as proporções, por parte da Argentina. Há sérias queixas do Uruguai e do Paraguai em relação ao Mercosul, no sentido de que se sentem utilizados para fazer número mas têm proveitos insuficientes dentro do sistema. Há um pouco de exagero na queixa desses países menores, na medida em que, se examinarmos sua economia, observaremos que algo como 50% das exportações do Uruguai e do Paraguai vão para o Mercosul. Portanto, essa capacidade de absorver uma produção que não teria mercado alternativo tão propício é algo muito importante. Mas, obviamente, é necessário caminhar muito mais. Ou seja, o Mercosul e todo o sistema que queiramos fazer na América do Sul a fim de imprimir densidade internacional suficiente para conter as pressões externas gigantescas que vão se exercer sobre nós, necessitam mais do que um acordo de tipo político. É necessário formar um projeto industrial, inicialmente “mercosulista”, expansivo ao conjunto da América do Sul. É necessário estabelecer, por meio de acordos de Estado e também de estímulo da iniciativa privada, medidas que conduzam à formação de binacionais e multinacionais sul-americanas, que permitam que cada um dos membros do sistema Mercosul aí encontre algo que não é apenas uma solidariedade moral, mas medidas efetivas que atendam a suas demandas econômicas e necessidades culturais. E o Brasil tem que jogar papel decisivo nisso. Ninguém exerce a hegemonia que não seja por meio de condições que dêem respostas para os demais países.

Mencionaria a esse respeito a seguinte reflexão: se considerarmos a história e, no curso da história, a forma pela qual o fenômeno da hegemonia foi exercido, observaremos que ela se limita a três modalidades. A mais usual é a hegemonia exercida coercitivamente. Hegemonia assíria na Mesopotâmia, hegemonia romana na bacia do Mediterrâneo, espanhola nos séculos XV e XVI, hegemonia inglesa, hegemonia americana... Essas são hegemonias coercitivas. O Brasil não tem nenhuma possibilidade de exercer uma hegemonia coercitiva no Mercosul e na América do Sul. Uma segunda modalidade, muito rara, mas que é interessante mencionar, é a hegemonia por fascínio. Existem alguns exemplos históricos. É o

caso de Florença, uma pequena cidade, sem nenhuma importância militar, política e populacional e que, entretanto, no Renascimento exerceu uma extraordinária hegemonia através do fascínio dos seus artistas, dos seus intelectuais. Outro exemplo de hegemonia por fascínio foi a da França de Luiz XV. Perdeu todas as guerras e, não obstante, o francês, por causa dos filósofos, de Voltaire, de Rousseau, tornou-se a língua predominante da Europa, embora a hegemonia político-militar tivesse sido transferida para a Grã-Bretanha. O fascínio da cultura francesa corrigiu as deficiências político-militares e econômicas da França (nós temos as mulheres mais bonitas do mundo, mas não creio que seja suficiente para o exercício de uma “hegemonia por sedução”...).

Assim, eu diria que só nos resta a terceira modalidade da hegemonia, que consiste no exercício de propor aquilo que é bom para todos. Propor um projeto comum que seja bom para os participantes. Somente através de um projeto de otimização partindo do Brasil para o Mercosul e para a América do Sul conseguiremos transformar em sócios operacionais essas instituições, esses países, esses sócios retóricos. O Brasil deve pagar certo preço como o país de maior densidade populacional e econômica do sistema, para que as suas propostas, no sentido da formação de sistemas que autonomizem os países da região, sejam reconhecidas como altamente convenientes para cada um dos outros. É através da combinação desses elementos internos com os elementos externos que eu creio que será possível recuperarmos o tempo perdido. Terminando mencionando que, se não o fizermos, o nosso destino será extremamente lamentável. Já há indicações, e mais uma vez lembro os dados apresentados por Lessa, que são ilustrativas da medida em que é profunda e ampla a margem de desnacionalização a que nosso país já está submetido. Se continuarmos nesse processo, num prazo muito mais curto que aquele de que dispomos para afirmar o nosso desenvolvimento autônomo vamos nos converter em mero segmento indiferenciado do mercado internacional. O que vai acontecer? As pessoas que estão ligadas às multinacionais de certos setores vão viver muito bem. Mas vão viver na medida em que vivem muito bem os brasileiros que habitam em Miami. É mais ou menos a mesma coisa.

O Brasil pode virar uma gigantesca Miami, onde algumas pessoas poderão ter vidas pessoais agradáveis, mas o país perderá seu destino histórico, a sociedade brasileira se tornará irrelevante e as grandes massas pagarão um preço intolerável. Temos, por isso, um prazo curto para empreender esse esforço. E confio enorme-

mente que este Centro que estamos hoje inaugurando seja uma das agências relevantes para a promoção dos resultados que esperamos. Muito obrigado.

WILSON CANO. Boa noite a todos, queria agradecer ao honroso convite e, ao mesmo tempo, parabenizar a iniciativa tão oportuna deste evento, mormente que estamos num ano eleitoral. Num ano como esse, evidentemente, o debate pode renascer e, eventualmente, ser frutífero.

Começo dizendo o que depreendo do título dado a esse encontro. É oportuno lembrar que a maior parte da inteligência econômica nacional, desde fins da década de 1970, converteu-se ao conjunturalismo, anulando assim grande parte dos antigos e conhecidos esforços feitos desde os anos 30 para pensar a construção do futuro da economia nacional. Abracemos, pois, entusiasticamente, a idéia deste repensar. Temos pela frente, de início, uma difícil tarefa, a de detectar quais são esses problemas, estimar suas reais dimensões e hierarquizá-los. Penso que um primeiro passo decorre da inequívoca e urgente tarefa política de definir quais são os nossos objetivos de médio e longo prazo. E só após esse agendamento, nos encontraríamos com a possibilidade concreta de identificá-los e equacioná-los, para que pudéssemos, então, planejar a melhor forma possível de atingir os nossos objetivos.

Podemos simplificar a lista dos nossos objetivos em dois grandes vetores. Primeiro, obter um alto e persistente crescimento da produção e do emprego. Segundo, obter um expressivo resgate da nossa imensa dívida social. Tais objetivos não estão hierarquizados, antes pelo contrário, estão interagindo. Mas a camisa-de-força do modelo neoliberal apenas possibilita o chamado vôo da galinha, o baixo crescimento, além do fato de que a equidade foi substituída pelo lema da suposta eficiência. Um alto e persistente crescimento nesse modelo é impossível. Para isso, o financiamento internacional teria também de ser alto, crescente e persistente. Um investimento substancialmente maior do que tem sido. Mas com esses juros, esse câmbio e a incerteza reinante isso é uma quimera.

Por outro lado, é nosso desejo a realização daquelas metas; elas interpõem problemas políticos e econômicos, que decorrem de movimentos políticos, sociais e econômicos de ontem e de hoje. Primeiro, aqueles decorrentes de nossa história de subdesenvolvimento. Estruturais, portanto, e dos quais não podemos nos livrar. São as dificuldades com os nossos balanços de pagamento, com os problemas de financiamentos de longo prazo, com a situação fiscal, as latentes pressões, até o advento do neoliberalismo, o elevado crescimento econômico e de

emprego urbano, além da expansão da fronteira agrícola, ou seja, agricultura itinerante, de que falava Furtado, os quais promoveram uma ampla acomodação social na sociedade brasileira. Além disso, tivemos também um forte Estado nacional, que, de alguma maneira, soube administrar os problemas. Segundo, os corrosivos efeitos decorridos da década perdida, que estagnaram o crescimento e o avanço das estruturas produtivas, iniciaram tanto a precarização do emprego quanto a derrocada fiscal do Estado. Tais efeitos se acumulariam perversamente aos do período seguinte. Aqui se inicia, na verdade, a destruição do Estado planejador e condutor do crescimento. Terceiro, os efeitos intrínsecos ao modelo neoliberal, que anularam o manejo soberano de nossa política econômica, engessando o câmbio, os juros, a política de crédito e a fiscal. Acresçam-se as privatizações, que retiraram mais poder do Estado, e a falsa promessa da modernização produtiva e da competitividade. Nesse quadro, o investimento público federal, até então o principal motor do crescimento, feneceu. Lembremos que o investimento público e das estatais perfazia 50% da formação de capital e ainda induzia outros 25%, responsável direta ou indiretamente, portanto, por três quartos da formação bruta de capital do país.

Resultado, o investimento não só encolheu no PIB, mas também mudou o seu destino setorial, diminuindo fortemente a sua participação industrial. Mais ainda, sua composição estrutural, entre construção e equipamentos, tendeu a predominar fortemente a primeira, em detrimento da incorporação de novos equipamentos. A consequência disso foi a continuidade do pífio crescimento, calcado no aumento das exportações e na do crédito ao consumo, e do óbvio agravamento do quadro social. O endividamento público exacerbou, contaminando também as hierarquias estaduais e municipais e suas prometidas curas. Através das negociações impostas pelo governo federal, comprometeu as finanças públicas nacionais por 30 anos, deprimindo também os seus investimentos.

Entendo que o modelo atual não admite remendos isolados, os tais ajustamentos parciais – a baixa expressiva dos juros, ou o manejo inteligente do câmbio, ou o direcionamento objetivado da política de crédito, ou ainda o redirecionamento sensato do gasto público. A propósito, esta semana o Tesouro Nacional está cantando vitória por conseguir emitir e vender Notas do Tesouro Nacional, as NTN's, para 2045, à fantástica taxa de juros real de 7,5%, ou seja, nós estamos projetando a nossa primeira colocação mundial em termos de taxas reais para o ano de 2045. E isto é cantado como vitória.

Assim que se romper com essa sinistra combinação antinacional e anti-social, sem perder de vista as chances que temos ou venhamos a ter no mercado internacional, há que se voltar os olhos e as ações prioritariamente, mas não exclusivamente, para o mercado interno. Nossos problemas no mercado internacional são muitos: a falta de competitividade, o baixo valor agregado de nossas exportações e outros. É útil recordar ainda a primeira grande lição de Prebisch, tão bem assimilada e desenvolvida por Furtado: a instabilidade secular indecente dos preços dos produtos primários, a ineludível necessidade de avançar a industrialização e redistribuir a riqueza e a renda. A propósito de nosso sistema, cabe lembrar que nos anos 90 pesquisas oficiais feitas em São Paulo mostravam que do total das nossas exportações agrícolas, em bruto ou processadas, 64% delas ostentavam um carimbo de vulneráveis no comércio internacional, 15% estavam em franco retrocesso, 10% representavam oportunidades perdidas e apenas 11% tinham um caráter expansivo e de otimização. É verdade que nos anos recentes a exacerbação da demanda da China, especialmente, atenuou esse quadro, mas não o eliminou.

Tomados os preços internacionais dos principais produtos primários em julho de 2005, suas variações reais confirmam a tese clássica de Prebisch. Comparando-os com 1980 ou com 1990 – tomo como exemplo apenas uns poucos produtos – o alumínio estava 50% abaixo do preço real de 1980 e 26% abaixo do de 90; o ferro, 49,15%; a soja, 61,27%; o açúcar, 85,46%. Entre os raros produtos que tiveram alguma melhoria, se encontra prioritariamente o petróleo, com ganhos reais nos anos 1990. Lembremos também que desde meados da década de 1980, mais precisamente desde 84, a participação das nossas exportações de manufaturados, na estrutura da nossa pauta, permanece oscilando em torno de apenas 55%.

Toda a grandiosidade da expansão das nossas exportações é incapaz, na verdade, de mudar a sua estrutura de manufaturados para cima. Mas a própria elevação das exportações de produtos industriais deve ser mais bem examinada. Houve um forte aumento das exportações e importações mexicanas, tão apregoado, mas se dele retirarmos as exportações das maquiadoras, os coeficientes de exportação e de importação mexicanas, que se situam em torno de 33% do PIB, baixariam para cerca de 20%. Fato similar, mas não com a mesma intensidade, ocorre hoje também com a China. Nosso caso não é exatamente o mesmo. Contudo, se observarmos nossas cifras recentes de exportação, por exemplo, a de

2004, em bilhões de dólares, as exportações do setor automotivo totalizaram 13 bilhões. As suas importações, 6,8. As da química somaram 3,6, mas gastaram 9,6, e as de material elétrico foram de 3,3 e 8,7. Somando-se esse conjunto de produtos, tivemos uma geração de divisas de 23,5 bilhões, e um gasto de divisa negativo de 27,2.

A euforia recente com a notável expansão de nossas exportações primárias parece ter ignorado que ao mesmo tempo – 1998-2000, o *timing* dos dois censos demográficos nos quais trabalhei – em que a área plantada cresce 53%, o emprego agrícola foi reduzido em 30%; que no mesmo período a expansão do emprego urbano atingiu sua maior cifra, 42%, para a categoria dos autônomos, na qual prevalece, como é sabido, o trabalho informal. O vice-campeão de crescimento do emprego urbano foi o das domésticas, com 38%. E, por incrível que pareça, o terceiro grande colocado foi algo fantástico para o capitalismo: justamente o da categoria dos trabalhadores que não ganham nada, os sem-rendimentos. Não ignoro que para romper e mudar de rumo os problemas a enfrentar são enormes, mas não são intocáveis. Para tanto se exige não só uma vontade política, mas uma nova combinação política nacional que possibilite a reconstrução do Estado e do planejamento para que se procedam as mudanças.

O espaço, a mim cedido neste evento, não me permite sequer alinhar as linhas gerais dessa transformação e das reformas necessárias para isso. Em outro contexto, relativamente recente, tive oportunidade de apresentá-las por escrito. Por último, gostaria de lembrar que a hipocrisia que grassa hoje em dia na sociedade brasileira também está sendo praticada pelos economistas, que passaram a editar coisas – chamemo-las assim – usando títulos que lembram *science-fiction*, ou livros de auto-ajuda. Recentemente, por exemplo, um virou *bestseller*: *O Futuro chegou*. Outro: *A desigualdade desencaibou*. Então, realmente, estamos muito mal... Vocês me desculpem pela brevidade, mas acredito que as exposições que me antecederam mais do que completam as lacunas que eu deixei. Muito obrigado.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. O que eu gostaria de fazer hoje era debater com os meus colegas mais antigos, Castro e Lessa, porque nós somos a segunda geração mais velha dos desenvolvimentistas. Depois de nós, vem a geração do Wilson Cano, e antes, a primeira geração, com os mestres Furtado e Helio Jaguaribe, que foram mestres de todos nós. Não apenas mestres em economia e política, mas sobretudo, pioneiros nas ciências sociais no Brasil. Como disse

Jaguaripe, tomara que nós conseguíssemos fazer deste Centro um ISEB, mas não é provável. Não é provável porque a história do nacional-desenvolvimentismo não se repete. Em todo caso pode vir a ser um Centro de debates para o futuro. Se não for para nós, os mais velhos, talvez seja para os mais jovens. Quanto mais não seja pela razão que Helio apontou. No último livro de Celso Furtado, que reflete sua preocupação com o futuro, um dos capítulos chama-se “A Crise da civilização industrial”. Celso também estava convencido que esta civilização está em crise profunda.

Entenda-se, não é a crise da civilização ocidental e cristã. Que essa vai mal, como todo mundo sabe. Mas da outra, a que deu base à modernidade capitalista. Os grandes países da Ásia, os japoneses e os chineses, também não estão conseguindo introduzir mudanças significativas no paradigma do capitalismo industrial. Mesmo a sua cultura milenar não parece que esteja barrando todos os efeitos perversos do atual estágio do capitalismo mundial. Tendo todas as “civilizações” mergulhado no capitalismo, quer sejam maometanos, cristãos ou agnósticos, os efeitos são os mesmos, sobretudo no que se refere à falta de “solidariedade” e de proteção ao meio-ambiente. A única religião da doutrina moderna do capitalismo são os pentecostais, que, embora não se preocupem com os limites ambientais e sejam fortemente mercantilistas, conseguem solidariedade entre eles. Pelo menos se organizam para sobreviver aos males sociais do capitalismo. Razão pela qual terão provavelmente futuro, pois esses males ainda durarão bastante, dado que depois da crise do socialismo e da tremenda crise das esquerdas, não há à vista um paradigma internacional capaz de resolver o assunto. Uma coisa é desejar ir para lá, outra é entender o caminho.

E é por isso que retomar o pensamento de Furtado é estimulante, porque ele não é liberal e também não é marxista. É agnóstico, mas acredita no poder da razão e do conhecimento para poder organizar o futuro. Segundo mestre Furtado, não seria pelo *laissez-faire*, *laissez-aller* nem pela “luta de classes” que os problemas fundamentais do desenvolvimento e do subdesenvolvimento se resolveriam. Alguns de nós até acham que sim, mas isso tem a ver com a fé, a utopia, ou o mecanicismo. A análise de Furtado, porém, é histórico-estrutural e o seu ponto de partida, explicitado em quase todas as suas obras, é que desenvolvimento e subdesenvolvimento nasceram no mesmo momento histórico em que nasceu o capitalismo industrial inglês. Ali nasceram a divisão internacional do trabalho e a periferia. E aqui continuamos. Por isso é sempre uma dificuldade extrema encontrar

a tal da autonomia em relação ao centro, a não ser como instrumento de luta político-ideológica. Tratar-se-ia de construir um “projeto nacional” que dê conta das necessidades de nosso povo, e das nossas possibilidades de inserção numa nova divisão internacional do trabalho. Como disse o prof. Cano, precisa-se do crescimento da produção e do emprego, mas não é o suficiente, porque o crescimento da produção e do emprego é totalmente assimétrico no Brasil, do ponto de vista da distribuição de renda.

Houve um momento histórico que nos levou à ilusão desenvolvimentista de que haveria uma espécie de contágio, e os movimentos da chamada construção da indústria e da construção do Estado nacional levariam ao desenvolvimento pleno. Getúlio Vargas, autoritário ou não, estava construindo o Estado nacional desenvolvimentista. Mas no período JK já estavam sendo construídas as bases de uma indústria pesada multinacional. Não importa o que se tenha dito nas várias versões sobre a dependência. O fato é que o desenvolvimento associado implica em um tripé em que tem cabido aos empresários nacionais vários papéis. Continua cabendo. Se alguém imagina que os empresários relevantes da chamada burguesia industrial originária paulista sumiram, está enganado. Alguns venderam, não porque tenham falido, está claro? Não me parece que a indústria de autopeças tenha sumido, apenas se desnacionalizou uma parte. A Metal Leve do ex-secretário de Cultura de São Paulo não desapareceu, foi vendida porque ele achou que ia ser estrangulado pela concorrência. Por quê? Porque ele a vendeu na década da abertura brusca, do neoliberalismo. A década de 1990 foi uma tragédia em termos de desemprego e desnacionalização porque realmente fizemos tudo o que se possa imaginar de “regressismo neoliberal”. Voltou a ideologia do *laissez-faire, laissez-aller*, da desregulação dos mercados e das privatizações, mas empresas do porte das grandes empresas de energia e da Vale do Rio Doce não desapareceram nem se desnacionalizaram completamente.

O intervencionismo continental europeu e norte-americano predominou para fazer o *catch up* do século XIX. E nós chegamos a esta ideologia neoliberal de que tem de abrir a economia, desregular, desnacionalizar, diminuir o papel do Estado, antes de completar o desenvolvimento industrial. Enfim, todas essas práticas perversas que já foram aqui apontadas. E isso foi um caso de regressismo ideológico e além do mais foi também cultural, porque com a mídia propagando essas idéias ficou difícil de se lutar por um projeto nacional. Paradoxalmente quem mais recla-

ma deste ou de qualquer governo – a classe média – na verdade perdeu muito menos do que imagina em termos de suas ambições consumistas. Foi, porém, muito contaminada culturalmente e alcançou um peso simbólico desproporcional ao seu tamanho econômico e social. A classe média sucedeu às elites dominantes em seu consumo desvaireado e foi por aí que mestre Furtado começou a discutir o problema da dependência cultural. Ele não estava apenas preocupado com o consumo das elites compradoras de um modelo primário exportador. Ele estava preocupado com o consumismo, com a dependência cultural, com o comportamento “elitista” das nossas classes médias urbanas que surgiram a partir da revolução de 30. Porque a idéia de ver o processo histórico como linear é um equívoco. As classes médias surgiram, se ampliaram, mas se deterioraram e deturpam do ponto de vista do projeto nacional. Aquelas classes médias dos anos 30 não são estas que estão aqui. Está claro? Nem as de JK. Nem as do regime autoritário. Essas que estão aqui foram fabricadas, realmente fabricadas nos últimos 20 e tantos anos, paradoxalmente (e isso é que é a nossa desgraça) em plena transição democrática. Desse ponto de vista, que não é apenas econômico, as elites de classe média tenderam a frear a ação do Estado, tanto em termos econômicos como de ampliação dos direitos sociais. Então eu tendo obviamente a concordar com todos os diagnósticos que foram feitos pelos expositores que me antecederam.

Mas no caso do Cano, que é meu particular amigo e companheiro de trabalho, quero dizer o seguinte sobre a deterioração das relações de troca. Como tendência, você pode ter razão. Mas não se tem certeza sobre qual será o efeito da atual modificação da geografia econômica mundial. Na verdade, os termos de troca melhoraram por causa de toda a demanda asiática de matérias-primas e de oferta de produtos industriais baratos. Essa tendência vai parar? Não sei, aparentemente pode só parar quando chegar a uma crise da civilização industrial. Essa é uma tendência que altera os dados do funcionamento da economia mundial. Por um lado ela permite retomar as teses do Clube de Roma, e daquilo que o Furtado chamou “o mito do desenvolvimento”. Se a China continuar a crescer dessta maneira tenderá a incorporar uma massa gigantesca de população pobre que ainda não entrou no mercado capitalista. Se entrar nos padrões de consumo da atual civilização industrial vai dar um bode gigantesco, inclusive em termos ecológicos.

Então, o que eu quero ressaltar é a seguinte contradição: a China ora é apresentada como um exemplo de *catch up*, com seu desenvolvimento industrial fantástico

que nós devemos admirar e imitar, ora é considerada um perigo para a humanidade do ponto de vista ecológico. Enfim nós temos o azar perturbador de haver uma consciência dramática de estarmos vivendo três tempos, meus senhores. Na nossa vida, em particular na dos mais jovens, há uma convivência entre o tempo virtual, o tempo dos homens e o tempo da terra, dos quais temos uma percepção dramática. O tempo virtual da tecnologia de informação virou um tempo real, altamente perturbador. Depois tem-se o tempo dos homens que se expandiu aumentando a esperança de vida em toda parte, com exceção da África, que está sendo dizimada. Os restos em decomposição e da colonização secular dos impérios são particularmente dramáticos na África. A descolonização africana foi uma luta fantástica. Essa era a grande bandeira, sobretudo para mim que estava lá em Portugal, talvez por causa do complexo de culpa de pertencer ao império mais antigo; primeiro e último, porque também fomos os últimos a nos retirar de Timor..

Finalmente temos o tempo da Terra, cujos limites estão sendo ultrapassados pelos problemas ecológicos levantados pela civilização industrial. Essas questões todas, sobre a temporalidade do mundo contemporâneo produzem uma sensação de caos, de crise civilizatória. Qualquer um de vocês está vendo a morte do tempo da Terra, junto com os genocídios e a instabilidade financeira, até porque a televisão chama a atenção o tempo inteiro. Entre as mortes anunciadas, a chamada “morte súbita”, que vem sem aviso prévio, estão as crises financeiras provocadas pela mobilidade de capitais total, que a tecnologia de informação moderna ajudou a acelerar. Nós somos uma periferia de acesso aberto ao capital estrangeiro que entra e sai quando lhe dá na vontade. Entra, endivida o país, especula e depois se manda. Esta é a cara pós-moderna da dependência externa. Nós nos vimos livres, eu diria, do estágio em que estávamos, da crise de 70, da crise de 80. Depois daquela crise da dívida externa, melhoramos. É indiscutível que melhoramos, o Castro tem razão. Embora não se possa dizer que não melhoramos, é bom não esquecer que não são semelhantes as formas de dependência. Isso é que precisa ter claro. E mais, este dito populismo cambial deste governo não tem nada que ver com o populismo cambial do Fernando Henrique. Então, as coisas neste Seminário aqui ficam confusas, porque devemos esclarecer que nós somos todos da mesma banda (somos todos da banda desenvolvimentista, da banda progressista, da banda nacionalista, da banda social) mas estamos enfocando um problema complexo de ângulos diferentes. Aqui não tem nenhum neoliberal, se tiver deve ser para ter um ataque de azia. E como é que nós temos tão pouco claro o quan-

to mudou o mundo nos últimos 25 anos e o quanto mudou o Brasil nos últimos 25 anos? São os mesmos 25 anos...

A crise no Brasil começou com a crise e a reestruturação da economia mundial. Porque nós somos sempre contemporâneos, e dessa vez até não nos foi tão mal. Basta ver o que aconteceu com a Rússia, que foi praticamente destruída. A Argentina perdeu 30% do produto. Nós não perdemos 30% do produto. Nós ficamos ali, com mini-ciclos de crescimento, na base do vôo da galinha. Ciscando, que é bem do nosso jeito. E de passagem inventando. Essa é a pergunta que eu quero fazer ao Lessa: quero saber se o que ele chama invenção social dos informais é o que eu chamaria de novas economias de subsistência com solidariedade. Não importa que eles concorram entre si, evidente que os feirantes de São Cristóvão concorrem entre si. No entanto, se organizam coletivamente. Pode haver concorrência e solidariedade, desde que o grupo, a estrutura grupal tenha um objetivo comum. Numa civilização capitalista em expansão mundial, mercantilista do jeito que está, eu vou fazer sumir a concorrência, como? Logo não é isso o que me importa. A mim o que importa é não permitir que os grandes conglomerados se apropriem do país e as grandes corporações financeiras, que especulam desenfreadamente, entrem e saiam deste país fazendo o que querem. O que é que aconteceu de grave na década de 1990? Você destruiu o aparelho do Estado, privatizou, liberalizou tudo, tudo. A conta de capitais do Brasil nunca na história foi tão liberalizada. A conta cambial ainda menos, e isso foi o que eles fizeram.

E é claro que nos meteram numa armadilha, porque o país já tinha a dívida velha, com a política econômica neoliberal tomamos dívida nova em grandes proporções. E as duas ainda estão aí e têm que ser amortizadas. Da velha já pagamos praticamente tudo ou roamos para frente. A nova ainda está pesando muito no balanço de pagamentos, só foi enfrentada graças aos enormes superávits comerciais de 2003 em diante. Assim, apesar de termos diminuído muito a fragilidade externa da economia, é preciso ficar atento, até porque o neoliberalismo ainda não acabou e as mudanças na economia global são imprevisíveis.

Quando eu interrompi o Lessa na sua fala sobre globalização, é porque tenho pontos de vista diferentes dos dele sobre o atual estágio mundial do capitalismo. Globalização produtiva existe há mais de 200 anos, com as filiais dos Impérios, e dos grandes centros, na periferia. Essa não é pois a questão central. A questão é que agora nós temos uma coisa chamada *global sourcing*. Este é o fenômeno que ele

descreveu para o nosso couro e os sapatos chineses e que é específico deste estágio da globalização. Então a liberdade de ir e vir contemporânea é maior que a do *laissez-faire, laissez-aller* dos séculos XVIII e XIX. O neoliberalismo é regressivo sim, por seus efeitos sobre o mercado de trabalho, a destruição de renda e a autonomia do Estado nacional. Como o Brasil foi o último país da América Latina a entrar neste jogo, quisemos logo bancar que éramos os primeiros. Que nós temos a mania da grandeza. E tome-lhe liberalização e privatização aceleradas. Pequeno detalhe, os nossos governantes da década de 90 não conseguiram chegar ao fim, porque foram interrompidos em sua trajetória. Quer ver como não conseguiram? O Lessa está escandalizado com a falta de nacionalismo de empresas nacionais legítimas de Brasil, esquecendo-se de que foi um bom negócio para as grandes até 1999, assim como é hoje o da internacionalização das empresas líderes. Assim, parece-me que é sobre os outros países da América Latina que temos de chorar. Chorar sobre a Argentina e o México, onde não sobraram grandes empresas e indústrias nacionais.

O México, na década de 50, tinha o maior grupo industrial da América Latina (o grupo Monterrey) e a Argentina, comparada a nós, era um país industrializado. Não sobrou nenhum grande grupo industrial e financeiro nacionais. Sobraram, por razões óbvias, as grandes estatais do petróleo na Venezuela e no México e do cobre no Chile. E há quem diga que o cobre só escapou porque além de caixa do Tesouro era a caixa dos militares. Era e é a caixa dos militares chilenos. Não por outra razão o Chile tem o exército mais moderno da América Latina e foi o último a sair no jogo da democratização. Porque tem o cobre à disposição. Tem lá uma porcentagem. Então, chegamos a níveis tais de liberalismo, que mesmo o cobre chileno só se mantém nacional por interesses mercantis dos militares. Vocês hão de convir que é brabo. Agora, no Brasil ainda temos grupos industriais importantes nacionais. Estão sentados na mesa de negociações como representantes de instituições que, por mais que elogiem ou não o Ministro da Fazenda, vão ao centro do poder executivo ou mesmo legislativo e disputam os seus interesses. Não dependem do orçamento da república, ao contrário eles é que aportam recursos, para o superávit fiscal. No máximo dependem do crédito dos grandes bancos públicos, que também não existem no resto da América Latina.

Então, quando se fala do investimento público no orçamento fiscal convém lembrar que a conta pesada que está no orçamento da união é referente às estradas e que metade delas já não são públicas, são privadas. As contas orçamentárias mais

importantes são o orçamento social da União e os juros, porque a maior parte do investimento público sai das estatais. Energia não sai do orçamento, sai das afiliadas da Eletrobrás e da Petrobras e parte é financiada pelo BNDES. Por isso é que as estatais estão interessadas no desenvolvimento e lutam contra certas restrições neoliberais. Foram criadas para ser desenvolvimentistas e continuaram, a despeito dos tropeços durante a década de 90, também no auge dos governos FHC, que fez o possível para torná-las *Corporations*. Um pouquinho mais, o BNDES virava uma corporação financeira, um banco de investimento sem regra nenhuma, a não ser as regras do “mercado”. Por um pouco mais, a Petrobras virava uma *Corporation* sem interesses nacionais e a Eletrobrás virava pó porque simplesmente quase quebrou com a política de energia elétrica que o governo passado fez.

A respeito do financiamento do desenvolvimento, nós temos os bancos públicos e outros instrumentos sobre os quais vamos nos debruçar nos próximos seminários. As discussões vão continuar sobre financiamento interno, público e privado, fundos de pensão e mercado de capitais. Para contrastar com o que se diz por aí de não termos recursos para financiar o desenvolvimento. Não temos recursos onde? Não temos recursos no orçamento que está todo comido. Esse é que é o problema para expandir as políticas sociais universais. Mas não se deve pegar o orçamento federal como restrição ao investimento público, quando com o conjunto dos recursos de que dispõem os fundos de pensão das estatais e as próprias estatais teríamos recursos suficientes para financiar o investimento. Então, recursos existem, os problemas vêm da natureza microeconômica do cálculo patrimonial, vêm da falta de coordenação das organizações públicas para controlar o interesse nacional nas negociações com os grandes grupos nacionais e multinacionais. Com a restrição de que as regras mais importantes do financiamento público continuam ditadas por agências multilaterais.

Na transição para a democracia aconteceu uma coisa dramática. Temos ou não temos uma Constituição cidadã, que colocou lá os direitos sociais e públicos essenciais? Temos! Mas os tecnocratas e parte da classe política reclamaram que a Constituição não se podia cumprir. Ninguém reclamou nada durante a ditadura, a não ser os sindicalistas do ABC. Porque, mesmo no campo, na organização camponesa, que se tinha mantido submersa, o pessoal não dava a cara ao tapa porque seriam todos mortos. É um argumento do Wanderley Guilherme dos Santos com o qual eu concordo plenamente. Quando você está num sistema autoritário repressivo, a organi-

zação social não desaparece, apenas enfraquece e submerge. Eu vi seminários das organizações camponesas surgirem em 1977 e 78. A repressão já tinha aliviado e estavam ali todas as representações (menos o MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra], que foi criado mais tarde). Eu nem sabia da existência delas. Por quê? Porque elas não apareciam, não botavam o pescoço de fora ou teriam sido liquidadas. Então parece que há marasmo na luta social, na mobilização das classes populares. Essa participação ativa dos de baixo é central quando se restabelece a democracia, mas a de coordenação e democratização do Estado também. Este era também o ponto de vista de Celso Furtado, sobre o qual ele escreveu muito depois de *Brasil, a construção interrompida*.

Se não passar algum poder de participação nas decisões para as organizações sociais, particularmente dos trabalhadores e do povo, que são as classes subordinadas, não chegaremos a uma sociedade e Estado democráticos. Podem fazer as leis que quiserem, pode ser republicano o quanto quiser, não chegaremos. Não chegaremos porque a Lei da Terra está lá desde 1850, e a gente não conseguiu fazer mudar o núcleo duro do Estatuto da Terra. A Lei do Comércio e os principais códigos são todos muito antigos. Mesmo modificados é difícil mudar o comportamento do Estado e da sociedade. Somos um país altamente mercantil de tradição oligárquica ao qual se sobrepôs um capitalismo de estilo multinacional. Então somos um país heterogêneo, em que todos os atrasos possíveis e todas as modernidades possíveis estão juntas. O que conduz ao panorama que o Lessa descreveu.

O lema da bandeira nacional desde a implantação da República sempre foi “Ordem e Progresso”. Qual passou a ser o nosso lema? Pelo menos o meu e de quase todos os que estão aqui? Seguramente que não foi este. A gente queria muito simplesmente ampliação da democracia e justiça social. Foi por isso que nós lutamos durante o regime militar. Porque em matéria de ordem e progresso, ele nos deu ordem e progresso. Ou não deu? Ou alguém tem dúvidas de que o Geisel foi um governo “progressista”, do ponto de vista da civilização material? Como dizia mestre Furtado: não basta a civilização material, isso é o progressismo do século XIX, no qual o próprio Marx caiu, ao supor que o desenvolvimento das forças produtivas levariam ao desenvolvimento das superestruturas. Parece que não é bem assim. Em vários casos as revoluções começaram pela superestrutura e depois é que promoveram o desenvolvimento da infraestrutura, tanto nas revoluções democráticas burguesas quanto nas socialistas.

A desatualização das idéias de esquerda e o charivari da mídia, misturados com uma enorme indignação sobre o que está acontecendo no mundo, têm perturbado as idéias “progressistas”... O que está acontecendo no mundo é um pavor. Entendamos, se vocês lerem o *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* de Furtado, ou lerem o *Desenvolvimento Desigual e Combinado*, dos marxistas do século XIX e começo do século XX, verão que hoje os Estados Unidos estão em franco processo de subdesenvolvimento. Os Estados Unidos, minha gente! A famosa sociedade homogênea, dos sonhos da Revolução Americana, onde está hoje? Com 40 milhões de miseráveis, com ensino primário público no estado em que está, com o sistema de saúde pública no estado em que está, com os direitos civis diminuídos? Isso é que é altamente perturbador e desafia os paradigmas democráticos contemporâneos.

Claro, houve avanços, mas estas últimas décadas foram muito brabas. Para toda a civilização industrial não, mas para a civilização mundial capitalista sim. Esta espalhou-se pelo mundo mediada pelo poder desvairado de uma potência cuja única pretensão estratégica é que não apareça nenhuma outra à altura dela, e que para isso adotou uma doutrina de segurança pela qual tem de intervir preventivamente nos direitos dos outros. Bem, agora nem dá para dizer que são os comunistas debaixo da mesa. Pelo contrário, a única coisa que sobrou e que poderia ainda ser chamada de comunista, com alguma razão, é a China, e eles negociam perfeitamente bem. Então, como é que foi? Aí, de repente inventam o quê? Ah, o choque de civilizações é uma guerra religiosa... Outra vez! Quer dizer que o problema do Oriente Médio é uma guerra religiosa, somente? Pode ser para o povo, mas seguramente não é para o Império. É sobre essas dificuldades que eu estou falando, e a maioria delas permanecem ocultas ou ininteligíveis. Como dizia o mestre Furtado, o fato de não desvelar as coisas que aconteceram na história recente é que obscurece os crimes que ela cometeu. E nós temos que desvelar os crimes que foram cometidos e não afogá-los em nominalismos. Todo mundo neste país em princípio parece de acordo que devemos crescer, que devemos melhorar a distribuição de renda, e que devemos pagar a dívida social. Todo mundo. Não tem um banqueiro, um reacionário, um conservador, que não diga o mesmo. Desafio que vocês encontrem alguma declaração a favor da pobreza ou a favor da desigualdade... Não há, acabou, isso era antes. Não existe mais direita no Brasil. Toda a direita é envergonhada. É tudo “progressista”. Vocês vão ficar escandalizados, mas se eu disser a algum dos mais importantes macroeconomis-

tas de FHC, que aprontaram essa trapalhada da última década, que eles não são progressistas, vão ficar furiosos. Como não? Primeiro, lutaram contra o regime da ditadura militar. Ou não é verdade? Aliás quase todos os governantes relevantes deste país lutaram contra a ditadura militar. Vários deles estiveram no exílio.

Então, já não basta. Já estava na hora de parar de considerar isso uma virtude que os libera de qualquer crítica. Enterrar de vez a idéia de que é uma distinção definitiva ter lutado contra a ditadura militar, que é nobre ter estado no exílio, que é nobre ter estado na cadeia. Porque vários, centenas, milhares, estiveram. E então isso que fizeram e estão fazendo ainda alguns governos locais e personalidades da República não me parece muito progressista nem democrático. Em resumo, para onde queremos ir com a nossa democracia? Se queremos fazer avançar e não regredir a conquista dos direitos públicos e sociais, para isso há que lutar sempre, não bastam as medalhas e as distinções passadas. Por que temos tão pouca imaginação institucional para construir novas instituições? Para dizer a verdade a sociedade brasileira é mais reacionária que o Congresso brasileiro. Em particular essa classe média cujas opiniões vão à deriva porque seguem a “moda”. Uma classe média histérica, lacerdista, e além disso com um peso simbólico, na mídia e na chamada opinião pública, desproporcional a seu peso real na economia e na sociedade. Portanto, há um desequilíbrio estrutural na sociedade brasileira, que tem que ser superado. Celso Furtado se deu conta o tempo inteiro de que o caráter mimético e consumista das elites é umas das características marcantes do subdesenvolvimento. Ele não disse que nós tínhamos terminado com o subdesenvolvimento, ele disse que sem atacar esses problemas nós não terminaríamos.

Quando ele escreveu *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, em 1961, quando já tinha havido JK e a industrialização, a interiorização do desenvolvimento estava em marcha. O que foi que ele disse? Temos que nos industrializar e podemos crescer. Porém, se não atacarmos o sistema de dominação desta sociedade, o sistema de fazer arranjos entre as elites, que se acham salvadoras da pátria e determinam o que o povo deve querer, e nunca permitiram que as classes subordinadas se manifestem ou participem – porque fazer greves ou ter opiniões subversivas já assusta muito as nossas elites –, então fica difícil terminar com o subdesenvolvimento. Agora, como vocês devem imaginar, quando um governante é apoiado pelos de baixo, como no caso do Lula, as demandas sociais se multiplicam. A pauta de demandas de todos os oprimidos do Brasil é gigantesca. Tem tudo o que você

quiser. Não falta nada. E o Lessa sabe disso, porque o tempo todo ele se preocupou com essa pauta, desde a defesa dos paraplégicos. O Lessa chegou a ser proclamado, em outros tempos (1985), “a mulher do Brasil”, porque queria mais creches. Este aqui eu não tenho nenhuma dúvida de que se preocupará com o social a vida inteira, mesmo que diga coisas com as quais eu não concordo analiticamente, mesmo que tenhamos opiniões divergentes sobre política.

Em resumo, o que tivemos neste Seminário foi o seguinte: Castro apresentou uma análise dos problemas econômicos estruturais, Cano apresentou outra, o prof. Jaguaribe completou com a análise internacional e Lessa expôs, com o estilo que o caracteriza, os problemas sociais. Vamos abrir os problemas. Vamos desvelar. Vamos ver até quão fundo somos capazes de ir e ao mesmo tempo propor algumas políticas que, pelo menos, combinem fins e meios, de uma maneira que implique uma estratégia de desenvolvimento. Além dos fins, é preciso perguntar quais são os meios. Na estratégia de desenvolvimento quais são as metas factíveis? Essa é que é a complicação. E como não é tão fácil levar tudo isso à prática política e social, eu acho que nós ainda estamos longe e provavelmente tenhamos de continuar a lutar ao longo da próxima década para construir um projeto verdadeiramente nacional. Além disso, existem várias restrições externas internalizadas. Primeiro, porque estamos cercados de uma anomia internacional e de uma superpotência internacional com um poder de veto terrível. Segundo, porque o capital financeiro exerce realmente uma ditadura. Não por outra razão a presidente socialista do Chile também vai fazer uma política monetária igual. O mesmo no Uruguai. Até o ministro de Economia de Cuba fez uma patetada de conversão monetária por razões de balanço de pagamentos, que está ferrando com o povo.

Para quem estiver interessado nas transformações geopolíticas da história recente, aviso que é o prof. Fiori que tratará do assunto no próximo seminário. Recentemente, a respeito das controvérsias da política macro-econômica dentro da esquerda ele escreveu um artigo chamado “O Socialismo macro-econômico”. Segundo ele, nunca nenhum regime socialista democrático ou não democrático, diga-se de passagem, teve alguma inventividade macroeconômica. Esta é sobretudo determinada pelas condições de endividamento. Nós estamos endividados até as orelhas. Explodiu a dívida externa. Explodiu a dívida interna. Com isso eu não quero me submeter ao porrete da ditadura financeira. Não quero me submeter intelectualmente, só porque eles me submetem na prática. Tentemos entender:

por que o país paga tão caro?. Da América Latina quem pagará sempre mais caro para qualquer projeto do tipo internacional somos nós, eles cobrarão mais de nós que de ninguém, porque nós temos mais o que dar. Para ajudar a fazer um programa de integração da América do Sul, mais autônomo, que signifique uma identidade mais importante de um bloco que se possa contrapor às outras forças, nós pagaremos mais. Muito simples, quem tem mais recursos paga mais. Mas e o povo tem que pagar? O povo pagou sempre, como é que não paga?! Não paga impostos? Não pagou a inflação e o desemprego? Agora o povo não paga um montante de impostos superior aos da classe média? E todos, povo e classe média, pagam mais que os ricos. Quem paga menos imposto são os ricos, que fazem “planejamento fiscal”. Isso a gente verá quando discutirmos a estrutura social e fiscal. De qualquer modo o povo pagará menos se for possível uma estratégia de desenvolvimento sustentado.

Eu acho que já me esparramei e preciso terminar. Estou convicta de que é preciso o progresso da civilização material, levando em conta os recursos naturais. Desse ponto de vista acho que nós temos chances boas. É verdade, apesar do estrago que temos feito por aí no território, ainda somos um país que tem reservas consideráveis de tudo, água, energia, etc. Ah, mas estamos estragando... Então, tem que impedir que se estrague. Essa é a primeira coisa. É estratégico o uso correto dos recursos naturais. A economia de recursos naturais que tinha deixado de ser importante para ser substituída pela industrialização, isso já era. Agora nós temos que olhar as três coisas. A indústria, os recursos naturais e o agronegócio, que têm de ser compatíveis com o desenvolvimento sustentável. E por outro lado, os serviços, particularmente os financeiros. Porque é por aí que a vaca vai para o brejo. Eles cobram desmesuradamente e compram qualquer coisa. Essa é uma das questões centrais. Eu não sei quem é dono de nada hoje no Brasil. Temos muita dificuldade, porque eles estão todo o tempo comprando. Ah, mas então temos que controlar o mercado de capitais. Seria bom, mas agora eles já têm a maior parte do patrimônio privado e das ações correspondentes. Para todos os efeitos, a Vale é nossa. Até deixar de ser. Vamos ver.

Temos de olhar as questões principais de todos os ângulos. Os vários setores econômicos e as empresas; olhar a chamada dívida social nas suas dimensões heterogêneas; porque há novos pobres, velhos pobres, novíssimos pobres, novos ricos, novíssimos ricos. A estrutura social está em permanente mudança, está

mudando como nunca da década de 90 para cá. E nós estamos com dificuldades de ter sociólogos. Então, o prof. Lessa, que é economista, vira sociólogo, o prof. João Manoel Cardoso de Mello pode virar também... Antes havia o reinado dos bacharéis. Agora os economistas se metem em tudo. Mas é que não têm muita alternativa. Porque cientista político tem, economista também, bons ou maus, sociólogo saiu de moda. Parece que com o exemplo do Príncipe dos Sociólogos os cientistas sociais desistiram e não querem mais fazer sociologia do desenvolvimento. Pronto, meus senhores, estejam liberados e colaborem conosco.



## 2 | MUDANÇAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NA INSERÇÃO DO BRASIL

7 DE ABRIL DE 2006

### **Coordenadora da Mesa:**

Maria da Conceição Tavares. Presidente Acadêmica do Centro Celso Furtado

### **Expositores:**

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Ministério das Relações Exteriores  
MUDANÇAS NA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

José Luís Fiori. Instituto de Economia/UFRJ  
MUDANÇAS ESTRUTURAIS E CRISE DE LIDERANÇA NO SISTEMA MUNDIAL

José Carlos Braga. Instituto de Economia/Unicamp  
INSERÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL E CAPITALISMO NO BRASIL — 1989-2006

Luiz Gonzaga Belluzzo. Instituto de Economia/Unicamp  
MUDANÇAS NA GEOECONOMIA MUNDIAL E SEUS IMPACTOS NO BRASIL

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. Eu gostaria de começar falando um pouco sobre como é possível mudar, já que o título se refere à *mudança* na inserção internacional do Brasil. Para que a nossa inserção possa ser efetivamente uma mudança, ela precisa partir de uma atitude: a de que o Brasil pode e deve construir um sistema que seja mais favorável aos seus interesses. Não estou falando dos interesses dos países em desenvolvimento, mas da idéia de que temos de partir de interesses nacionais.

Temos uma sociedade nossa, uma economia nossa, um sistema político nosso, um sistema social nosso, que é diferente dos outros e é o que conhecemos um pouquinho melhor. Não queremos impor nosso sistema aos outros e nem queremos que os outros imponham o seu a nós. Devemos ter um tipo de visão de como é que o mundo muda. Outra atitude é a de como se segue o mundo – o que, no país do *mainstream*, se chama um país normal.

Vocês já ouviram isso de governos anteriores: “o Brasil deve ser um país normal”. Um país normal é um país ex-colonial que é uma nova colônia, é um país adaptado ao mundo e que aceita a estrutura de poder político, econômico, militar, tecnológico. É “normal” porque não contraria ninguém. Nós não podemos nos encaixar nisso. Isso não é suficiente para nós. Pode ser suficiente para pequenos Estados, cuja capacidade de transformação do mundo é naturalmente limitada por sua dimensão menor. Mas não para um país com as dimensões como o nosso em termos de população, território, recursos e com uma estrutura econômica relativamente muito sofisticada – não igual à dos Estados Unidos, ou do Japão, mas bastante sofisticada para um Estado da periferia. Então, para mudar o mundo, é primeiro preciso saber um pouco como é o mundo, ter uma visão do mundo – sem ela não podemos modificar o mundo. E devemos ter uma visão de como é o Brasil, saber como o Brasil se relaciona com o mundo.

Muitas vezes, quando se lê a respeito de projetos para o Brasil, tem-se uma impressão de que o Brasil está solto no mundo, com total autonomia, podendo fazer certas coisas em determinadas circunstâncias. Mas ninguém muda o mundo sozinho, nem os Estados Unidos, hoje um dos países mais poderosos, conseguem mudar o mundo sozinho. Procuram aliados para essa tarefa de mudar o mundo, à luz do que querem para eles. Naturalmente, com um discurso retórico, dizendo que aquilo o que querem para si é melhor para o mundo. Parece uma atitude altruísta. Nós também podemos tê-la. Aquilo que queremos mudar no mundo é

melhor também para o mundo. Pelo menos para o mundo dos países em desenvolvimento. E também é bom, argumentamos, para os países desenvolvidos, na medida em que essas mudanças criarão enorme estabilidade internacional, o que, portanto, é favorável ao sistema como um todo. Evidentemente, uma visão holística sempre é muito mais difícil politicamente.

Mas quais são as tendências atuais do mundo e suas estruturas? Precisamos ter uma visão do mundo e uma visão do Brasil no mundo, para depois então definir uma estratégia de inserção internacional que mude o mundo a nosso favor. Uma visão, pelo menos a que tenho do mundo, sucintamente, é a seguinte. Vamos começar pela estrutura: o sistema internacional é um sistema de Estados soberanos; não é um sistema de empreendimentos internacionais, não é um sistema de bancos. E quem tem o poder de impor a norma jurídica para disciplinar as relações entre os indivíduos, entre as empresas e entre os Estados, são os Estados nacionais. São eles que determinam em sua escala de soberania, dentro dos seus territórios, quem estabelece as normas relativas ao sistema de crédito – e não os bancos. Os bancos procuram influir sobre esse sistema, mas os atores principais do sistema internacional são os Estados. Não concordo com certas teorias que dizem que os Estados estão acabando. Se os Estados acabassem, seria um caos extraordinário. Para começar, dentro desta sala, não haveria norma que controlasse nosso comportamento, que sancionasse esse comportamento. É porque existem um Estado e normas jurídicas que as pessoas aceitam normalmente certos comportamentos.

Naturalmente, dentro desse sistema existem outros atores: as empresas multinacionais, com a sua extraordinária capacidade de influir, as organizações não-governamentais, como a Igreja. A Igreja é uma organização não-governamental tradicional de grande habilidade, tem a melhor diplomacia do mundo, a mais complexa e a mais antiga – a mais complexa porque lida com valores espirituais e materiais em todos os Estados, ou seja, tem seguidores em todos os Estados. E outras organizações, como os sindicatos, organizações ambientais, organizações profissionais, que procuram influir não só dentro de cada Estado como também em nível internacional. Por exemplo, o Greenpeace, que procura influir na legislação internacional de natureza ambiental. Ou o ATTAC, essa organização francesa criada mais recentemente, que pressiona na área financeira e comercial das negociações. Todas têm uma capacidade de influir muito grande.

Neste universo em que os Estados são atores, nem todos são iguais; alguns são grandes potências, se quisermos usar um linguajar um pouco antigo. Todos sabemos quais são: os países nucleares – Estados Unidos, Inglaterra, França –, isto é, os que têm armas nucleares; os países que são membros do Conselho de Segurança, que por acaso têm armas nucleares (são os mesmos países); os países do G-8 – antes era o G-7, mas a Rússia foi admitida, embora do ponto de vista econômico não tenha uma importância tão grande. Estou exagerando um pouquinho, mas o G-7 era uma organização de países capitalistas desenvolvidos, e a Rússia não é um país capitalista desenvolvido. Agora, já se pensa em convidar a China. Depois, temos uma miríade de micro-Estados. Aí entram as ilhas do Caribe, da Polinésia, Palau... Na última votação das Nações Unidas, a da criação do Conselho de Direitos Humanos, quatro países votaram contra: os Estados Unidos, Israel, as Ilhas Marchand e Palau. Dou um prêmio a quem souber onde fica Palau no mapa. É uma ilha. É algo de talvez cem mil habitantes. Um micro-Estado. Depois há os pequenos Estados. Depois, os Estados médios, como alguns da América Central, da Ásia. Não são micros, mas são pequenos por território ou por população. E depois temos no sistema internacional os grandes Estados da periferia. Os senhores sabem quais são: a Índia, a China, o Brasil, a África do Sul, a Nigéria, a Rússia, que hoje é um Estado da periferia, e, de certa forma, a Argentina, que também é um grande Estado da periferia. A projeção cartográfica distorce um pouco, mas a Argentina tem cerca de três milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados, mais ou menos pouco mais que a metade do Brasil. Os grandes Estados da periferia são relevantes. Têm certa semelhança: a população, o tamanho do território e o fato de, em geral, terem desenvolvido um parque industrial razoável, como a Índia e a China. A China é um caso um pouco peculiar, ainda é um Estado com graves desafios a serem enfrentados.

Bem, esses são os atores. Qual é a dinâmica? Aí temos duas teorias, a teoria de que todos cooperam e chegam a uma situação de soma positiva. Todos ganham. E há uma teoria que diz que só há jogo de soma zero, quer dizer, o que um ganha o outro perde. Prefiro uma outra teoria, de situações complexas, situações de cooperação ou de conflito. O conflito pode chegar a ser armado, mas pode não chegar; pode ser de antagonismos, de várias situações mescladas em que os ganhos se dividem de forma desigual. Alguns Estados ganham mais do que outros. E se não ganhassem, se fosse só um jogo de soma zero, não haveria por que fazer esforço algum.

É porque existe um processo em que se pode ganhar mais que existe o esforço político negociador para criar normas que levem à maior apropriação do produto mundial por um Estado – regras comerciais de investimento, de propriedade intelectual, todo o tipo de regras, regras militares, regras ambientais, para enfrentar uma situação em que todos procuram se apropriar de uma parcela maior do produto.

Quanto às tendências, vou citar somente duas ou três, por causa do tempo. A primeira delas é que existe um processo hoje em dia, que creio ser da maior importância, que é a aceleração do progresso científico e tecnológico. Não é só o progresso, é que ele está se acelerando por causa do volume de recursos gigantescos aplicados em pesquisa de toda ordem, do número de cientistas em atividade e da organização industrial de investigação. A investigação não é algo que ocorre no fundo do quintal, como um professor Pardal que ia lá e descobria alguma coisa. São equipes de pesquisa muito grandes; um grande laboratório farmacêutico na Alemanha tem uma equipe de onze mil pesquisadores. A Embraer tem 2.500 engenheiros aeronáuticos. Não é pouca coisa; e é um número pequeno, relativamente a outras grandes entidades – não sei quantos tem a Boeing. São equipes voltadas para a pesquisa, com equipamentos extraordinariamente sofisticados de todo tipo, no esforço permanente de desenvolver inovações tecnológicas que reduzam o custo de produção ou criem produtos novos. No caso da pesquisa farmacêutica, prevalece o esforço de criar moléculas novas. Não sei quanto custa hoje, mas custava algo como 100 milhões de dólares criar uma molécula. Então, são esforços gigantescos de pesquisa nas diversas áreas, com características diferentes, mas basicamente para criar métodos de produção que reduzam o custo ou criem produtos novos. Em geral, em certas áreas, o produto novo é um produto antigo que se sofisticou, se aperfeiçoou. Não é totalmente novo. É o caso do celular que usamos hoje. Ele parte do telefone, parte de todo o conhecimento de transmissão, de todo um conhecimento que vai se acumulando e permite o lançamento do produto novo que, muito antes de surgir na área civil, surge na área militar.

É na área militar que surgem a informática, a biotecnologia e até a psicologia, como método de interrogação de prisioneiros durante a Segunda Guerra Mundial. Enfim, é na pesquisa militar que está a vanguarda: 75% da pesquisa do Massachusetts Institute of Technology, o MIT, é financiada pelo Departamento de Defesa americano. É a chamada pesquisa livre, pesquisa científica e tecnológica virgem. Mandam dinheiro para as pessoas investigarem equações matemáticas, coisas

aparentemente desvinculadas do processo produtivo. Aparentemente. Mas não são. Pelo contrário, são a base do conhecimento da natureza. Essa aceleração do progresso na área civil vai transformando a organização da produção. Todo o processo de informatização, robotização, todos esses sistemas *just in time*, tudo isso é altamente vinculado à informática. É o que se chama de telemática – telecomunicações com informática. E na área militar, isso também afeta profundamente os métodos de guerrear, de fazer a guerra.

No Iraque, por exemplo, vimos os aviões sem piloto, cada um custando cerca de cinco milhões de dólares. Eles eram controlados de uma base no Texas. Decolavam lá no Iraque e o piloto estava no Texas. Eventualmente, essas novidades um dia se incorporam ao sistema civil. Isso ocorre em todas as áreas de pesquisa, como por exemplo, a metalurgia dos foguetes. É um processo extremamente forte que tem a sua contraparte no esforço crescente de restrição à difusão de tecnologia – ou seja, impedir que ela se difunda. Há cursos nos Estados Unidos que são proibidos para estrangeiros. Há cursos científicos nas grandes universidades a que estrangeiro não pode assistir, dado o nível, o grau do conhecimento. Não é curso de fazer arma. É curso de matemática avançada. Proibido por motivos de segurança nacional. Há toda a legislação de propriedade intelectual, que quem trabalha na área da medicina sabe como é, e que representa o esforço de restringir a difusão de tecnologia em todas as áreas, seja na área nuclear ou na dos grandes computadores. Não estou falando desses micros que usamos. São grandes computadores, gigantescos computadores, com uma capacidade de processamento extraordinária. São os computadores que controlam, por exemplo, o astronauta Marcos Pontes. Controlam todo o lançamento do foguete, toda a trajetória do foguete, e tudo isso exige um nível de sofisticação tecnológica extraordinária. Se os senhores tentarem soltar um foguete do fundo do quintal e fizerem com que ele chegue a algum lugar, terão uma idéia do que isso significa. É extraordinariamente sofisticado. E na área da biotecnologia, estamos atuando sobre a natureza, quer dizer, transformando a natureza e o ser humano. Isso terá conseqüências imprevisíveis no momento. Ninguém sabe ainda os efeitos sobre a natureza dos cruzamentos genéticos, das experiências transgênicas. Ninguém sabe como a natureza vai reagir a isso daqui a 10, 30 anos. A meta, naturalmente, da ciência da biotecnologia é a imortalidade. Essa é a meta. Pesquisas de células-tronco visam a imortalidade, o supremo desejo do homem. Não sei se todos tiveram oportunidade de ler *As viagens de Gulliver*. Existe uma ilha em que algumas pessoas são

imortais. Elas são desprezadas pelos mortais, porque seus defeitos vão se acentuando com a idade e elas vão sendo discriminadas: ninguém quer falar com os imortais. Mas se a imortalidade for acompanhada da eterna juventude, aí já é melhor. Talvez seja para a próxima geração, porque na nossa o desgaste já ocorreu...

Há vários outros fenômenos, mas vou me restringir a dois ou três centrais. Um é o processo de reorganização territorial. De um lado, tivemos o grande fenômeno de desintegração territorial, que foi a União Soviética, e também outros, menores, como a Iugoslávia – além de tendências à desintegração em vários outros países. De outro lado, tivemos fenômenos de integração como o da Alemanha. A Alemanha, ao se reintegrar, tornou-se o país mais poderoso da Europa. Foi também o caso do Vietnã, é o eventual caso da Coreia, de Taiwan, e assim por diante. Mas o grande fenômeno de integração é o da União Européia. Ali existe nitidamente um novo Estado. Quem alega que o projeto de uma Constituição européia foi rejeitado na França e na Holanda não tem notícias de que já foi aprovado em 15 outros países. Portanto, por ora está 15 a dois: a perspectiva é muito maior de aprovação do que desaprovação. Ou seja, ali há um Estado, basta a mencionar a moeda única, característica de um Estado. Nos Estados Unidos da América há a formação não de um novo Estado, mas de um Estado central com duas áreas periféricas, o Canadá e o México, além da América Central, com os novos acordos que foram celebrados. Na realidade, não é como a Europa. É uma área central mas com extensões econômicas no Canadá e no México.

O terceiro fenômeno, que é o mais importante, é o da concentração de poder no sistema internacional. No centro do sistema, alguns poucos países concentram cerca de 80% do PIB mundial, concentram muito mais de 80% da força militar. Os Estados Unidos têm uma capacidade, uma força militar, equivalente à dos 10 países seguintes somados. Depois há também o fenômeno da questão tecnológica. Metade das patentes registradas por ano no mundo o é por empresas americanas. Metade: 45.000 aproximadamente.

Além disso, os Estados Unidos, sendo um sistema, têm um controle político de grande alcance, com participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a propriedade das grandes e médias empresas e o controle muito grande da economia mundial. E controlam os organismos mundiais como o Fundo Monetário, a Organização Mundial do Comércio e outros organismos preponderantes. Ora, a população desse centro não só é bem menor que a do resto

do mundo, como está dividida. A população da Alemanha projetada para daqui a 20 anos é menor que a de hoje, o que é contrabalançado um pouco pela imigração. Mas a imigração cria outro tipo de problema como vimos agora na França. Há fenômeno internacional, problemático, de migrações.

O fato é que esse centro do sistema concentra o poder econômico; a maior parte do comércio internacional é controlada por esses países, assim como a maior parte das empresas multinacionais e assim por diante. Ao mesmo tempo eles têm uma população cada vez menor, o que leva a uma renda *per capita* cada vez maior, uma prosperidade cada vez maior, enquanto que na periferia ocorre o contrário. A população cresce hoje a taxas menores, mas ainda a taxas significativamente maiores que no centro.

O que acontece é meio paradoxal. Apesar de concentrarem tanto poder, os países do centro dependem extraordinariamente da periferia. Até mesmo, para dar um exemplo básico, em termos de energia. A dependência do centro do sistema não é só do ponto de vista de insumos produtivos, como também de mercados. O sujeito faz um jeans no Ceará, vende lá. Se não houvesse a periferia, o centro teria que produzir lá, o que custaria muito mais. As taxas de lucro na periferia, para qualquer tipo de atividade, são muito maiores do que no centro. Daí a importância da possibilidade de aplicar capital na periferia. A recuperação do capital é muito mais rápida, por todas as razões.

Uma outra tendência interessante do sistema internacional é que houve, na minha opinião, uma mudança de filosofia de abordagem em relação à periferia. Havia a idéia de que o centro desenvolvido poderia recuperar, desenvolver a periferia. Essa idéia foi para o ralo, tanto é que os valores destinados à assistência ao desenvolvimento caíram muito em todos os países. Hoje, a idéia é outra: nós estamos aqui numa espécie de fortaleza e quem não se comportar lá fora, nós vamos lá e atiramos no alvo. Atiramos e depois deixamos o país semidestruído. E voltamos para casa. Como em breve farão num país do Oriente Próximo. Vão voltar para casa e deixar o país destruído. Foram jogadas mais bombas no Iraque do que durante a Segunda Guerra Mundial.

Então, o que é que acontece? Esse sistema com micro-Estados, macro-Estados, grandes Estados, essas tendências de ligar Estados através de uma rede de acordos – acordos multilaterais, do tipo da Organização Mundial do Comércio, Carta das Nações Unidas, acordos militares, acordos regionais (OTAN-Organização do

Tratado do Atlântico Norte, NAFTA-*North American Free Trade Agreement*) – acordos políticos, econômicos, militares –, fazem com que dentro daquele território-zinho a norma internacional seja aplicada. É necessário, para o centro, ter um sistema de acordos que imponha normas ao maior número possível de territórios. Essa rede de acordos é de natureza jurídica, são instrumentos jurídicos.

Depois, temos uma rede de empresas multinacionais. Há empresas que atuam nos mais diferentes territórios e se coordenam centralmente, a menos que se tenha a ilusão de que um simples gerente, chamado de presidente de uma empresa multinacional no Brasil, tenha independência. Ele obedece a ordens da matriz. É um executivo. Obedece a uma estratégia central da sua empresa. São centenas, milhares hoje em dia, que atuam em diversos países, que coordenam suas atividades, influem sobre o processo legal de cada país através dos *lobbies*, para fazer com que adotem normas que interessem a elas.

Depois, temos uma rede de bases militares. São 735 bases militares dos Estados Unidos, no exterior, e cerca de setecentas no interior. Não é pouca coisa. Isso, só de bases terrestres, porque as marítimas, que são as grandes esquadras, deslocam-se com armas nucleares, submarinos nucleares, pelos oceanos. Tudo isso existe mas nós não acreditamos, não vemos. Assim como nós também não vemos as bactérias, e talvez pudéssemos não acreditar nas bactérias, na sua ação letal.

Depois, existe uma rede de informações, naturalmente, constituída pelos satélites de informação, os grandes centros de recepção de informações que controlam todos os *e-mails*. Todos, inclusive os telefones. Eu não estou exagerando, há estudos do Parlamento Europeu sobre isso. Não é uma novidade, existe. É desagradável saber que você está passando um *e-mail* que está sendo monitorado. Claro que por sistemas muito sofisticados de computadores. Para fazer a triagem das informações eles recorrem a palavras-chave. Se você se chamar Achmed, a probabilidade de seus *e-mails* serem acompanhados é maior. Se você se chama Manoel, talvez menos. São muitas agências de informações, dezenas de agências que operam na busca da informação, inclusive econômica. Só americanas, são mais de 30 agências. A CIA é apenas uma delas, embora seja a mais sofisticada. Isso tudo está devidamente interligado. Essas coisas existem e estão documentadas.

Esse sistema internacional leva à concentração crescente de poder de todo tipo. A diferença da renda *per capita* brasileira em relação à renda *per capita* americana era muito menor em 1950 do que é hoje, em termos absolutos. Pelo cálculo que eu

fiz era de cerca de seis vezes e hoje é de cerca de 12 vezes. Depende do método, da fonte, mas aumentou e continua a aumentar. Existe um processo de concentração de renda entre os países e dentro dos países. Dentro dos próprios Estados Unidos há uma situação de concentração de renda hoje em dia maior do que era há 20 anos. É um processo de 20 vinte anos.

Hoje, não há a menor dúvida, todo mundo reconhece isso. Até o Banco Mundial reconhece. Isso leva a um mundo cuja característica principal é a emergência de grandes blocos, grandes pólos de poder – os Estados Unidos, a União Européia, a China, países como a Índia, que não será absorvida por ninguém. Mas ontem, no jornal *Herald Tribune*, já havia a notícia de proposta japonesa de criar uma área de integração econômica da Ásia. Provavelmente é o que irá acontecer. Não amanhã, nem depois, pode levar uns 50 anos, quando se esquecerem da Segunda Guerra Mundial, dos massacres em Nanquim será natural que a China e o Japão se associem, talvez até num esquema mais amplo, numa área de integração econômica. Naturalmente, a Rússia é inassimilável pelo tamanho, pela população e, portanto, deverá ficar à margem desse processo. A África é um continente com grandes dificuldades, grandes desafios, grande complexidade. E América do Sul é onde nós temos a chance de construir um pequeno pólo. Porque há uma chance, uma possibilidade.

Este é um mundo de grande arbítrio, grande violência, unilateralismo, tendências hegemônicas, teorias de guerra preventiva: atacar porque há uma suspeita de que no futuro o outro pode nos atacar. Isso é extremamente perigoso para o Brasil. Se tivéssemos 10 milhões de habitantes, não haveria nenhum problema, pois o país não teria jeito mesmo, coitado. Mas temos 190, indo para 200 e poucos, chegaremos a 300 e espero que cheguemos a 400 milhões de habitantes. É claro que espero. Nesse mundo de países de um bilhão de habitantes, quem tiver menos que 400 milhões começa mal, começa com o mercado interno potencialmente menor. Nós conseguimos triunfar diante do prof. Roberto Campos. Ele queria que o Brasil fosse pequeno. Nós não queremos que o Brasil seja pequeno. Nós não queremos e nem adianta querer, porque não será. Não será porque já é grande. Não vai perder território, a população tenderá a crescer e vai para 200 milhões de habitantes, com a nossa ajuda, naturalmente. Se não formos egoístas.

Enfim, este é um mundo muito complicado, com essas tendências, essas características. E o Brasil como vai? Para saber como o Brasil está indo, cada um tem

a sua visão, e eu tenho a minha. A meu ver, temos três características importantes. A primeira é a extraordinária disparidade: a grande característica brasileira não é a pobreza, é a disparidade, é a extraordinária riqueza de um grupo mínimo de pessoas e, de outro lado, a enorme pobreza de uma massa gigantesca, 30 milhões, 40 milhões. Os números variam, mas se contam por dezenas de milhões. E no outro extremo são milhares. Existe um estudo sobre a posse dos ativos: a posse de títulos é um número muito pequeno de famílias que controla; que sejam 20 mil famílias, ou, digamos, 100 mil pessoas se forem famílias de cinco pessoas. O nível de concentração de riqueza é extraordinário.

Tenho um colega economista, que gosta de cavalos, tem um haras. Outro dia ele transportou um cavalo e o animal morreu no avião, uma tristeza, ele ficou profundamente compungido com essa perda familiar. Perdeu um cavalo de 500 mil dólares. Como se dizia na peça... de Shakespeare... mas Brutus é um homem honesto. É extraordinário, como é que se passa de um salário universitário para várias dezenas de milhões de dólares, sem nenhum esforço, é extraordinário. Segundo alguns estudiosos, a diferença dos salários no Brasil é de 20 vezes, mas a disparidade de riqueza não é de 20 vezes, é muito maior, é de milhões de vezes, milhões mesmo, ou quase milhões. Se um sujeito ganha dois dólares por dia, outro pode ter uma renda, digamos, de 30 milhões a partir da sua riqueza, porque esses estudos de concentração de rendas muitas vezes são limitados às diferenças salariais. E aí está a distorção, já que a fonte de renda das pessoas não é só salário, obviamente. Pelo contrário, salário, em geral, é a parte menor.

De toda forma, as disparidades são de renda, de riqueza, regionais, entre a cidade e o campo – ainda que aí varie, porque tem o campo rico também –; as disparidades são dentro da cidade, entre as periferias e os bairros mais ricos, diferenças espaciais. E há as diferenças de origem étnica, muito sérias. E as diferenças de gênero. Os homens não acreditam na discriminação de gênero, sofrida pelas senhoras aqui presentes. Não acreditam porque são os beneficiários dela. Enfim, essas disparidades todas dificultam até mesmo a expansão do mercado interno. Dificultam, portanto, a base operacional segura das empresas. Vejam a questão do embargo à carne brasileira pela Rússia. A empresa que se dedicasse a exportar só para a Rússia, de repente se depara com um embargo por uma autoridade soberana estrangeira e fica no prejuízo. Ter um mercado interno é muito mais importante do que a abertura comercial.

O país que tem um alto grau de abertura é mais vulnerável às forças internacionais. Qualquer medida externa abala profundamente o funcionamento da sua economia. Não é que deva ser fechado, autárquico, nada disso. É ter um mercado interno forte, dinâmico, para garantir a base de operação das unidades produtivas de toda ordem que permita, inclusive, a introdução de inovações tecnológicas. A segunda característica são as vulnerabilidades externas, crônicas. Começam com a Independência. O Brasil, para se tornar independente, assumiu a dívida de Portugal junto à Inglaterra, contraída para combater a independência do Brasil. É interessante o fenômeno. Começaram aí as chamadas “perdas internacionais” do companheiro Brizola. Começaram e foram indo. E o estágio, hoje temporário, de menor vulnerabilidade, não é tão seguro assim. Podem haver mudanças internacionais que alterem essa situação externa. A pauta exportadora brasileira é frágil, tem se reconcentrado em produtos primários – diversificou e concentrou de novo. É a vulnerabilidade militar, tecnológica e política. E ideológica. Basta um economista estrangeiro dizer que o Brasil vai bem para dar uma alegria gigantesca. Se disser que vai tudo mal dá uma tristeza, gritos de horror. Fulano de Tal acha que o Brasil vai mal e Fulano é francês, logo é isso mesmo, vai mal. Isso é vulnerabilidade ideológica. Temos artigos desses estrangeiros escrevendo toda semana nos jornais brasileiros. Temos tradução de jornais estrangeiros nos jornais brasileiros. Isso é vulnerabilidade ideológica. Ideológica não no sentido da ideologia política, mas das idéias. Existe uma hegemonia cultural estrangeira extraordinária no país. Não vou entrar nisso porque não dá tempo, mas essa questão da formação do imaginário é um dos meus temas prediletos.

E em último lugar, a questão do potencial brasileiro. Aí, digamos, a área é positiva. O Brasil tem um potencial extraordinário. Gosto de citar o seguinte exemplo: se fizermos uma lista dos 10 maiores países do mundo em território, outra lista dos 10 maiores em população e mais outra dos 10 maiores PIBs do mundo, só três países estão nas três listas simultaneamente: os Estados Unidos, a China e o Brasil. Os outros, por uma razão ou por outra, não constam. O que significa terem maior vulnerabilidade. Temos um território grande e que, inclusive, não está explorado totalmente – do território brasileiro só se conhecem cerca de 10, 15%, mapeados de fato. Por isso é que, um belo dia, abre-se o jornal e lê-se que se descobriu uma nova reserva de alguma coisa. Não se sabe se as reservas de diamante de Rondônia valem cinco ou cinquenta bilhões de dólares. Não se tem nem a cubagem das reservas. Então, as dimensões dos recursos naturais são muito importantes. Sem falar de outras coisas como a biodiversidade, a água.

Depois tem o potencial da população. Não temos “populações”, não há conflitos étnicos abertos, não temos multiplicidade de idiomas. Na África do Sul existem 11 idiomas oficiais pela Constituição. Isso gera uma complexidade política, cultural, educacional, extraordinária. A Índia tinha, da última vez que vi, 961 dialetos; não é pouco, é uma coisa complexa. Há também os conflitos religiosos. A Índia é a segunda nação muçulmana do mundo. Eles têm um sistema de castas dentro da população, algo da maior complexidade que dificulta o sistema político e o sistema econômico. O Brasil não tem nada disso, não tem populações estrangeiras no seu território que sejam inassimiláveis ou queiram se libertar, ser autônomas, como ocorre na Espanha, por exemplo. E não temos discriminação, ou melhor, há uma discriminação racial extremamente importante, mas não há conflito racial, que é algo diferente pela sua violência. E, finalmente, conseguimos construir uma estrutura econômica – industrial, de serviços, na agricultura – bastante avançada, bastante razoável, em termos de periferia. O que atesta a capacidade do povo brasileiro em geral de construir uma estrutura econômica significativa. O Brasil é o maior exportador de aviões médios e pequenos do mundo. Não é pouca coisa. Pode parecer simples, mas não é. Tanto é que poucos países fazem. Mencionem-se, também, a indústria siderúrgica e a automobilística. Assim, temos índices muito elevados de modernização tecnológica, ainda que relativa. Não estamos na fronteira porque não temos um significativo processo autônomo de geração de tecnologia. É algo sempre um pouquinho atrás.

Então, os nossos desafios internos devem corresponder à nossa inserção internacional. Trata-se, em primeiro lugar, de reduzir as disparidades, gradualmente. Ninguém vai reduzir as disparidades do dia para a noite. Quem achar que vai, está enganado. É sempre um processo gradual, que pode ser mais rápido ou mais lento. É preciso que todos os setores discriminados sintam que a sua situação está melhorando. Se não sentirem, as tensões sociais se agravam. Agora, se sentirem que está melhorando, as tensões sociais se reduzem e criam condições mais favoráveis para o desenvolvimento político, econômico e social.

Em segundo lugar, eliminar as vulnerabilidades externas. Em terceiro lugar, construir potencial, construir a infra-estrutura. Para começar, integrar o que chamam de cadeia produtiva, integrar os diversos setores de produção, completar os elos que faltam. E, naturalmente, dentro de um sistema democrático, transformando a plutocracia em que vivemos – a plutocracia é o governo dos ricos –

em verdadeiro sistema democrático, em que a participação das pessoas se verifique efetivamente no processo de escolha dos candidatos. A população brasileira não participa do processo de escolha dos candidatos. Ela vota em candidatos, mas não escolhe candidatos. É um sistema em que grupos escolhem os candidatos. Que a população participe do processo e não seja apenas chamada a cada quatro anos para apertar um botão e depois ir embora. É preciso incorporar essa massa de 50 milhões que está fora do sistema político.

Como enfrentar esses desafios? Como a política externa – através da qual se verifica a inserção internacional do Brasil – pode contribuir para enfrentar esses desafios e construir um mundo multipolar? Um mundo menos violento e regido pelas normas do direito, de respeito às normas de não-intervenção, da autodeterminação, da solução pacífica de controvérsias, normas que estão na Constituição brasileira, na Carta das Nações Unidas, e são as normas mais favoráveis a um país com as características do Brasil?

Nós temos três tarefas no âmbito da política externa, da inserção internacional. Primeiro, devemos reagir às iniciativas dos outros países. O que significa reagir? Quem comanda a agenda internacional não é o Brasil, óbvio, nem a França, nem a Alemanha. Quem comanda a agenda internacional são os Estados Unidos da América. Vamos deixar isso claro, sem alimentar ilusões. Os Estados Unidos da América dizem o seguinte: a Coreia do Norte é um problema para a humanidade. Então os jornais começam o rufar dos tambores, e tem início aquela onda. De repente, não é mais a Coreia do Norte, como os senhores devem ter observado nas últimas semanas. Agora é o Irã. Então, o Brasil é chamado a responder, porque os outros países, tanto o Irã como os Estados Unidos, como outros países aliados dos Estados Unidos, vêm ao Brasil e nos cobram posições. Vai haver uma votação na Agência Internacional de Energia Atômica para saber se o Irã cumpre ou não com os compromissos dele, se a questão segue para o Conselho de Segurança, se o Conselho de Segurança pode aplicar sanções, se essas sanções são econômicas. Então, somos obrigados a reagir, ter uma posição de acordo com os nossos interesses e de acordo com os interesses daqueles que estão lá em cima. Ou, na área econômica, surgem as questões relativas a subsídios, às propostas européias, americanas: você é contra? é a favor? aceita a proposta, apresenta uma proposta alternativa? Você tem que reagir.

Digo isso porque há que afirmar: primeiro vamos fazer o desenvolvimento do Brasil e depois vamos participar da política internacional, desenvolver para depois

participar, primeiro ser poderosos para depois ser candidato ao Conselho de Segurança, e assim por diante. Não existe isso. É semelhante ao “vamos primeiro crescer para depois distribuir”. Essas questões pressionam, vêm até nós, até o governo brasileiro, vêm até os jornais brasileiros. Hoje vivemos, por exemplo, um processo progressivo de demonização da Venezuela. É uma teoria muito interessante: o fato de ser eleito democraticamente não significa ser democrata... É que o populismo é considerado uma coisa tão grave quanto o terrorismo. Isso eu ouvi da boca do ex-primeiro-ministro Aznar, graças à CBN-Notícias que o entrevistou e ele disse que o populismo era uma ameaça tão grande quanto o terrorismo. O que é o populismo? Ouvir o povo, ter contato com o povo? Ir a um comício? Isso é populismo? Ter programas sociais é populismo? É meio vago. O Brasil tem que se posicionar nesse processo para que a sua inserção internacional mude.

Segundo, temos que fazer com que as regras internacionais sejam favoráveis ao nosso processo de desenvolvimento. Regras que pelo menos não sejam constrangedoras. As regras internacionais tendem a restringir a capacidade de ação do Estado. O Estado não pode quebrar as patentes, por exemplo. Isto é uma regra internacional que dificulta toda a política de saúde. Então, que regra queremos nesse caso? Temos que lutar por um tipo de regra que favoreça enfrentar o desafio das doenças, da saúde pública no Brasil. É isso que nós queremos. Depois, temos que reagir. E depois, ter iniciativas. Quais? O Presidente da República, inclusive no seu discurso de posse, definiu claramente as prioridades. E a prioridade é a América do Sul. Não é a América Latina, é a América do Sul. Com toda a clareza, não tem erro. América do Sul é uma coisa, são os nossos vizinhos, América Latina é outra. O Brasil tem hoje laços com os vizinhos de tal natureza que vocês, talvez, nem têm idéia. Há dois meses, a maior empresa da Argentina foi comprada pela Camargo Correia. A terceira maior empresa da Argentina é a Petrobras; 25% da energia elétrica consumida no Brasil vem de Itaipu; moram no Paraguai 480 mil brasileiros, que produzem 40% do PIB paraguaio; mora na Bolívia um número muito grande de fazendeiros responsáveis pela produção de soja; o gasoduto da Bolívia, construído pela Petrobras, que é a maior empresa da Bolívia, é responsável por 20% do PIB boliviano. E assim por diante.

Decorre daí que os nossos laços com os vizinhos, o bem-estar e o desenvolvimento econômico, social e político desses vizinhos são extremamente importante para nós, por motivos puramente egoístas. Se um remoto país na Ásia de

repente desaparecer, vítima de um tsunami, aqui não acontece nada. Mas se um país vizinho do Brasil entrar num processo de dificuldades econômicas, políticas, sociais, isso transborda, não só afeta nossos interesses, como afeta as nossas fronteiras. Então, temos que contribuir para o processo de integração da América do Sul, a começar pela integração física, porque a América do Sul é um continente desintegrado fisicamente. Basta observar um mapa de transportes. Entre o Brasil e o Paraguai existe uma ponte, há muitos anos. Entre o Acre e o Peru não havia uma ponte. Foi construída agora. Quando se observa o mapa da América do Sul, vemos que são núcleos econômicos não interligados. Vocês já tentaram ir a Caracas de avião? Já se deram conta do tempo que leva? Ou a Quito? É um tempo enorme; tem de se ir ao Panamá, e lá pegar outro avião. A própria integração aérea das linhas é muito precária. Ferrovias, nem pensar. A integração física é do nosso interesse. Tem havido um movimento das empresas brasileiras para vários desses países onde elas são muito importantes. Mas é preciso agir com enorme delicadeza, porque o Brasil não pode assumir uma atitude hegemônica.

Segunda prioridade, a África. Por que a África? Porque a África tem 53 Estados. Dos 192 Estados das Nações Unidas, 53 são da África, mais ou menos um pouco mais de um quarto. Qualquer votação nas Nações Unidas, em organismos internacionais, onde muitas vezes essas normas são decididas, sofre a influência desses países. O apoio ao Brasil e às empresas brasileiras é extremamente importante. Por outro lado, temos uma dívida histórica com os povos africanos. Quem construiu toda a economia da Colônia, do Império, foram os povos africanos trazidos para cá à força. Ninguém veio voluntariamente. Vamos deixar isso bem claro. Portanto, é uma dívida histórica e social que temos com a África. Existem semelhanças entre nossas dificuldades sociais e econômicas. Por exemplo, a Aids tem efeitos devastadores na África, e o Brasil conseguiu, mal ou bem, desenvolver métodos de tratamento. Ocorrem semelhanças também na educação, na agricultura. Eles não vêem o Brasil como uma ex-potência imperialista, colonialista. Há na África uma enorme simpatia pelo Brasil. Além do que, esses países significam mercados importantes para produtos brasileiros. Recentemente as exportações aumentaram muito, inclusive na esteira dos investimentos em obras que lá se fazem por empresas brasileiras e que correspondem à exportação de serviços.

E, finalmente, as relações com os grandes Estados da periferia. Daí as iniciativas junto à Índia, à África do Sul, à China. Eu disse reagir, ter iniciativa e final-

mente transformar. Transformar as nossas relações tradicionais, que são as que temos com os Estados Unidos e com a Europa. Essas são as relações tradicionais brasileiras. O país mais importante para a política internacional do Brasil são os Estados Unidos. Não há a menor dúvida sobre isso. Não só por ser a maior nação do mundo, mas também porque são 20% de nossas exportações, 20% da origem das nossas importações, origem de grande parte da tecnologia. Devemos transformar essas relações de tal forma que elas sejam de respeito mútuo. Eles respeitam as nossas posições, a nossa política, de tal forma que podemos ter divergências com eles. E as temos. A posição do Brasil no caso do Irã não é igual à dos Estados Unidos. A posição do Brasil na OMC não é igual à dos Estados Unidos. Nem nas Nações Unidas de forma geral. E assim, muitas vezes o Brasil até lidera ou participa da liderança de grupos que têm posições contrárias. A mesma coisa acontece com a Europa. Creio que é possível enquadrar cada caso dentro dessa orientação geral. Muito obrigado a todos pela atenção.

JOSÉ LUÍS FIORI. Gostaria, Samuel, de levantar uma questão que é, nesse momento, a condução do Itamaraty na questão sul-americana. Tentarei dizer na minha apresentação que essa expansão aceleradíssima da Ásia vem tendo um impacto às vezes contraditório pela via do comércio, da moeda. Fica um pouco a impressão de que essa demanda dos últimos dois anos acabou impactando nas economias latino-americanas, em todas, de maneira muito positiva. Todas estão superavitárias. Outro dia eu estava vendo os dados e até o Peru, cuja taxa de crescimento do PIB é maior do que a taxa de apoio da população ao presidente, também tem superávit comercial. A taxa de crescimento do comércio que tivemos – esse sucesso! – foi a que todos tiveram e todos têm a mesma raiz. Por outro lado, esse sucesso do lado comercial me parece que pode estar impactando de maneira desaceleradora ou desativadora na iniciativa política do Mercosul, no sentido de que nesses dois últimos anos, ou no último ano em particular, o comércio intra-regional diminuiu sensivelmente. O Brasil aponta para, talvez em 2015, ser o maior exportador de alimentos do mundo. Mas a capacidade de integração e complementação com países que também são exportadores do mesmo produto para os mesmos países, os mesmo mercados, se complica, o que é um problema clássico. O Brasil nesse momento nem tem o crescimento industrial tão grande, nem tem o crescimento da renda interna tão grande que lhe permita ser o pivô da região, ao estilo chinês, ou em algum estilo mais moderado que o chinês, mas enfim, nessa direção. Somos

um país cuja capacidade de consumir não tem aquele aspecto “baleia”, não tem uma capacidade de puxar como a China. Nesse sentido, pode-se estar assistindo a uma mudança, como você mencionou, na direção de um novo tipo de modelo exportador, puxado pela Ásia, e isso poderá ter um efeito prejudicial do ponto de vista dos objetivos mais políticos, de integração. Como é que você vê isso?

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. A questão da América do Sul é hoje muito complexa. Acho que a primeira premissa é que existem não 12 países, mas 13. Há um 13º país na América do Sul, que é o mais influente de todos, os Estados Unidos. Nenhum país sul-americano tem tanta influência no Brasil quanto os Estados Unidos. Nenhum país sul-americano tem tanta influência no Equador quanto os Estados Unidos. É um país de enorme influência, apesar de não estar presente fisicamente na região. Portanto, é necessário ter isso como uma premissa. Os Estados Unidos vêem tradicionalmente a região como uma área de influência natural, onde poderiam formar – desde o século XIX – uma união aduaneira de todo o continente.

O que há hoje em dia é uma campanha contra o Mercosul. No entanto, este ano o Mercosul atingiu os níveis históricos melhores de comércio. Claro que, naturalmente, como o Mercosul é um processo, sempre que um país entra em dificuldade, como foi o caso da Argentina, ele se enfraquece. Na realidade, o Mercosul são Brasil e Argentina, que representam 95% de tudo, território, população, PIB, como queiram. Os outros países são de dimensões muito menores.

A extraordinária assimetria entre os seus componentes é um problema grave para o Mercosul. O Uruguai é um país de três milhões de habitantes, ao lado de um país de 185 milhões. O Paraguai deve ter uns oito milhões de habitantes, e está diante de dois países, um maior que o outro: Brasil e Argentina. Na medida em que a Argentina começou a se recuperar, nos últimos três anos, o comércio do Mercosul, isto é, o comércio entre Brasil e Argentina se recuperou. Atingiu, talvez, os maiores níveis históricos esse ano. Nesse processo há uma insatisfação enorme do Uruguai e do Paraguai com o Mercosul. Isso é um fato real porque eles não se beneficiaram dessa expansão do comércio, pela própria estrutura das suas economias, menos diversificadas. Têm produtos, como você disse, que competem com a produção da Argentina – caso do Uruguai. E pelos enormes obstáculos burocráticos, da burocracia brasileira, para importar qualquer coisa do Uruguai, do Paraguai. As dificuldades são muito grandes.

Há no Mercosul uma idéia nova, não reconhecida durante todo o período anterior, que é a de aceitar as suas assimetrias internas. Hoje se aceita fortemente a idéia básica de tomar medidas nesse sentido, como tratar assimetricamente o Paraguai e o Uruguai. É uma mudança lenta de concepção, mas existe o propósito de passar de um regime de livre-comércio, com mecanismos capazes de resolver tudo, para um sistema mais administrado. Foi aprovada recentemente uma medida, chamada Cláusula de Adaptação, que visa administrar um pouco o comércio, evitar deslocamentos, ondas súbitas de exportações dentro da zona de livre-comércio. Qual é o problema hoje em dia? A Argentina quer recuperar a sua indústria, reorganizá-la; dois Estados menores estão muito insatisfeitos e com dificuldades enormes – o Uruguai, por exemplo, tem uma dívida externa do tamanho do PIB. É extraordinário que todos esses Estados, apesar dos bons resultados comerciais, não consigam levantar dinheiro em organismos internacionais, não tenham crédito. O Peru não tem crédito. O Chile é um caso diferente. O Chile é uma ilha. Uma ilha européia na América do Sul, com uma concepção própria, mas muito européia. Depois temos a situação extremamente complexa da Colômbia. E temos a situação dos países que celebraram com os Estados Unidos os acordos andinos contra a droga há cinco anos: Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. Assinaram o acordo pelo qual tinham acesso livre para seus produtos, com redução de tarifas unilateral dos Estados Unidos, o que gerou nesses países setores interessados nesse comércio. Daí porque Colômbia, Peru e Equador terem corrido para assinar o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos. Trata-se de uma situação nova, na medida em que a Colômbia tem livre-comércio com os Estados Unidos. A comunidade andina, que é uma área preferencial, acabou.

Não sabemos o que vai ocorrer daqui a cinco, 10 anos com a economia desses países. Provavelmente aumentou o grau de concentração de riqueza e de apropriação da renda por pequenos grupos. É o caso do Peru, que tem altas taxas de crescimento, como você mencionou, e o presidente tem baixíssima taxa de popularidade. É difícil compreender, pois ele deveria ter apoio de pelo menos 20%. Temos o caso da Venezuela e, agora, o movimento indigenista crescente. Temos o primeiro presidente índio da América do Sul, na Bolívia, com a possibilidade de surgir outro no Peru; não sei do Equador ainda, mas poderá haver outro. E aí é uma situação politicamente muito nova. O fato é que nossos interesses nesses vizinhos são muito grandes e crescentes. É também um fato que nós vamos encon-

trar nesses países a competição dos interesses de terceiras potências. Então, nós não temos como não começar por essa área.

É claro que a China é um fator novo, com uma demanda enorme por alimentos, produtos primários, matérias-primas, que leva a resultados melhores, mas há uma grande insatisfação popular. O próprio Evo Morales ganhou com maioria absoluta, tem maioria da Câmara, está com 80% de aprovação – estive lá na semana passada –, é um fato novo. Agora nós temos os interesses da Petrobras na Bolívia. Nem tudo dá certo como se espera, mas também ninguém esperava que de repente fossem ocorrer reações. Reações de interesse de cada país, insinuações de imperialismo brasileiro, ou neo-imperialismo. Não sei se respondi, acho que, pelo menos, coloquei mais dificuldades no debate.

JOSÉ CARLOS BRAGA. Fiquei com uma curiosidade, Samuel, de ouvi-lo um pouco sobre os possíveis progressos na integração com a União Européia. Que talvez tenha uma importância para essa triangulação dos Estados Unidos.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. Estamos em um processo de negociação com a União Européia que é um acordo de livre-comércio, mas bastante diferente do acordo que tinha sido negociado com a ALCA [Área de Livre Comércio das Américas]. O acordo da ALCA é baseado na OMC, são as regras da OMC, mais rigorosas, digamos assim, no mau sentido, mais prejudiciais. Não é o caso do acordo com a União Européia, que possui outras características. É uma negociação difícil. Vou explicar um pouco para que aqueles que não acompanham tão de perto possam ter uma idéia melhor. De um lado, a tarifa média da Europa é baixa, 3, 4, 5%, talvez menos. A nossa tarifa média hoje em dia, aplicada, é cerca de 11,5 a 12%, por aí. Eles têm um interesse muito grande em que se reduzam essas tarifas. De outro lado, temos grande interesse em que eles reduzam seus subsídios, em três modalidades de políticas agrícolas. É difícil o acesso ao mercado deles, que praticam tarifas elevadíssimas; além disso, eles exportam produtos subsidiados para terceiros países competindo conosco. É o caso do frango, do açúcar e outros. E os subsídios internos mantêm a produção, em muitos casos, ineficiente, comparativamente. As ofertas que eles têm feito até o momento são muito acanhadas, algo realmente inaceitável, embora aleguem que estão fazendo ofertas extraordinárias.

Pessoalmente acho que o melhor a se fazer com a União Européia está na área de ciência e tecnologia avançada. Essa área, como a de subsídios ou outras, é

algo que levará muito tempo, a não ser que a gente faça um acordo. Podemos fazê-lo amanhã: assinamos um acordo, desequilibrado, perdemos mas fazemos um acordo. Mas como não vamos fazer isso, ficamos nessa luta de acusações. Os europeus dizem que nós não avançamos, não fazemos as concessões que devíamos fazer, e nós dizemos que eles não fazem as concessões que deveriam fazer para haver um acordo razoavelmente equilibrado. Mas o acordo com a União Européia não teve as características que têm acordos como o celebrado agora pela Colômbia com os Estados Unidos, nem na área de propriedade intelectual, nem na área de compras governamentais, nem de serviços. O que, em termos de concessões, é algo extraordinário é a adoção da posição do outro. A Colômbia, a essa altura, não pode ir à Organização Mundial do Comércio, na minha opinião, reclamar dos subsídios americanos. Ela aceitou importar produtos subsidiados dos Estados Unidos. Portanto, não pode reclamar. Como o México não tem como reclamar. Não tem como, porque aceitou bilateralmente. Mas na área de ciência e tecnologia, ainda inexplorada, acho que há campo para cooperação. Na cooperação com a União Européia pesa muito a área política. Em toda a questão do Iraque, por exemplo, a França, o Brasil e a Alemanha tiveram posições semelhantes. Nós temos hoje uma capacidade de articulação com a França, com a Alemanha, com a Espanha, inclusive com a própria Inglaterra, que não tínhamos no passado.

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. Samuel, quando nós dois trabalhamos no protocolo Brasil-Argentina, havia alguns projetos que indicavam uma caminhada em direção ao Mercosul. Mais que isso, ao mercado comum sul-americano. Mas a rapidez, a aceleração do processo de constituição do Mercosul, no final dos anos 80, começo dos 90, deixou de lado alguns dos projetos ali contemplados. Por exemplo, o banco do desenvolvimento binacional; a indicação dos caminhos para que nós avançássemos em relação a uma moeda comum; os acordos de cooperação tecnológica. Todos eles foram deixados no caminho, assim como as questões de constituição de uma infra-estrutura latino-americana, que é um velho projeto comum brasileiro-argentino. Eu queria que você falasse um pouco sobre isso, contasse um pouco essa história, que você viveu. Que falasse sobre a gênese desse projeto, sobre o seu crepúsculo.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. O fato é que houve uma mudança, digamos, de política, de orientação filosófica, em relação ao período anterior.

Havia no processo dois sistemas separados, naturalmente, pois são dois Estados separados; e havia a necessidade de que fosse um processo gradual, organizado, entre aspas, não necessariamente com um planejamento rígido, mas capaz de evitar deslocamentos súbitos: promover a integração das economias dos dois países, inclusive na área industrial, mas evitando os desequilíbrios. Todo mundo sabia que poderia haver desequilíbrios, havia temor nesse sentido.

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. Eu vou contar uma pequena história, muito breve. Nós estávamos lá, num hotel em Buenos Aires, assistindo ao jogo do Brasil com a Irlanda na Copa de 86, quando recebemos a notícia de que o chanceler brasileiro, em manifestação à imprensa, havia declarado que era muito interessante para o Brasil o protocolo porque os argentinos exportariam produtos primários e nós venderíamos produtos industriais para os argentinos. Foi uma crise monumental, tivemos que correr para fazer uma palestra para os empresários argentinos, explicar que houve um equívoco, um engano.

Mas, enfim, a idéia básica que havia ali, a idéia de ter um projeto, como você mencionou, era que tanto o Brasil quanto a Argentina, sozinhos no sistema internacional ou isoladamente, teriam menos força para defender seus interesses. E que, portanto, conviria se fazer a integração das duas economias, duas economias industriais, pois a Argentina não é uma economia apenas agrícola, é industrial também, e importante: a maior parte das exportações argentinas hoje é de produtos industriais. Ela tem um parque industrial de peso, um grupo de cientistas do mais alto nível. São engenheiros, cientistas de todas as áreas, muito sofisticados. E tem um padrão médio da educação da população superior ao brasileiro, de longe. O projeto tinha uma visão, de certo modo, de planejamento, de intervenção do Estado – intervenção do Estado no sentido mais indicativo, planejamento indicativo, estímulo a certas atividades. E equilíbrio entre os dois países.

Isso foi substituído por uma versão neoliberal das relações econômicas entre os dois países. Imaginou-se que, formando-se uma união aduaneira, todos os problemas se resolveriam pelo livre-comércio. O mercado organizaria as duas economias e tudo estaria resolvido, no melhor dos mundos. Na realidade, em minha opinião, retrospectivamente, isso foi uma manobra de política econômica do governo Collor para justificar a abertura, porque ele abriu mais para a Argentina primeiro do que para os outros países do Mercosul, e isso serviu para justificar toda a política de abertura. Ao fazer a Tarifa Externa Comum, e ao incluir o

Uruguai, houve uma tendência a baixar essa tarifa comum. Tanto é que, se observarmos os dados, todos os países envolvidos que tinham déficit com o Brasil e com a Argentina passaram a ter, à medida que a tarifa externa mais baixa foi sendo aplicada, superávit. E a gente não pode esquecer que em 94 baixamos ainda mais a tarifa. A valorização do câmbio é que é uma proeza fantástica.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. Você tem vários agravantes, como agora de novo, com o câmbio. Mas foi uma manobra de política econômica em favor da abertura, da abertura unilateral, de constituição de uma tarifa externa comum mais baixa, induzida pelas tarifas mais baixas do Uruguai. Na época, governavam Menem e Collor. O presidente Collor, que era profundo conhecedor dos temas da economia internacional e do comércio internacional, teve a idéia de fazer isso. Acordou de manhã e teve essa idéia.

Essa idéia não foi do Itamaraty, foi do Collor. Naturalmente, como tantas outras idéias, ele recebeu essa de terceiros. Talvez de um dos seus amigos, algum gênio da estratégia em política econômica. De toda forma, houve uma mudança de concepção que se aplicou ao Brasil e também às relações com a Argentina e, portanto, à constituição do Mercosul. E hoje está havendo um processo de recuperação, porque um ministro, antigo companheiro seu – o ministro argentino que, na época, havia negociado com o Belluzzo –, voltou a ser ministro da Economia, e naturalmente sempre se volta com as mesmas idéias. Ele voltou com as mesmas idéias de reindustrialização da Argentina, de um maior equilíbrio nas relações com o Brasil, e assim por diante. E teve êxito, pois foi uma tarefa extraordinária. Se alguém merece um busto lá, é ele, porque realmente conseguiu fazer com que a situação econômica da Argentina, que era gravíssima, se reconstruísse de forma bastante razoável, crescendo há três anos a taxas elevadas. Claro que os jornais aqui dizem que a base é pequena...

Há um dado político importante: existe uma rivalidade histórica muito grande entre a Argentina e o Brasil, o que torna as relações sempre delicadas. Por várias razões. A primeira é que a Argentina foi um país muito mais desenvolvido que o Brasil, industrialmente, muito mais avançado. Eles tiveram uma perda relativa de riqueza e de desenvolvimento industrial. Isso é algo de que o país, a sociedade se ressentem. E eles consideram que o Brasil teve um grande êxito. Isso é um dado politicamente importante no relacionamento do Brasil com a Argentina. Extremamente delicado.

PERGUNTA DA PLATÉIA: Como estão as negociações sobre a ALCA? O Brasil chegou a assinar algum acordo como o da Colômbia?

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. Não estamos celebrando esses acordos com a ALCA. Quando este governo começou, o processo da ALCA estava avançado. Não foi possível ao governo brasileiro reestruturar as negociações da forma desejada. E além disso o processo da ALCA ficou parado. Foi uma mudança de estratégia americana. Passaram a ser assinados acordos bilaterais. O alvo? É óbvio que o grande alvo da integração são os mercados maiores, no caso, a Argentina e o Brasil. Ambos estão unidos, com determinação, contra esse tipo de negociação de acordo de livre-comércio, tanto assim que esses acordos foram desacelerados, não há mais negociações conjuntas em curso. Quando chegamos ao governo, o Brasil estava totalmente engajado nas negociações da ALCA e hoje não está mais. Não assinamos nenhum acordo nesses três anos que tenha restringido a capacidade do Estado brasileiro de formular e executar políticas de desenvolvimento. Nós herdamos do passado uma série de normas da OMC, que estamos tentando modificar, inclusive. Mas não foram criadas novas restrições. O Ministério da Fazenda apresentou, por duas vezes, proposta de redução unilateral de tarifas, considerando que essa redução contribuiria para o combate à inflação, para a redução de estruturas oligopolistas, essas bobagens. Porém, isso são propostas de setores do Ministério da Fazenda, que fazem documentos, circulam, colocam na imprensa, organizam seminários, mas elas não prosperaram, até porque não correspondem à posição do Presidente da República.

PERGUNTA DA PLATÉIA: O comportamento religioso, mais que os grupos terroristas, permeia a ideologia religiosa do grupo do Presidente Bush? Como o sr. vê essa questão do crescimento do fundamentalismo no Brasil? E a candidatura provável do Garotinho?

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. É verdade que os grupos que estão hoje no governo americano são apoiados por organizações fundamentalistas com uma visão do mundo muito curiosa. E muito perigosa, porque acreditam na sua superioridade. O presidente Bush, uma vez, declarou de público que falava com Deus. A partir daí, temos conseqüências de grande relevância. O fundamentalismo não é apenas um fenômeno muçulmano, é também das religiões cristãs, de tendência mais ligada ao Novo Testamento. E que apresentam essa peculiaridade. Quanto ao ex-governador

Garotinho, não sei responder, porque não conheço as convicções religiosas dele. Quero dizer que os grupos evangélicos no Brasil são muito divididos. Há evangélicos mais à direita, mais à esquerda, evangélicos em todos os partidos. Mas não acredito que tenham a mesma posição política. São conservadores? Muitos grupos católicos são muito conservadores, há todo o movimento carismático, muito conservador.

De modo que são visões religiosas do mundo e que tendem a excluir as outras religiões, as outras crenças, as outras pessoas. Mas o fundamentalismo é um fenômeno que também se refere ao Oriente Próximo. A questão do apoio a Israel, por parte dos Estados Unidos, tem muito a ver com os movimentos fundamentalistas. Segundo alguns movimentos fundamentalistas, pelo que li, nos Estados Unidos, há quem acredite que, no dia em que Israel recuperar o seu território original definido na Bíblia, nesse dia se dará a vinda do Messias. E haverá a conversão dos judeus ao cristianismo. É o sinal do fim do mundo, quando nos encontraremos no Juízo Final. Isso é uma crença de alguns movimentos fundamentalistas e tem uma influência na política do Oriente Próximo. A política no Iraque, no Irã, em toda aquela região, vai além da mera política do petróleo, torna-se uma questão religiosa e de suprimento de energia. É uma mistura de suprimento de energia com religião.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Foram feitas várias afirmações aqui de que nós somos basicamente um país exportador de produtos primários. Isso é uma maluquice. Primeiro, nós exportamos mais manufaturas do que produtos primários. Segundo, o que nós mais exportamos nos últimos anos, foi pela indústria automobilística. Nesse setor, ademais, estamos fazendo mudanças tecnológicas acentuadas por causa da biotecnologia no automóvel com dois condutos. É nosso. Não é alemão. Em certos setores, como os financeiros, o centro das multinacionais é que mandam. Mas para a experimentação, para o técnico, para a adaptação ao mercado, não. Aí filiais inventam de acordo com os recursos que têm no país. Como os outros países não têm uma produção de álcool desse tamanho, não estou vendo a Alemanha fazer lá o que fez aqui. Quer dizer, elas têm uma estratégia espacial que corresponde à estratégia espacial das firmas. Essa, aliás, é uma razão pela qual o Mercosul, dado que existem filiais delas cá como na Argentina, evidentemente terá que chegar a algum acordo.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. Na área automotiva, há um acordo. Grande parte do comércio Brasil-Argentina é regulado pelo acordo automotivo.

Toda a parte de comércio de combustíveis e petróleo também é regulada. Como vêm, acabou-se o livre-comércio... Estamos agora na era da China e da Índia, e dificilmente haverá livre-comércio no mundo com a China e com a Índia. Talvez daqui a alguns anos haja o reconhecimento disso, da existência de outra situação de comércio internacional. Essa é a realidade. Ninguém pense que os países altamente desenvolvidos vão querer comerciar com a China na base do livre-comércio. Isso não existe hoje com a China e, em breve, tampouco existirá com a Índia. Muito obrigado pela atenção.

JOSÉ LUÍS FIORI (texto enviado posteriormente pelo palestrante).

## **MUDANÇAS ESTRUTURAIS E CRISE DE LIDERANÇA NO SISTEMA MUNDIAL**

*Mas devemos nos lembrar que esperança e previsão,  
embora inseparáveis, não são a mesma coisa.*

Eric Hobsbawn (1997).

“A história e a previsão do futuro”, em *Sobre história*.

### **1. A nova geoeconomia energética**

No início de 2006, o eixo econômico do sistema mundial já está completamente refeito, e não deve ser alterado nas próximas décadas. Depois de 1945, a economia capitalista cresceu liderada pelos Estados Unidos, e pela Alemanha e o Japão, seus dois protetorados militares que se transformaram em cadeias transmissoras do dinamismo global, na Europa e no Sudeste Asiático. Um tripé que funcionou, de forma absolutamente virtuosa, até 1973, unificado pela reconstrução do pós-guerra, e pela competição com a União Soviética, enquanto se desfaziam os velhos impérios coloniais europeus. Esse eixo dinâmico da economia mundial entrou em crise na década de 1970, e perdeu seu fôlego global, na década de 1980, logo antes que as economias alemã e japonesa entrassem em estado de letargia crônica, nos anos 1990. Ao contrário dos seus antigos parceiros, os Estados Unidos cresceram durante as duas últimas décadas do século XX, de forma quase contínua, liderando uma reestruturação profunda da economia mundial. Foi o período em que a economia nacional da China – e logo depois, a da Índia – foram assimiladas

pelo “território econômico” do capital financeiro americano, e se transformaram na fronteira de expansão e acumulação capitalista do sistema mundial.

Dentro dessa nova arquitetura, a Alemanha e o Japão ainda não perderam seu lugar, na hierarquia das economias nacionais, nem deixaram de ser países ricos, cada vez mais ricos, apenas perderam o seu protagonismo e a sua liderança do processo de acumulação do capital, a escala global. Foram substituídos pelo novo tripé, e esta mutação geológica da economia mundial não tem mais como ser revertida no médio prazo, mesmo que alguns setores do *establishment* político e acadêmico americano sigam propondo o bloqueio da expansão asiática, e da China, em particular. Daqui para frente, o entrelaçamento econômico desse novo tripé será cada vez maior, mesmo quando a sua competição geopolítica cresça, até o limite do enfrentamento explícito.

É interessante observar que essa revolução renova, de fato, uma das relações mais antigas e permanentes da história econômica moderna. A relação do “Ocidente” com as “índias”, que está na origem do “milagre europeu” e da economia capitalista, e de todos os grandes impérios que se constituíram, depois dos “descobrimientos”. Nesse sentido, a nova geografia do capitalismo mundial mantém, atualiza e potencializa, a um só tempo, a relação transcontinental que está na origem da globalização do capitalismo europeu. Essa “permanência” do sistema mundial, entretanto, não elimina a novidade revolucionária da nova geografia econômica do sistema, nem diminui o seu impacto sobre a economia mundial. É muito difícil de prever todas as suas conseqüências, mas já é possível mapear os primeiros “congestionamentos” e conflitos que estão sendo provocados por desse deslocamento geoeconômico. Nessas horas de mudança radical, a economia e a política tendem a convergir mais do que de costume, e fica mais fácil identificar conexões e sobreposições entre o jogo geopolítico da defesa e da acumulação do poder, e o jogo geoeconômico da monopolização e da acumulação da riqueza. Como se pode ver, por exemplo, neste momento, com relação ao problema da “segurança energética” dessa nova máquina de crescimento, um verdadeiro quebra-cabeça, do ponto de vista da reorganização e redistribuição – política e econômica – dos recursos disponíveis e escassos, nos vários pontos do mapa energético do mundo. Não é difícil de entender a complexidade do novo arranjo que está em curso, basta olhar para as duas pontas do novo sistema e para as projeções de suas necessidades, se for mantido seu dinamismo atual.

Em conjunto, a China e a Índia detêm um terço da população mundial, e vêm crescendo nas duas últimas décadas a uma taxa média entre 6% e 10% ao ano. Por isso, ao fazer seu *Mapa do Futuro Global*, o Conselho de Inteligência Nacional dos Estados Unidos previu em 2005, que até 2020, a China deverá aumentar em 150%, o seu consumo energético, e a Índia em 100%, se forem mantidas suas taxas de crescimento econômico. E nenhum dos dois países tem condições reais de atender suas necessidades internas por meio do aumento de sua produção doméstica de petróleo ou de gás. A China já foi exportadora de petróleo, mas hoje, é o segundo maior importador de óleo do mundo, importações que atendem um terço de suas necessidades internas. No caso da Índia, sua dependência do fornecimento externo de petróleo é ainda maior do que a da China, e nestes últimos 15 anos, passou de 70% para 85% do seu consumo interno. Para complicar o quadro das necessidades asiáticas, o Japão e a Coreia permanecem altamente dependentes de suas importações de petróleo e de gás, o que contribui ainda mais para a intensificação da competição econômica e geopolítica dentro da própria Ásia.

A necessidade urgente de antecipar-se e garantir o fornecimento futuro de energia é que explica, por exemplo, neste momento, a aproximação de todos estes países asiáticos com o Irã, a despeito da forte oposição dos Estados Unidos. Como explica também a ofensiva diplomática e econômica recente – maciça, em alguns casos – da China na Ásia Central, na África, e até mesmo na Venezuela; e a presença crescente da Índia, em Burma, Sudão, Líbia, Síria, Costa do Marfim, Vietnã e na própria Rússia. Além da sua participação conjunta na disputa competitiva, quase belicosa, com os Estados Unidos e com a Rússia, pelo petróleo do Mar Cáspio e seus oleodutos alternativos de escoamento, através da Ucrânia, Geórgia, Arzabaijão, Turquia, Polônia, ou Afeganistão e Paquistão.

Seguindo a mesma estratégia dos seus governos, as grandes corporações públicas ou privadas chinesas e indianas também têm realizado investidas fora de sua zona imediata de atuação tradicional, para controlar empresas estrangeiras que garantam o fornecimento futuro de petróleo para seus países. Como foi o caso da China National Offshore Corporation que já comprou participação acionária em empresas no Irã, como também no grupo Yukos na Rússia, e na Unocal, dos Estados Unidos, o mesmo caminho que vem sendo trilhado pelas grandes empresas estatais indianas – a ONGC [Oil and Natural Gas Corporation] e a IOC [Indian Oil Corporation] – que já anunciaram novas associações na Rússia, no Irã e na própria

China. Por fim, o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres atribui a esta mesma disputa energética, a recente reestruturação naval e a presença militar crescente dos chineses e indianos no Mar da Índia e no Oriente Médio. Como se quisessem relembrar aos economistas mais ingênuos, o parentesco muito próximo que existe entre os caminhos do mercado e a competição militar.

No outro lado da ponta desse novo eixo dinâmico da economia mundial, está os Estados Unidos que já eram e seguem sendo os maiores consumidores de energia do mundo, e que além disto estão empenhados em diversificar suas fontes de fornecimento, para diminuir sua dependência dos países do Oriente Médio. Hoje, a Arábia Saudita só atende 16% da demanda interna dos Estados Unidos que já conseguiu deslocar a maior parte do seu fornecimento de energia para dentro de sua zona imediata de segurança estratégica, situada no México e no Canadá, aparecendo a Venezuela logo em seguida, como seu quarto fornecedor mais importante. Mas além disso, os Estados Unidos vêm trabalhando ativamente para obter um acordo estratégico de longo prazo com a Rússia, e vêm avançando de forma agressiva e competitiva em cima dos novos territórios petrolíferos situados na África sub-sahariana e na Ásia Central, na região do Mar Cáspio. Isto é, na sua condição de poder global, os Estados Unidos estão disputando todos os territórios que tenham disponibilidade ou que apresentem algum potencial futuro, capaz de garantir a expansão contínua do seu poder econômico e político. Para complicar esse quadro, na sua área imediata de influencia tradicional, a Grã-Bretanha, depois de alguns anos voltou a sua condição de importadora de petróleo, ao lado dos seus demais sócios da União Européia, que importam da Rússia, 49% do seu gás, e que deverão estar importando da mesma Rússia, algo em torno de 80%, por volta de 2030.

Por isso, o governo do presidente Putin está trabalhando de forma tão agressiva para transformar a Rússia num “gigante mundial da energia”, unificando e reestatizando suas empresas produtoras, segundo o modelo ARAMCO [Saudi Arabian Oil Company], da Arábia Saudita. Essa nova mega-empresa deve se transformar num instrumento fundamental de poder, na luta russa para se recolocar dentro do jogo econômico das grandes potências e para aumentar a margem de manobra e negociação da Rússia, dentro da própria Europa.

Em síntese, o que está se assistindo no campo geoeconômico, e em particular, no “mundo da energia”, é a uma expansão veloz da demanda e um aumento

da intensidade da competição, entre os velhos e os novos grandes consumidores de petróleo e gás natural disponível no mundo. Mas esta não é apenas uma disputa normal de mercado, nem é o produto de alguma manobra da OPEP [Organização dos Países Exportadores de Petróleo] ou do aumento puro e simples das taxas de crescimento da economia mundial. Pelo contrário, é o produto de uma gigantesca mutação geoeconômica do capitalismo mundial, que está exigindo não apenas um aumento da produção da energia, mas também uma redistribuição radical de suas fontes de produção.

## 2. A Crise de liderança política do sistema mundial

Por outro lado, do ponto de vista geopolítico, não há dúvida – neste início de 2006 – que o sistema político internacional está perdendo “vitalidade orgânica”, e que os Estados Unidos estão neste momento sem uma orientação estratégica nítida e consensual. E tudo indica que essa tendência deva se manter e aprofundar durante o ano de 2006, porque não existe solução imediata para nenhum dos problemas que estão na origem desta “sensação de vácuo”: o pântano em que se transformou a intervenção americana no Iraque, a inconclusividade radical da “guerra global” ao terrorismo, declarada pelo presidente George W. Bush, e finalmente, a ausência de um projeto ou de uma ideologia capaz de legitimar o arbítrio americano e mobilizar lealdades no plano internacional.

Dois anos e meio depois do presidente Bush anunciar a vitória americana, a insurgência iraquiana e as perdas humanas aumentam sem parar, e nos últimos meses, a sociedade e o *establishment* americano voltaram a dividir-se, como já havia acontecido na guerra do Vietnã. Aos poucos, vai se generalizando a convicção de que o governo Bush criou para si mesmo uma armadilha, e agora se encontra numa disjuntiva muito difícil: se o presidente americano retirar de imediato suas tropas do Iraque, deixará para trás uma guerra civil sangrenta, e sairá enfraquecido, dentro e fora do Oriente Médio; mas ao mesmo tempo, se decidir permanecer no Iraque, segundo muitos especialistas, deverá enfrentar-se com um lento deterioro de sua situação militar, o que ressuscita de imediato o fantasma do Vietnã. Frente ao impasse, alguns analistas americanos têm proposto uma alternativa verdadeiramente “heterodoxa”: uma reaproximação e um acordo para que o Irã assuma a defesa da “nova ordem” e do governo xiita de Bagdá, depois da saída das tropas americanas. Nesse caso, entretanto, o produto final da Guerra do Iraque seria a criação de um “eixo de poder” xiita no Oriente Médio – incluindo o

Líbano, a Síria e o Iraque – sob a liderança do Irã, o principal inimigo dos Estados Unidos, na Região. Uma façanha inédita, uma verdadeira “cambalhota” no campo da política internacional.

A consequência imediata desse “atolamento” dos Estados Unidos, no Iraque, foi o descrédito e o arquivamento precoce, durante o ano de 2005, do grande projeto neoconservador, do segundo governo de George W. Bush: o seu programa de democratização e reforma econômica liberal, do “*Grande Oriente Médio*”, uma espécie de “cruzada civilizatória” do antigo Império Otomano, que foi recebido pelos europeus, no seu devido momento, com a indisfarçável complacência dos mais velhos. Mas além disso, o fracasso iraquiano corroeu a credibilidade das ameaças americanas contra o “eixo do mal”, em particular, no caso da Coreia do Norte, que no ano de 2005, foi passando lentamente para um segundo plano das preocupações diplomáticas dos Estados Unidos.

No caso da “guerra global ao terrorismo”, os Estados Unidos se mostram cada vez mais divididos e impotentes frente a uma ameaça ubíqua, de grupos e redes que não obedecem nenhuma hierarquia nem muito menos comando centralizado. Os atentados de 2001 serviram para que os Estados Unidos criassem um novo inimigo bipolar, propondo ao mesmo tempo uma parceria estratégica global, com todas as demais grandes potências, com o objetivo de combater o “terrorismo internacional”. Essa parceria estratégica, entretanto, só foi aceita pelas grandes potências de maneira parcial e com o devido respeito pela soberania mútua, mas além disto a prolongação e indefinição da “guerra global” ao terrorismo vem criando dificuldades crescentes para os próprios Estados Unidos.

Em primeiro lugar, porque do ponto de vista da segurança interna dos Estados Unidos a ubiqüidade do adversário “interno”, exigiria para ser eficaz um controle permanente e cada vez mais rigoroso da própria sociedade americana, uma espécie de estado de sítio crônico intolerável no longo prazo, mesmo para os norte-americanos. Em segundo lugar, porque do ponto de vista da segurança externa dos Estados Unidos, a nova estratégia cria uma situação de insegurança coletiva e permanente, dentro do sistema mundial. O novo adversário não é, em princípio, uma religião, uma ideologia, uma nacionalidade, uma civilização ou um Estado, e pode ser redefinido a cada momento pelos próprios Estados Unidos, sendo portanto, variável e arbitrário. E, nesse sentido, os Estados Unidos se guardam o direito de fazer ataques preventivos contra todo e qualquer Estado

onde eles considerem existir bases ou apoio às ações terroristas, o que significa a auto-atribuição de uma soberania imperial. Tudo indica, portanto, que a estratégia da luta global contra o terrorismo não tem sustentabilidade no médio prazo, e não conseguirá bipolarizar e equilibrar o sistema mundial no longo prazo. Pelo contrário, deve aumentar as resistências dentro dos próprios Estados Unidos, e acelerar o retorno do conflito entre as grandes potências, no médio prazo.

Não é de estranhar, portanto, que neste início de 2006, o mundo se sinta órfão da liderança americana. E o que se pode esperar daqui para frente, é um prolongado e melancólico final do segundo mandato do presidente Bush. Seu governo perdeu o rumo estratégico no Iraque e na guerra ao terrorismo, mas além disto os Estados Unidos não dispõem no momento de um projeto, ideologia ou utopia capaz de mobilizar seus aliados tradicionais e a opinião pública mundial. A utopia da globalização virou um lugar comum, e perdeu sua força mobilizadora, porque sua promessa de igualdade e convergência da riqueza das nações e das classes, foi sendo desmentida pelos fatos e pelos números do mundo real. Hoje, a retórica dos mercados desregulados e do fim das fronteiras nacionais soa como um jargão ultrapassado, sem capacidade de mobilizar pessoas, nem de organizar a estratégia ideológica do poder americano.

Mas é importante sublinhar, entretanto, que a atual fragilidade do sistema político internacional não vem apenas dos Estados Unidos. Basta olhar para a Europa para encontrar a mesma falta de vitalidade e de nitidez estratégica no caso notório e terminal do governo Chirac, na França; do governo em decadência de Berlusconi, na Itália; e até mesmo, no caso do recém-reeleito governo Blair, na Inglaterra, que vem enfrentando derrotas parlamentares e divisões e deserções sucessivas, dentro de suas fileiras partidárias e dentro do seu próprio governo, que decidiu participar da Guerra do Iraque, e agora vai se desfibrando lentamente. No caso da Alemanha, o recém formado governo de coalizão, entre democrata-cristãos e social-democratas – da primeira-ministra Angela Merkel – já nasceu fragilizado pelo fato de reunir num mesmo gabinete os principais adversários das últimas eleições parlamentares alemãs que terminaram praticamente empatadas, refletindo a profunda divisão da sociedade alemã. Por fim, a própria União Européia perdeu fôlego e rumo, no ano de 2005, depois que os franceses e holandeses disseram um rotundo “não”, à nova Constituição Européia, que foi imediatamente arquivada, deixando a União sem uma estrutura clara de poderes e sem um projeto estratégico de

longo prazo. Dividida entre a posição inglesa, favorável à constituição apenas de um mercado comum e de um “império” frouxo, e a posição franco-alemã, favorável a um Estado Federal Europeu com um projeto econômico e de poder global.

Esses fatos e tendências apontam para um futuro imediato em que o mundo sentirá a falta de uma liderança clara e de alguma diretriz estratégica capaz de orientar o cálculo coletivo dos seus principais atores. Mas este quadro que deve se manter e aprofundar nos próximos tempos, não significa, entretanto, que o mundo esteja vivendo uma crise terminal do poder americano. Muitos especialistas têm dificuldade de analisar a conjuntura internacional sem referi-la a um fim próximo, ou a uma ruptura definitiva, confundindo, muitas vezes, o mundo real com seus desejos ou posições pessoais. Como sugerimos, os Estados Unidos estão atolados no Iraque e sem uma porta de saída clara e honrosa, mas isto não configura uma crise catastrófica, do seu poder global. Não há dúvida que os Estados Unidos enfrentarão dificuldades crescentes nas próximas décadas para manter o seu controle global, político e econômico. Mas o que está em curso e que de fato interessa, no longo prazo, é a transformação ou mudança profunda e lenta do eixo geopolítico do sistema mundial. Depois de cinco séculos, a Europa perdeu sua centralidade, e o mundo vive por algum tempo sem uma bipolaridade nítida que organize o cálculo estratégico dos seus principais atores, enquanto a Ásia globaliza definitivamente o modelo interestatal de origem européia. Mas as duas principais transformações geopolíticas e geoeconômicas que estão em curso dentro do sistema mundial, são de duração lenta, e estão ocorrendo simultaneamente em dois tabuleiros diferentes. Nos dois casos, foram deslançadas por duas decisões estratégicas tomadas no mesmo momento em que começava a “crise dos 1970”: a *Ostpolitik*, do primeiro-ministro alemão Willy Brandt, do fim da década de 1960; e a “abertura para a China” do governo Nixon do início dos anos 1970. A *Ostpolitik* de Brandt está na origem da abertura européia para o Leste, e de muitas das transformações que culminaram com a reunificação da Alemanha e a desconstrução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. E segue sendo o primeiro passo de uma crescente convergência ao Leste, entre Berlim e Moscou, que é um dos componentes mais complicados e estruturais da crise atual da União Européia. E não é um desatino prever uma aliança crescente entre o poder econômico alemão e o poder militar “ocioso” da Rússia, antigo pesadelo geopolítico dos anglo-saxões, que se se transformar em realidade pode redesenhar radicalmente a estrutura de poder dentro da massa eurásiana.

Por outro lado, a nova relação entre os Estados Unidos e a China reproduz e prolonga o eixo Europa-Ásia que dinamizou o sistema estatal e capitalista desde sua origem, e a relação privilegiada dos Estados Unidos com o Japão, desde 1949. Só que nesse caso, ademais da relação econômica complementar e competitiva entre Estados Unidos e China, o próprio sucesso da relação econômica prenuncia uma disputa cada vez maior pela hegemonia militar no Sudeste Asiático. É bom lembrar que durante a Guerra Fria, os Estados Unidos mantiveram sua competição militar com um país com quem não mantinham relações econômicas importantes para o dinamismo de sua própria economia nacional. E mantiveram relações econômicas dinâmicas com países que não tinham autonomia militar, nem possibilidade de expandir seu poder político nacional. Com a relação americano-chinesa, a complementariedade volta a ser parceira da competição político-militar. Nesse momento, os Estados Unidos não têm mais como se desfazer economicamente da China. Mas chegará a hora em que os Estados Unidos terão de enfrentar-se com o dilema de bloquear ou não o movimento expansivo da China para fora de si mesma, no momento em que este movimento não seja mais apenas econômico, e assuma a forma de uma vontade política imperial. E o mesmo acontecerá caso se materialize uma aliança de longo prazo, econômica e militar, entre a Alemanha e a Rússia.

Essas transformações podem tomar anos ou décadas, mas neste *intermezzo*, do ponto de vista do tempo longo, não existe passividade ou paralisia dentro do próprio sistema. A própria necessidade americana de alianças e apoios nas guerras do Afeganistão e Iraque acabou devolvendo, recentemente, a liberdade de iniciativa militar ao Japão e à Alemanha, ao mesmo tempo em que permitiu à Rússia reivindicar o seu direito de “proteção” na sua “área de influência” ou “zona de segurança” clássica, onde se instalaram bases e tropas americanas, depois de 1991.

Aos poucos está se formando uma nova polarização dentro do Oriente Médio com o surgimento de um eixo de poder xiita e a possibilidade de um confronto generalizado com as forças *sunitas*, dispersas por vários Estados da região. Enquanto isso, do outro lado do mundo, o sistema estatal e capitalista asiático se parece cada vez mais com o bem-sucedido modelo do “milagre europeu”, mas não é provável que se repita na Ásia algo parecido com a União Européia. E, portanto, como a história também é feita de permanências e repetições, não é de estranhar-se o aumento periódico dos conflitos nas relações intra-regionais do Sudeste Asiático. E até mesmo na América Latina, se pode identificar mudanças significa-

tivas na política externa de vários países que contestam ou propõem redefinir os termos da hegemonia americana no “hemisfério ocidental”.

---

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Haverá agora um rápido debate na mesa e eu vou fazer a primeira pergunta. Não há a menor dúvida de que a política externa sul-americana está baseada no petróleo. Não fizemos todo esse esforço na Bolívia, na Venezuela, no Equador, apenas pelos lindos olhos de cada um, ou por razões ideológicas. Está claro que não. E nem é por acaso que a Petrobras é a maior companhia multinacional da América do Sul e tem relações com todos esses, e está negociando com toda a delicadeza.

Mas é evidentemente que todos os demais vão pedir tratamento especial. Foi o que o Helio Jaguaribe falou no primeiro seminário. Tudo bem, é legal ser hegemônico de boa vontade. Quando se quer ser hegemônico de boa vontade, se paga. Essa é a questão, poderemos pagar ou não? Não é que não tenhamos consciência, não é que a nossa política externa na América do Sul esteja baseada nisso, não é que a essa altura do campeonato alguém ache que é o problema da tarifa. Até porque nenhum empresário, nem multinacional, nem nacional, quer nenhuma tarifa. Se quiser é de proteção, não é de diminuição. Essas coisas, como vocês sabem, é uma das coisas em que a geopolítica e a geoeconomia batem, no caso do Brasil.

Agora, se ainda por cima queremos ter a maior empresa petroleira, se ainda por cima somos o maior país, temos que pagar o preço. Estamos pagando. Não basta fazer discurso e apoiar. Apoiamos tudo. Fizemos tudo bonitinho. Do ponto de vista ideológico, do ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores, do ponto de vista do assessor do Presidente, tudo *by the book*. Mas agora vamos ter que negociar. E vamos ter os Estados Unidos por trás. Na negociação com a Bolívia vamos ver o que é que acontece. De novo, eles vão fazer o jogo duplo. Tudo bem, o Brasil está interessado, mas os Estados Unidos e a empresa tal me oferecem tal coisa... E isso é lógico, porque cada Estado nacional, por mais fraco que seja, tende a defender seus interesses, sobretudo no assunto que virou tabu mundial, porque quem é que não sabe hoje que energia é o centro do geopolítico?

Ou será o quê, a bomba atômica? A esta altura do campeonato? Então, sendo isso, eu acho que o que o Fiori disse está correto, mas não é um problema de ter vontade; vontade nós já temos, o problema é que os outros também têm vontade.

Os outros quem? Os Estados Unidos, e é por isso que ficaram tão danados com a nossa política na Venezuela. Por isso estão tão danados com todos os programas de integração energética do sul americano. É por isso que a Petrobras tem que se comportar assim. Ela está metida com todas as empresas, na Venezuela, no Peru, na Bolívia, em todos os que têm a tal moeda, o ouro negro, como se chamava.

JOSÉ CARLOS BRAGA (texto enviado posteriormente pelo palestrante)

## **INSERÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL E CAPITALISMO NO BRASIL 1987/2006<sup>1</sup>**

### **1. Introdução: a abertura financeira e o sistema financeiro nacional**

Após inúmeras medidas ao longo de quase duas décadas o Brasil tornou-se um país amplamente sintonizado com a globalização financeira.

Estão abertos “portos” e mercados aos capitais internacionais e nacionais. Há exceções tais como a proibição de transações em moeda estrangeira no espaço nacional. É verdade que são exceções que ainda fazem a diferença quanto à autonomia nacional. Essa, entretanto, vem sendo amplamente reduzida na medida em que a inserção em pauta faz-se sob a estratégia de conceder ampla liberdade à movimentação de capitais quer o intuito dessa seja para fins especulativos quer seja para finalidades produtivas.

Evidentemente a abertura aludida qualifica o país tanto para a recepção potencialmente benéfica dos fluxos internacionais de capitais quanto para ser membro partícipe da grande instabilidade sob dominância financeira que caracteriza a intensa e **centralizada** acumulação de capital da economia mundial. Daqui para frente tudo dependerá do perfil que virá a caracterizar as políticas públicas sobre a questão.

O Brasil está no jogo político-econômico da **financeirização global**<sup>2</sup> que como se sabe combina, *incerta e arriscadamente*, acumulação produtiva, financeira e

<sup>1</sup> Este texto de José Carlos Braga, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, origina-se de conferência por ele proferida no Ciclo de Seminários do Centro Celso Furtado, em 7 de abril de 2006. Essa conferência apoiou-se em trabalhos empíricos de pesquisa de alguns autores sobre o processo de abertura financeira do Brasil. Parte de um texto fundamental da professora Daniela Prates, acerca dos fluxos, que se encontra resumido na seção 3.

<sup>2</sup> Ver Braga, J.C. “Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”, em *Poder e Dinheiro* (orgs. Tavares, M.C e Fiori, J.L. Petrópolis: Vozes, 1997).

fictícia<sup>3</sup> de capital. Isso é feito com uma distribuição **inter-nações** evidentemente heterogênea e assimétrica tanto de benefícios (quando ocorrem expansões) quanto de perdas (quando ocorrem crises). O traço de desenvolvimento desigual e combinado, típico do capitalismo, não foi extinto pela financeirização; mas, ao contrário, foi tornado mais amplo e perigoso, sobretudo, socialmente perigoso.

Essa inserção brasileira internacional deu-se em simultâneo a um rearranjo estrutural do sistema financeiro nacional que foi efetuado sob as seguintes características:

1. Privatização dos bancos públicos estaduais.
2. Reestruturação, saneamento e capitalização dos bancos públicos federais.
3. Reorganização dos bancos privados nacionais numa onda importante de centralização de capital. O Banco Central executou o Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional – para efetuar o saneamento de instituições que se encontravam em situação patrimonial problemática e poderiam contaminar todo o sistema bancário.
4. Reorganização das estruturas e das estratégias dos bancos diante do novo cenário macroeconômico de baixa inflação, desde 1994 ao presente, e a conseqüente desaparecimento dos ganhos vinculados ao “imposto inflacionário”.
5. A partir dessas reorganizações o sistema estaria apto a ampliar a oferta de crédito permitindo afirmar que os problemas, agora, encontram-se em dois âmbitos: controles oligopolísticos dos altos *spreads* e baixa aceleração da demanda de crédito além da ausência de uma política financeira pública.
6. A moeda nacional mesmo que internacionalmente inconversível é uma reserva de valor do ângulo nacional. Considerando as inovações dos mercados derivativos<sup>4</sup> atuantes nos âmbitos *onsbore* (doméstico) e *offshore* a própria moeda nacional que é internacionalmente “inconversível” presta-se, entretanto, a uma especulação peculiar pela qual se aprecia em relação ao dólar, fica temporariamente “conversível” para os grandes *players* nos mercados derivativos e dá mostras de mais uma jogada da valorização monetário-financeiro-fictícia.

<sup>3</sup> Compreenda-se por fictícia a acumulação que se regula independentemente da acumulação produtiva-operacional de capital. Ocorre, quando, por exemplo, continuamente, as ações de empresas, valorizam-se acima do que permitiriam a evolução dos lucros operacionais que lhe dariam “garantias reais”.

<sup>4</sup> Relembrando: assim chamados – “derivativos” – porque os valores de negociação derivam de outros ativos como *commodities*, taxas de juros, taxas de câmbio, cotações futuras de índices etc. Há um amplo leque de operações com derivativos: a termo, futuros, opções, swaps.

7. O Banco Central do Brasil vem tendo um desempenho de **tipo independente** no âmbito do exercício da política econômica. Pois eis que essa independência acaba de ser oficializada *ad hoc* pelo presidente Lula ao conceder *status* de ministro ao seu presidente. Jeito bem brasileiro de “passar” a independência do Banco Central. Fato é que ela aí está, pragmaticamente, desde o lançamento do Plano Real que veio justamente para refundar uma moeda nacional e evitar – até quando? – a dolarização, cabendo ao Banco Central, a ferro e fogo, entenda-se, a qualquer taxa de juros que julgue necessária, a defesa da unidade das três funções da moeda: padrão de preços, meio de pagamento e reserva de valor no território nacional.

A seguir, na seção 2 examinam-se aspectos principais da evolução da abertura financeira desde 1987 no Brasil; na seção 3, são analisados alguns problemas relevantes da relação entre a abertura financeira e a evolução da economia. À guisa de conclusão apresentam-se algumas perspectivas bem como formas de ação diante de problemas que se desenham no horizonte histórico visível.

## 2. Características da abertura financeira <sup>5</sup>

A inserção financeira internacional deu-se no caso brasileiro através de uma abertura que esteve legalmente amparada por exposições de motivos, medidas provisórias de iniciativa do Executivo e em resoluções e circulares emitidas pelo Banco Central.

Dessa forma ocorreu sem consideração ao fato de que ainda não foi regulamentado o Artigo 192 da Constituição Federal de 1988 que deveria reger o funcionamento do Sistema Financeiro nacional. A abertura financeira aos bancos estrangeiros utilizou-se do Artigo 52 das disposições constitucionais transitórias que deixava caminho aberto através de acordos internacionais de reciprocidade e através de situações ditas de “interesse nacional”. Deu-se também sem que esteja extinta a Lei nº 4131 de 1961 na qual está estabelecida a regulamentação da participação dos capitais estrangeiros na economia brasileira.

---

<sup>5</sup> Acerca das primeiras fases desse processo ver Hermannn, Jennifer – “Liberalização financeira e crise cambial: a experiência brasileira no período 1987-1999”, em *Regulação financeira e bancária*, Rogério Sobreira (org.), 2005, São Paulo: Editora Atlas. Acerca da abertura financeira no período 1989-1999, ver Freitas, M. C. P.; Prates, D. M., “A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências”, *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 17, p. 81-111, (2001) e Freitas, M. C. P. (Org). *Abertura do sistema financeiro no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp/Brasília: Ipea, 1999.

Sob a bandeira da “desburocratização” procedeu-se à libertação dos movimentos globais de capitais de residentes e de não-residentes no País.

A chamada abertura financeira envolve o grau de liberdade dos movimentos de capitais e das transações monetário-financeiras em moeda estrangeira numa determinada economia nacional. Em função desses fatores determinam-se as possibilidades de que residentes assumam posições ativas e passivas em moeda estrangeira bem como as condições de participação de não-residentes no mercado financeiro nacional.

A professora Daniela Prates resume em seus trabalhos três níveis que caracterizam a abertura financeira. O primeiro diz respeito às *inward transactions* – entrada de não-residentes no mercado financeiro doméstico e captação de recursos externos pelos residentes. O segundo nível refere-se à liberalização das *outward transactions* – saída de capitais pelos residentes e endividamento de não-residentes no mercado financeiro doméstico. O terceiro nível refere-se à conversibilidade interna da moeda, ou seja, à permissão de transações em (ou denominadas em) moeda estrangeira no espaço nacional, como depósitos no sistema bancário doméstico e emissão de títulos indexados à variação cambial.

Jennifer Hermann (2005; p.214 e 252) registra que no âmbito das *inward transactions* o ponto de partida da política de abertura financeira, no período 1987-1993, foi a Resolução nº 1289 do Conselho Monetário Nacional, de março de 1987, que ao regulamentar os investimentos estrangeiros no mercado de capitais doméstico autorizou “a aquisição de ações e debêntures (mas não o controle) de empresas brasileiras por investidores estrangeiros”. Para essa autora “a abertura financeira do período 1987-93 assumiu o caráter de uma política de ajuste externo – de curto prazo, portanto (...) adaptar o mercado financeiro brasileiro às transformações em curso nos sistemas financeiros dos países desenvolvidos – já em processo de liberalização e securitização –, capacitando-se, assim, a concorrer com outros países menos desenvolvidos pelos recursos disponíveis no mercado internacional. Isto explica que o foco da política de abertura na primeira fase da liberalização no Brasil tenha sido o mercado de capitais”.

Já em 1991 ocorrem duas outras importantes mudanças: 1º) a permissão para que *commercial papers* (títulos de renda fixa de curto prazo) e *notes e bônus* (títulos de médio e longo prazo) sirvam de fontes de captação externa capazes de financiar operações de repasse para o mercado doméstico, operações essas que antes estavam restritas aos empréstimos captados junto aos bancos estrangeiros; 2º) a

regulamentação de emissões de ações de empresas brasileiras no mercado americano [ADR- American Depositary Receipts] e noutros mercados estrangeiros [IDR- International Depositary Receipts] (ver Hermann, 2005,p.216-217)

Após essas iniciativas dos governos Sarney e Collor o movimento de inserção financeira vai-se intensificando tanto nas gestões de Fernando Henrique quanto na gestão de Lula. Revela-se, portanto, como um processo claramente de natureza estrutural quanto às relações internacionais do capitalismo brasileiro, quanto às estratégias das elites dirigentes públicas e privadas face à globalização financeira.

Para adotar outra referência temporal, pode-se considerar que de 1994-1995 ao presente adotam-se medidas crescentemente coerentes com as mencionadas estratégias. Já sob o predomínio da política de estabilização deflagrada com o Plano Real é buscada uma intensa adesão às condições do mercado financeiro internacional. Assim, em 1994, ocorre a adesão brasileira ao Acordo de Basiléia que corresponde à busca de um novo quadro nacional/internacional de regulação bancária liderado pelos bancos centrais dos países desenvolvidos cujo âmago é a exigência de níveis supostamente adequados na relação capital/ativos. Nesse mesmo ano dá-se a renegociação da dívida externa brasileira nos moldes do Plano Brady (Ver Hermann, 2005, pgs 228/233).

É de agosto de 1995 a Exposição de Motivos nº 311 do Ministério da Fazenda assinalando que é do interesse do país ampliar ou abrir a entrada de capitais estrangeiros no Sistema Financeiro Nacional. Recorde-se que, desde a reforma financeira de 1965 até então, os investimentos diretos estrangeiros no sistema bancário só eram permitidos com base no princípio de reciprocidade de abertura por parte dos países de onde se originassem tais investimentos.

Em outro lance importante nessa direção está a permissão implícita para a entrada de estrangeiros nos mercados de derivativos, em janeiro de 2000, durante a gestão de Armínio Fraga no Banco Central. No estilo jurídico americano tal permissão decorreu do fato de “não se proibir a entrada de estrangeiros” nos documentos legais referentes à matéria.(Resolução 2689, 26/01/2000).

Nessa caminhada pode-se, para concluir, mencionar as seguintes medidas:

1. a unificação dos mercados de câmbio livre (relativo às operações comerciais) e o flutuante (dito de turismo, mas que na prática envolvia inúmeras e significativas operações financeiras de curto prazo que implicaram envio de recursos em dólares para o exterior);

2. em decorrência do item acima ocorreu extinção da Conta de Não-Residentes (CC5) através da qual se executavam transferências de moeda estrangeira por parte de instituições financeiras;
3. conseqüentemente – em função de 1 e 2 – agora sob uma nova organização jurídico-institucional “as pessoas físicas e jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor(...) Incluem-se nesta faculdade as compras e vendas de moeda estrangeira, por pessoas físicas ou jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede no país, em banco autorizado a operar no Mercado de câmbio, para fins de constituição de disponibilidades no exterior e do seu retorno”. (Resolução 3265 de 4/03/2005 do BCB);
4. a continuada flexibilização da cobertura cambial – isto é, da obrigatoriedade dos exportadores venderem seus dólares no mercado de câmbio brasileiro. Isso vem ocorrendo seja pela ampliação dos prazos nos quais os exportadores podem manter seus dólares no exterior, seja com as recentes mudança que admitem que certos percentuais das receitas de exportação sejam mantidos indefinidamente no estrangeiro;
5. Em 2006, a concessão de incentivos fiscais aos investidores estrangeiros para a aquisição de títulos da dívida pública interna.

Segue, portanto, o longo percurso de liberalização que insere o Brasil nas diversas transações estritamente monetário-financeiras do capitalismo globalizado as quais ultrapassam em muito o montante de transações vinculado à geração de renda produtiva, de emprego, de expansão virtuosa das trocas comerciais mundiais.

### **3. Inserção financeira e evolução econômico-financeira**

Um dos principais alvos buscados nesse processo, segundo os formuladores das políticas, é alçar o Brasil à posição de *investment grade* na avaliação das agências internacionais de classificação de risco. Para tanto essas agências internacionais afirmam que falta um arrojado corte de despesas correntes não-financeiras (previdenciárias sobretudo) para uma reestruturação equilibrada( sic!) de longo prazo da questão fiscal. Com isso a economia brasileira seria considerada um espaço da maior qualidade e de grande atração para os investidores internacionais. Títulos da dívida pública, ações, notas e *commercial papers*, emissões de títulos financeiros em

geral pelo governo e pelas empresas teriam condições de preços, custos, taxas e prazos convergentes com os dos países globalmente bem posicionados.

Nesse caminho, entretanto, há instabilidades à espreita justamente em razão da ampla movimentação de capitais que passa a ocorrer através da conta financeira do balanço de pagamentos. Como se sabe acentuam-se as interações entre taxa de câmbio e taxa de juros especialmente sob a vigência do regime de câmbio flutuante<sup>6</sup>. Essa situação nacional ademais fica sujeita às influências das flutuações cambiais e dos fluxos financeiros que ocorrem no cenário internacional sob a égide do “dólar flexível” e seus respectivos impactos sobre as taxas de juros nos países desenvolvidos.

Outro fator importante a ser lembrado é o desenvolvimento dos derivativos financeiros ao longo do movimento de abertura uma vez que se eles permitem um avanço na gestão do “risco microeconômico” tendem ao mesmo tempo a espalhar o risco pelo conjunto da economia, via a cadeia de operações que engendra, podendo assim até mesmo ampliar o “risco sistêmico”. Não deve ser por outra razão que o Banco Central do Brasil acaba sendo levado a uma espécie de “não-independência” diante de decisões e apostas dos grandes atores do mercado financeiro. Assim, ora é levado a oferecer *swaps de câmbio* como defesa para aqueles atores contra a desvalorização do real- isto é, instrumento que os protege de ter que pagar mais caro no futuro pelo dólar (mais reais por cada dólar). Ora é levado a oferecer o chamado *swap reverso* para que os atores se protejam contra a valorização do real – isto é, instrumento que os protege de ter que pagar mais caro no futuro pelo real (menos reais por cada dólar).

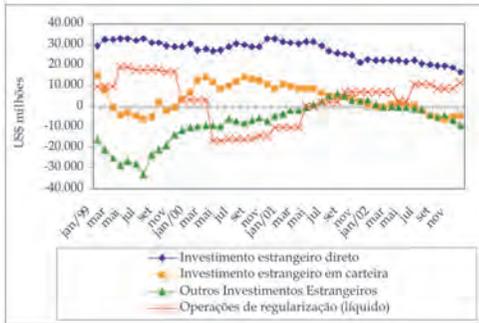
E finalmente, ainda que essa lista não seja completa, é necessário considerar como as contas externas têm afetado o passivo externo bruto e o passivo externo líquido.

A seguir far-se-á um resumo da excelente pesquisa da professora Daniela Prates contida no texto “A inserção externa da economia brasileira no governo Lula” publicada em *Política Econômica em foco*, Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica-CECON, do Instituto de Economia da Unicamp (Número 7, nov 2005/abr. 2006)

---

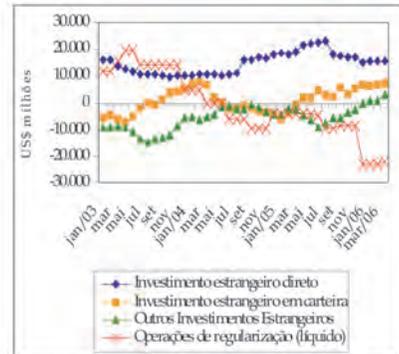
<sup>6</sup> Consultar Maryse, Farhi, “O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária”, Boletim Política Econômica Em foco nº7 (nov 2005/abr 2006) Cecon-IE-Unicamp.

**Gráfico 1**  
**Composição dos fluxos de capitais: 1999-2002**  
 (fluxos acumulados em 12 meses)



Fonte: Bacen. Séries especiais. Elaboração Daniela Prates/Cecon.

**Gráfico 2**  
**Composição dos fluxos de capitais: 2003-2005**  
 (fluxos acumulados em 12 meses)



Fonte: Bacen. Séries especiais. Elaboração Daniela Prates/Cecon.

Os pontos da professora a partir da análise dos fluxos recentes são os seguintes:

1- Conforme os gráficos 1 e 2 ilustram, entre 1999-2002, segundo ela “enquanto as condições de liquidez internacional desfavoráveis resultaram na queda dos Investimentos de Portfólio e Outros Investimentos, a retração do crescimento nos países centrais e das operações de fusões e aquisições em âmbito global refletiram-se nos fluxos de investimento externo, que apresentaram tendência de queda após 2001. Nesse contexto, os empréstimos do FMI (contabilizados nas operações de regularização) cumpriram o papel de suprir liquidez em moeda estrangeira a partir de 2000.”

Entre 2003 e 2005 a liquidez e o crescimento global, levam à retomada dos fluxos de capitais voluntários e ao pagamento das operações de regularização com o FMI: “O crescimento dos fluxos de IED após 2004 insere-se num movimento de retomada dos fluxos de investimento externo direto para os países periféricos.”<sup>7</sup> Ela observa que a partir de 2005 há fluxos positivos no caso dos investimentos de portfólio e redução do saldo negativo no caso dos Outros Investimentos (que apresentam ingresso líquido somente em 2006).

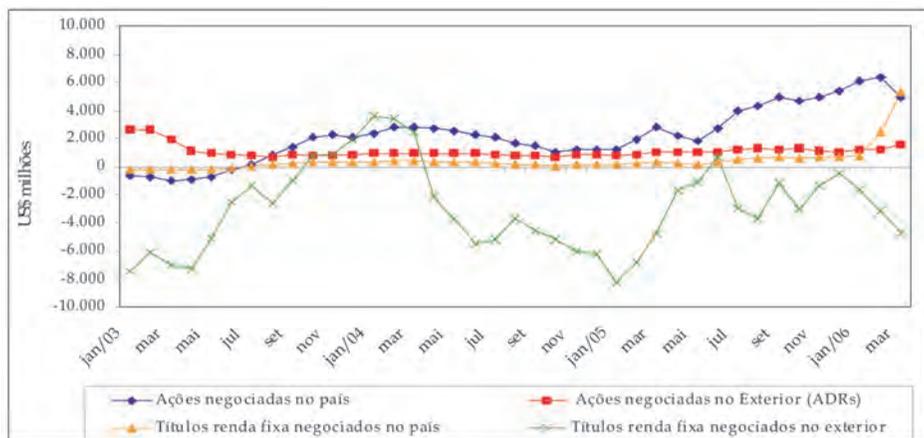
Pelo Gráfico 3 a autora da pesquisa observa que “as aquisições de ações na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) apresentaram uma recuperação significa-

<sup>7</sup> Ver: Unctad. *World Investment Report*. Genève: United Nations for Trade and Development, 2005a.

tiva e persistente, que se intensifica em 2005”. Esse movimento estaria sintonizado com o ocorrido nos mercados acionários de países tanto centrais quanto ditos emergentes.

Com as ações negociadas no exterior (os *American Depositary Receipts* – ADRs), é digno de registro o volume negociado com ADRs de empresas brasileiras na Bolsa de Valores de Nova Iorque (mercado secundário) que “atingiu um valor recorde – US\$ 61,5 bilhões no primeiro trimestre de 2006 (impulsionado pelas perspectivas de lucro de empresas produtoras de *commodities*, como Petrobrás, Companhia Siderúrgica Nacional-CSN e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais-Usiminas), ocupando a posição de liderança nessa bolsa.”

**Gráfico 3**  
Investimento estrangeiro de portfólio (fluxos acumulados em 12 meses)



Fonte: Bacen. Séries especiais. Elaboração Daniela Prates/Cecon.

As “emissões líquidas de títulos de renda fixa no exterior”, no Gráfico 3, apresentaram fluxos negativos na maior parte do período. Daniela Prates corretamente vê como condicionante mais geral, o regime de câmbio flutuante, que desestimulou a demanda por endividamento externo ao implicar maior risco cambial e custo de *hedge* potencialmente mais elevado.

Segundo a professora: “Do ponto de vista das instituições financeiras, em momentos de elevado diferencial de juros e expectativa de valorização cambial, a alta rentabilidade das operações de arbitragem pode contrabalançar o menor apetite pela captação de recursos externos e estimulá-la, como ocorreu no primeiro

semestre de 2003. Contudo, com a queda do chamado ‘cupom cambial’ essa rentabilidade diminuiu e os bancos passaram a quitar seu endividamento externo de curto prazo, contribuindo para as menores taxas de rolagem e, assim, para a queda da dívida externa em 2004 e 2005. Além disso, a apreciação do Real desde 2004 certamente estimulou empresas e bancos a quitarem parte de seu endividamento externo.”

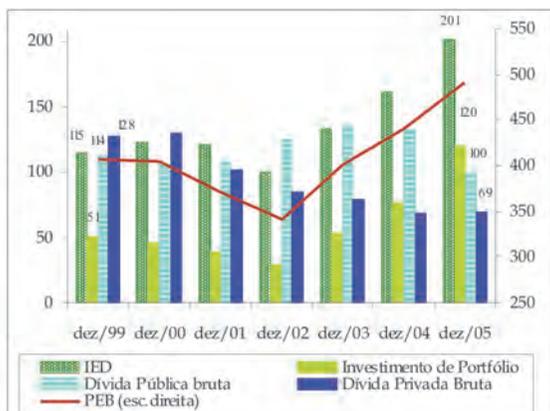
À queda do endividamento securitizado correspondeu a elevação de novas modalidades de captação, impulsionadas pela busca de rentabilidade nas principais economias. Os bônus perpétuos que ganharam espaço são títulos sem prazo de vencimento, mas resgatáveis pelo emissor a partir do quinto ano. A “desvantagem” é que implicam maior risco para o aplicador já que na contabilização aparecem como dívida subordinada que, em caso de falência, é a última a ser paga. Sob a exigência de menores *spreads* os emissores brasileiros lançaram-se à “administração de passivo (troca de dívida antiga mais cara por dívida nova, de menor custo) e ao pré-financiamento das necessidades de recursos (mediante não somente colocações de títulos, mas também empréstimos sindicalizados)” configurando-se assim, diz a professora Prates, tendências à emissão de bônus perpétuos, à administração de passivos e ao adiantamento de captações.

2 - Outro aspecto importante acentuado por essa análise é o volume crescente de títulos denominados em reais emitidos no mercado internacional procedimento análogo ao de outros países emergentes. Emissões feitas pelos bancos, pelas empresas privadas e pela República do Brasil. Aspecto fundamental assinalado é que “essas emissões ofereceram um atrativo adicional aos investidores em busca de rentabilidade...(que é) a perspectiva de continuidade de apreciação da moeda brasileira, associada, em grande parte, ao elevado diferencial entre os juros externos e internos.” Observe-se que os prazos das emissões são geralmente curtos, e as taxas de juros bastante elevadas.

Na linha de procedimentos para mudar a “dependência financeira externa” ela constata que: “Em 2005, as condições de liquidez favoráveis possibilitaram, igualmente, a realização de operações de administração de passivo pelos governos de vários países emergentes. No Brasil, o setor público seguiu o caminho do México e do Chile e aproveitou essas condições para reestruturar sua dívida externa, reduzir o endividamento líquido do setor público e pré-financiar compromissos externos de 2006”.

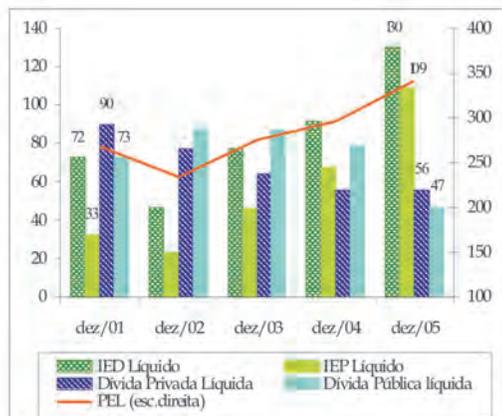
3 - Os fluxos de capitais entre 2003-2005 levaram ao crescimento do passivo externo da economia brasileira e à mudança de sua composição. As características dessas alterações são assim explicadas pelos levantamentos da pesquisadora: “Esse crescimento decorreu do ingresso líquido de investimentos externos diretos e de portfólio, que ampliaram os estoques de ativos produtivos e financeiros detidos pelos não-residentes no Brasil (ver Gráficos 4 e 5). A apreciação da moeda doméstica desde 2003 contribui, igualmente, para essa ampliação, já que esse estoque é contabilizado em dólares. No caso dos investimentos de portfólio, a valorização das ações negociadas na Bovespa atuou no mesmo sentido”.

**Gráfico 4**  
**Passivo externo bruto (US\$ bilhões)**



Fonte: Bacen. Séries especiais. Elaboração Daniela Prates/Cecon.

**Gráfico 5**  
**Passivo externo líquido (US\$ bilhões)**



Fonte: Bacen. Séries especiais. Elaboração Daniela Prates/Cecon.

Por sua vez a dívida externa deixa de ser o componente dominante do passivo externo. E assim foi dado que: “Enquanto as emissões líquidas negativas de títulos no exterior na maior parte do período e a quitação de empréstimos bancários resultaram na queda do estoque da dívida externa privada bruta, a estratégia de recompra da dívida externa e o pagamento dos empréstimos ao FMI explicam a redução da dívida externa pública. No caso dessa dívida, a diferença significativa entre os conceitos bruto e líquido (US\$ 100 bilhões versus US\$ 47 bilhões em dezembro de 2005) corresponde ao estoque de reservas internacionais<sup>8</sup> ... Como resultado dessas tendências, em dezembro de 2005, a dívida externa total (pública e privada) somava US\$ 103 bilhões, valor inferior aos estoques de investimento externo direto (US\$ 130 bilhões) e de portfólio (US\$ 109 bilhões)”.

4 - Finalmente, deve-se considerar o mercado de derivativos cujas possibilidades de ampliar o “risco sistêmico” foram mencionadas anteriormente. Nesse contexto há uma modalidade de investimento de portfólio, que tem a característica de não ser captada pela contabilidade do Balanço de Pagamentos que são as aplicações dos investidores estrangeiros nos mercados de derivativos domésticos em muito estimuladas pelo diferencial entre juros externos e internos. No estudo em questão fica esclarecido que o “crescimento dessas aplicações e das posições nos mercados *offshore* de Real foi decisivo no movimento de apreciação da moeda nacional em 2005 (já que os movimentos nos mercados futuros se transmitem ao mercado à vista devido às operações de arbitragem).

#### 4. À guisa de conclusão: perspectivas e políticas necessárias

A inserção financeira internacional brasileira na globalização faz parte da constituição de um “novo” padrão de acumulação do capitalismo brasileiro que vem se instaurando desde o Plano Real.<sup>9</sup> Esse é um “modelo” que tem revelado limites sócio-econômicos para o desenvolvimento nacional ao mesmo tempo em que se tem revelado altamente “funcional” para a lucratividade de empresas e bancos que comandam o processo de acumulação de capital.

---

<sup>8</sup> No caso da dívida privada, a diferença de US\$ 13 bilhões entre os conceitos bruto e líquido corresponde aos haveres dos bancos comerciais no exterior.

<sup>9</sup> Ver “Capitalismo brasileiro tal qual ele é – Notas sobre o ‘modelo’ pós-desenvolvimentista 1994-2006”. Mimeo-IE-UNICAMP. Julho 2006. José Carlos Braga.

Essa inserção interage com as outras seguintes componentes de um processo mais geral: construção de uma moeda nacional – o Real; reorganização do sistema financeiro nacional; privatização bancária; expansão dos bancos estrangeiros no mercado interno; um determinado tipo de disciplina sobre os bancos públicos; securitização das operações financeiras; expansão dos mercados de derivativos; independência, na prática, da ação do Banco Central; funcionamento, *ad hoc*, do FMI, do G7, ou de “arranjo institucional” semelhante para fazer as vezes de prestamista de última instância, em dólar, quando da ocorrência de “emergências” cambiais.

Esse conjunto monetário-financeiro de questões e a inserção financeira na globalização em si mesma articulam as dimensões financeiras do balanço de pagamentos, a dimensão fiscal (superávit primário), a dimensão monetária (juros e solidez possível da moeda no território nacional) e juntamente com a dita independência do Banco Central “soldam” o chamado “regime de política econômica”.

Nesse regime tem sido ressaltada nos últimos anos a redução da “vulnerabilidade externa” tendo em conta a evolução favorável do indicador dívida externa total/exportações, reforçada há já três anos por uma inesperada e vigorosa evolução das exportações. Por outro lado, a expansão dos estoques de investimento externo direto e do investimento de portfólio deixa sob foco a evolução menos tranquilizadora do indicador passivo externo líquido/exportações, provocada pela expansão expressiva do numerador desde dezembro de 2001.

Como se sabe o Passivo Externo Bruto, PEB, é composto pelos seguintes valores: dívida externa securitizada, investimento de portfólio, dívida externa bancária, estoque de investimento externo direto. O Passivo Externo Líquido, PEL, decorre do PEB menos: reservas internacionais e os haveres dos bancos comerciais e os créditos brasileiros ao exterior.

De acordo com dados do Banco central o PEB em setembro de 2005 era de US\$ 521,06 bilhões. As reservas (US\$ 60,2 bilhões), os haveres (US\$ 13,5 bilhões) e os créditos (US\$ 2,7 bilhões) totalizando US\$ 76,4 bilhões. Esses valores extraídos do PEB levam a um PEL de US\$ 444,65 bilhões. Em dezembro de 2001 o PEB era de US\$ 387,04 bilhões e o PEL era de US\$ 339,81 bilhões. Assim, entre 2001 e setembro de 2005, o PEB cresceu 34% enquanto o PEL cresceu 30%. Para fins de ilustração: a relação dívida externa líquida/exportação era de 0,9 em setembro de 2005 enquanto a do passivo externo líquido/exportação era de 3,5.

Não é o caso de discutir aqui os alcances e limitações do “padrão de acumulação”

brasileiro que corresponde à inserção financeira internacional em curso. Mas, pelo menos e, finalmente, assinale-se que, em termos genéricos, um problema estratégico é qual a *política pública financeira* capaz de fazer com que o país aproveite produtivamente a abundância de capitais quando eles fluem para a periferia e, ao revés, como instituir mecanismos de proteção contra o refluxo (de capitais) já que quando ele ocorre pode, *no limite*, provocar crises econômico-financeiras de perfil semelhante ao de uma “grande depressão” tal como ocorreu na Argentina recentemente.

O Brasil atualmente exhibe, para usarmos a linguagem tão apreciada pelo mercado, “saudáveis fundamentos econômicos”. Os fluxos positivos de capitais o confirmam. Da inflação baixa, passa-se pelo superávit fiscal primário e chega-se às contas externas, exemplarmente (sic!). A “visão dos mercados” é a de que agora trata-se de obter um superávit nominal zero (que inclui os custos financeiros).

Essa é uma “estratégia fiscal” muito discutível. Seria mais bem aconselhável a montagem de uma **agenda pública** acerca da **política financeira do desenvolvimento**, antes que a especulação “natural” dos próprios mercados venha a arrasar esses fundamentos mesmo com mais “esforço fiscal” e com a obtenção de *investment grade*. A agenda teria uma perspectiva (**negociada**) de curto e médio prazos no sentido da transição da situação de juros altos e de câmbio depreciado para outra situação mais adequada ao crescimento. No âmbito de tal agenda aí sim “reordenar” o gasto público corrente sem perda da perspectiva pública e social. Teria também uma perspectiva de médio e longo prazo vinculada ao financiamento dos projetos estruturantes de um tipo de crescimento com distribuição de renda em que o papel do BNDES, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste seria igualmente estruturante. Em síntese, a inserção financeira internacional deverá, portanto, ser disciplinada desde essa ótica pública ou ficará sob a égide da instabilidade global.

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. Eu vou simplesmente sublinhar algumas questões porque acho que todos já tocaram nos pontos centrais. Em primeiro lugar, estamos vivendo um ciclo de liquidez internacional e de inflação de ativos jamais visto. Não se teve notícia de um ciclo de tamanha intensidade. Digamos que nas últimas três décadas do século XIX tenha acontecido alguma coisa parecida. Bem menor, claro, mas muito parecida até porque essas últimas três décadas assistiram à superação da Inglaterra pelos Estados Unidos e pela Alemanha.

Já foi dito que a economia capitalista é geneticamente internacional, internacionalista, o que não significa dizer que os Estados nacionais não tenham tido importância na definição da forma que assumiu essa internacionalização. Digo isso porque seria impossível a Inglaterra ter se desenvolvido como potência industrial e financeira, se o capitalismo não tivesse propiciado aos Estados Unidos e à Inglaterra suas estratégias nacionais. Isso é muito parecido com o que ocorre hoje com os Estados Unidos e a China. Ou como ocorreu no pós-guerra com os Estados Unidos e a reconstrução europeia. Ou, ainda, como ocorreu conosco nos anos 50 e 60, sob o abrigo das precárias e vacilantes regras de Bretton Woods que terminaram em 1971, com a declaração unilateral de inconvertibilidade do dólar pelo presidente Nixon. Mas isso – o que eu e a professora Conceição já discutimos muitas vezes –, ao contrário do que eu imaginava, deu um impulso adicional à internacionalização produtiva e à chamada globalização financeira.

Mas a realidade da globalização, conduzida pelas finanças e pela migração da grande empresa internacional, avançou com muito mais rapidez do que a utopia. À medida que a utopia ia desfalecendo, a realidade da globalização ia avançando. Constituiu-se um eixo econômico; primeiro no pós-guerra, sob a égide americana. Como disse muito bem Samuel, nós não temos livre-comércio, nunca tivemos. O comércio sempre foi administrado. Eu atiraria o David Ricardo do 10º andar de qualquer prédio por causa da teoria das vantagens comparativas. Muito bem, ele fez o serviço dele, estava explicando como devia funcionar do ponto de vista inglês, assim como, também, o padrão-ouro e a *currency school*, que serviram bem à Inglaterra, país que tinha a moeda reserva mundial.

Eu estava ouvindo aqui o que o José Luís falava sobre a moeda “ouro negro”. Eu acho que a moeda internacional atual, o dólar, que não tem lastro como as pessoas dizem, portanto tem inconvertibilidade, é a que chegou mais próxima do seu conceito – conceito que dá a forma da riqueza numa economia como essa. Nessa idéia da moeda-mercadoria em que muitos caíram, como Marx, por exemplo, nessa idéia de que moeda internacional tinha que ser uma mercadoria Keynes não caiu. Ele diz que vamos nos aproximar cada vez mais da moeda administrada. O que é moeda administrada? É a que temos hoje nos Estados Unidos. A liquidez internacional tem a ver com essa capacidade dos Estados Unidos de manejar o seu sistema financeiro de modo a emitir crédito de maneira incrivelmente rápida e sem precedentes. Basta olhar o que está acontecendo com o consumo.

Nos Estados Unidos, é o consumo que está puxando há anos a economia, e não o investimento produtivo. O que é que aconteceu de novo? O consumo assumiu definitivamente a sua natureza capitalista. Ele é financiado como é financiado o gasto capitalista. Não tem nada a ver com a função consumo de Keynes, nem com o que discutiu Duesenberry e outros, nos anos 50 e 60. Não tem mais nada a ver. Ele é um componente importante do gasto capitalista e terá tanta instabilidade quanto o investimento. Gostaria de viver mais uns 10 anos para assistir a esse filme. Hoje em dia, é claro que o consumo americano se funda na valorização das residências – é o efeito riqueza –, e num brutal endividamento que cresce muito acima da renda corrente. Se olharem uma curva de relação entre endividamento e renda corrente, verão que a dispersão é incrível. A renda corrente corre muito abaixo. Aliás, Samuel falou aqui na concentração da riqueza que, não só no caso brasileiro, mas também no caso americano, é muito maior que a da renda.

Não adianta observar os valores médios, porque eles dão, por exemplo, 100%, 120%, acima da renda corrente. Mas para as camadas de baixo, para os 20% inferiores, tem-se um endividamento de 300% sobre a renda disponível. Muito maior do que a média. Isso é possível por quê? Porque, na verdade, a economia americana transferiu uma boa parte da sua oferta para o *cluster* produtivo asiático. É uma área integrada, onde o comércio interno entre eles cresce muito mais rapidamente que o comércio deles com os Estados Unidos ou com a Europa, porque na verdade a China funciona como uma correia de transmissão entre a demanda americana e a demanda asiática, seja de componentes, seja de bens de capital. Tanto assim que os chineses têm déficit com os asiáticos e superávit de 200 bilhões com os americanos. Portanto, funciona como uma correia de transmissão. Ademais, eles acumulam reservas a uma velocidade incrível. Vou dar um dado a vocês que saiu num artigo recente de Dani Rodrik. No final dos anos 80, a relação reservas/PIB dos países emergentes, em média, era de 5%. Hoje em dia é de 35. Então, quando se olha a curva de evolução nota-se que ela acelera a partir dos anos 90, depois há uma interrupção, entre 1997 e 98, quando ocorre a crise asiática, e depois a velocidade, a pendente, é mais inclinada ainda, porque a velocidade de crescimento é muito maior. Isso porque depois da crise asiática todos se deram conta de que precisavam ter reservas altas, segurar a taxa de câmbio, para poder manter a velocidade de crescimento das exportações, não deixar que houvesse disparidade entre as taxas de câmbio internas deles. Se houvesse a disparidade – a

mudança de ritmos de crescimento, a relação iuan-won, iuan-iene não pode flutuar muito – , se desorganizariam as relações comerciais entre eles.

Aceitarão menos ainda a flutuação do iuan, por exemplo, por ocasião da definição do 11º plano quinquenal chinês. Três senadores americanos foram até lá pedir que os chineses deixem o iuan flutuar. O que respondeu o responsável pela política cambial? Disse que o problema do desequilíbrio comercial americano decorre da baixa poupança dos americanos. Logo, não é problema da China. A China simplesmente está vendendo honestamente os seus produtos baratos para que os consumidores americanos se empanturrem. A situação é essa. Ao mesmo tempo, estão contribuindo para a expansão da liquidez mundial, porquanto eles financiam o déficit de transações correntes, o déficit comercial americano.

Nota-se que as pessoas não percebem que as coisas podem ser assim e o seu contrário. Não percebem a contradição e alguns dizem que não há problema nenhum. Isso aí pode continuar indefinidamente, até porque a China tem um reservatório de mão-de-obra que vai lhe permitir continuar exportando barato e deixando os consumidores americanos se apropriarem dos ganhos de produtividade produzidos pela China.

Se fosse simples assim, por que é que os senadores americanos foram lá, reclamar? Um deles é do estado de Yutah. O que é que aconteceu em Yutah? Fábricas fecharam, dizimadas pela concorrência chinesa. Então, não tem livre-comércio, mas em compensação a intensidade da concorrência global cresceu violentamente. Há um aumento brutal da competição.

Em geral, acham que por causa das fusões, aquisições, há menos empresas controlando cada um dos mercados, logo, que a concorrência diminui. Ledo engano, a concorrência aumentou. Como diz a Conceição, as empresas concorrem entre si e os Estados nacionais concorrem entre si. Os chineses concorrem garantindo a sua taxa de câmbio e usando o seu sistema bancário público para esterilizar a moeda; eles vão chegar, provavelmente, a um trilhão de reservas em breve. Já superaram o Japão, já estão com mais de 850 bilhões. Fazem as operações de esterilização com uma taxa de juros baixinha, 2,5% ao ano, o que para eles é dívida pública. O sistema é singular, atípico. Ademais, só para terminar, estamos lidando com um país que tem uma economia capitalista de Estado, mas o Estado não é dirigido pela classe economicamente mais poderosa. Não é dirigido pelos capitalistas. É dirigido por uma burocracia pública formada pelo partido

comunista. Essa é a peculiaridade da China. Não há grupos de interesse, embora, é claro que há diversidade de opiniões, mas é a burocracia do partido comunista que dirige aquele sistema. Isso é uma singularidade. Capitalismo sem uma classe dirigente capitalista, capitalismo de Estado, talvez. É uma burocracia dirigente. Podem chamar como quiserem. Os weberianos podem usar a palavra burocracia, os marxistas podem usar outra coisa para designar o fenômeno, mas o fenômeno é esse. Podem chamar de burguesia de Estado, se bem que burguesia de Estado supõe outras relações de produção.

Isso demonstra que as burguesias nacionais, como, aliás ocorreu nas outras experiências asiáticas, tinham na verdade muito pouco poder político, estavam muito submetidas ao Estado. A China levou isso à exasperação. Mas é também o caso da Coreia, de Taiwan, etc. Em certo sentido, a China levou à exacerbação essa forma de funcionamento com base numa burocracia de Estado.

Era basicamente isso que eu queria dizer. Agradeço a paciência que vocês tiveram, muito obrigado.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Foram debatidos temas muito diferentes, mas todos com implicações no Brasil e isso não ficou muito claro. Quais são as implicações no Brasil? Por exemplo, o Belluzzo não tocou no assunto, alegando que já estavam todas ditas. Não sei se é essa a percepção das pessoas. Gostaria de voltar, no que diz respeito às quatro palestras. E poderíamos fazer algumas perguntas. Primeira: até que ponto podemos voltar atrás? É possível fazer controle de capitais nessa situação? Segunda: é possível que as multinacionais que estão interessadas no petróleo, as antigas Sete Irmãs, e que hoje são de qualquer natureza, possam operar à sombra dos interesses nacionais nos Estados que fornecem energia na América Latina? Essa pergunta é para o prof. Fiori. E para o prof. Beluzzo, é muito simples: até que ponto esse desequilíbrio estrutural do sistema favorece ou não o Brasil?

Aliás, antes eu queria dizer uma coisa. O Braga mencionou o fato de que há mercados derivativos *onshore* e *offshore*. O Banco Central do Brasil tem uma peculiaridade. Supõe-se que, quando você tem um diferencial de preço muito importante nos mercados financeiros, o processo de arbitragem acaba reduzindo esse diferencial.

Essa, pelo menos, é a hipótese sobre a arbitragem. Só que no nosso caso, como os investidores estão arbitrando contra uma taxa de juros fixada pelo Banco

Central, a valorização do Real é muito mais forte porque a arbitragem se dá indefinidamente. Não se conseguem ajustar os preços pois a taxa de juros não se move e se continua mantendo o diferencial. Então, não há outra razão para a valorização tão intensa. O Real foi a moeda que mais se valorizou nos últimos dois anos. Por quê? Exatamente porque a política monetária do Banco Central é um desastre, uma das coisas mais burras que já se viu. Com essa intensidade de liquidez que a economia tem, não há razão nenhuma para não se ter reduzido a taxa de juros com uma velocidade maior. O que se está provocando é um risco enorme quando se baixarem os juros.

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. A Conceição estava dizendo aqui, “quando se baixarem os juros”. Mas você vai ter que desmontar essas posições. E não se sabe, quando desmontarem essas posições, qual será o efeito sobre o câmbio. Ninguém sabe, porque não há antecedentes. Então, não adianta dizer que ao se baixarem os juros aqui, provavelmente se provocará uma inflação de ativos interna, nos imóveis, na Bolsa, e provavelmente no mercado de câmbio. Na economia não se pode brincar com essas coisas como se se estivesse brincando com *PlayMobil*, que se monta e desmonta do mesmo jeito. Existem irreversibilidades. Os agentes tomam decisões em função dos preços que aí estão, e, então, desmontam as posições. Na hora em que desmontarem as posições haverá um movimento dos preços, do câmbio e provavelmente dos ativos financeiros. É isso que queria dizer, mais nada.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Pois é, isso é importante, pois logo em seguida, com a possível reação do Banco Central, voltará a subir a taxa de juros. O que eu estou falando é que do jeito que está, ficou claro pelas duas exposições de agora, não temos uma situação em que pagamos o preço por ter cão e o preço por não ter cão.

A pergunta era sobre controle de capitais. Na verdade, é meio difícil falar em controle de capitais. Desejável, mas extremamente difícil, sobretudo por causa de um ponto que depois podemos retomar. O Brasil tem um desenvolvimento muito amplo do sistema financeiro. É diferente se fazer controle de capitais numa economia que não tem a sofisticação do nosso sistema financeiro. Ademais, com essas conexões todas. É complicado.

Só conheço dois sistemas com controle de câmbio eficientes, e são ambos extremamente rudimentares em matéria de desenvolvimento de sistema financeiro,

que são os da China e da Índia. No caso da China, na verdade eles o desenvolveram com passivos externos, porque têm 500 bilhões de dólares de passivos externos, das multinacionais, que para lá foram por causa das zonas de exportação. E depois para dentro, isto é, no circuito interno. O circuito internacional é todo externo. Mas o banco público não financia exportações.

O que os bancos públicos financiam são construção civil, *non tradeables*, na linguagem de economista. Por consequência, insisto, a China tem dois sistemas, um sistema internacionalizado em dólar, em que deve e é credora. Ela deve às multinacionais americanas e é credora do Estado americano. Para que lhe serve isso? Para o Estado americano tratá-los bem e não fazer uma guerra. E, por outro lado, também pressioná-los o tempo todo. Essa é a ambigüidade chinesa, que não sei se foi mencionada pelo Fiori ou pelo Samuel. O milagre capitalista exportador da China é privado, de multinacionais estrangeiras. Como nunca ocorreu no Brasil. O nosso investimento direto, tipo JK, é *peanuts* comparado com aquilo. Haja vista o nosso endividamento, os passivos externos que temos hoje e o que eles têm. Por outro lado, e ao contrário de todos os demais da América Latina, ela é credora dos Estados Unidos. E, que eu saiba, nós não somos credores dos Estados Unidos.

Essa é uma diferença substantiva que faz com que, na verdade, o problema do câmbio lá e cá seja radicalmente diferente. É preciso olhar as estruturas como elas são. No meu ponto de vista, a maior parte das pessoas que falam sobre a China não entende coisa nenhuma do que estão falando. A China é deficitária com o resto do leste da Ásia. E conosco, inclusive. É superavitária com os Estados Unidos. E o fato de estar operando em dólar, fora, não dentro, do *tradeable*, faz com que ela tenha que acumular dólar – pois se todo mundo lhe paga em dólar! Qual é a moeda *tradeable* no mundo? Dólar. Petróleo, o que é que é? Dólar. A idéia de que possa haver “padrão ouro petróleo” é uma piada. Todas as mercadorias *commodities* estão em dólar, todas, mesmo quando os donos do petróleo sejam Estados, como no caso da Arábia Saudita.

PERGUNTA DA PLATÉIA: Quando se desenvolveu o conceito de geopolítica?

JOSÉ LUÍS FIORI. Foi no século XIX que se desenvolveu mais ou menos esse campo do conhecimento chamado geopolítica (depois mudou de nome). No final do século XIX, havia a geopolítica dos anglo-saxões. Então, a geopolítica foi sempre uma tentativa de embasamento geográfico da estratégia de um poder expansi-

vo, de um poder imperial. O interessante é observar que, no final do século XIX, começo do XX, os geopolíticos americanos e ingleses, McKinder e outros, sempre consideraram que a ameaça maior, do ponto de vista do controle mundial, era que se concentrasse, se articulasse uma base de poder no coração da Eurásia.

O que era o coração da Eurásia? Era algo que ficava mais ou menos entre Moscou e Berlim, um pouco mais para lá, um pouco mais para cá. E a hipótese deles é que isso devia ser evitado de todas as maneiras. Havia duas pontes a serem evitadas. Uma, mais factível de se pensar, era a ponte que unia europeus, ou seja, alemães e russos; e outra, menos concebível, devido a diferenças de todo tipo, era a ponte formada entre russos e chineses. Houve conflitos históricos, seculares, pela presença dos europeus na Ásia, mais implantados do que os próprios russos. Hoje estamos assistindo a uma tentativa mais continuada, que tem passado por iniciativas militares, por operações conjuntas e, agora, pela questão dos *pipelines* de petróleo, energia, gás, e portanto de aproximação estratégica entre China e Rússia. Até onde se possa ou não avançar é mais complicado de se analisar, mas nesta quadra isso, aparentemente, é útil para os dois. No sentido de que estão criando uma espécie de veto, que, mesmo distante, lá nos confins da Eurásia, é um razoável poder de veto. E que traz vantagens enormes para a Rússia, mas também para a China. Por exemplo, nesse episódio recente da discussão no Conselho de Segurança a propósito do Irã, quem barrou a proposta foram a Rússia e a China. Há sinais de que elas começam a operar juntas em vários fóruns.

A própria questão da Coreia do Norte foi esvaziada pela Rússia e China, contra a vontade do Japão e dos Estados Unidos. De passagem eu comentei – é anedótico – que este ano na China é o ano da Rússia. E vice-versa no ano que vem. Na semana passada, Putin estava em Pequim inaugurando e assinando vários acordos. Isso também fortalece o governo de Putin. Ele tem mais cacife para fazer o que está fazendo agora. Nos próximos meses vai assinar uns 38 acordos que praticamente retomam a zona econômica da antiga União Soviética – exceto os pequenos países da Europa Central –, com a Bielorrússia, a Ucrânia. Isso criará um espaço econômico comum, que, no fundo, era a velha União Soviética, e/ou, muito mais atrás, o velho império da Grã Moscóvia.

Foi o que eu tentei dizer. Há sinais por todo lado. Não só porque o PIB russo está crescendo, até porque a força deles não está no crescimento do PIB, mas porque eles mantiveram o controle da tecnologia de ponta militar e das fontes de

energia. É com isso que estão operando, em direção à Ásia, em direção à Alemanha. Por exemplo, um dos problemas que a nova chanceler alemã teve imediatamente foi porque Putin nomeou o ex-chanceler Bernard Schröder presidente da companhia russo-alemã que irá construir o *pipeline* para a Europa.

PERGUNTA DA PLATÉIA: O que se pode dizer sobre o debate em torno do estatuto do Banco Central, tema não tem sido muito comentado pelos futuros candidatos à Presidência da República?

LUIZ GONZAGA BELLUZZO. Eu não tenho dúvidas de que esse tema vai aparecer, vai reaparecer, seja qual for o governo eleito. Isso já está no *pipeline* das reivindicações. O Banco Central brasileiro tem uma independência não formal muito maior do que os países cujo Banco Central tem independência formal – nos Estados Unidos, pelo menos, há o ritual da prestação de contas do Allan Greenspan junto ao Congresso americano, ele tem de ir lá nas audiências regulares.

Diz a lei que o Banco Central americano é independente, mas ele é fruto, é uma criatura do Congresso. No Brasil a independência não é formal e, no entanto, não há quem consiga contrastar essa independência. Até porque estou só esperando a próxima reunião do Comitê de Política Monetária, o COPOM, para ver se eles vão reafirmar a sua independência. Em vez de baixar a taxa de juros em 0.75, eles baixam 0.50 ou 0.25, para ser mais cruel.

Creio que tínhamos de entrar nessa discussão da independência do Banco Central. Nós queremos saber como é que isso vai ser regulamentado, a quem eles prestam contas, como é o sistema de aprovação, porque, na verdade, não adianta nada o Congresso sabatinar o diretor do Banco Central e aprová-lo quase que automaticamente. O que é verdade também para o juiz do Supremo Tribunal Federal. Então, precisa-se ter um sistema de controle. Tirando a China, que acumulou reservas por razões neomercantilistas, os outros países as acumularam ou foram obrigados a acumulá-las porque fizeram a abertura financeira e não quiseram deixar suas taxas de câmbio apreciarem.

Dizem que este é o resultado dos bancos centrais independentes, e que acumular reservas tem um custo. Muitas vezes o custo é enorme, dependendo do diferencial de taxas de juros com que se está trabalhando. É um custo que vira custo fiscal, como nós sabemos aqui. Então, a história dessa abertura financeira e dos seus efeitos fiscais é que, na verdade, quem paga a conta não é quem ganha o dinheiro.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. As finanças são a instância mais anti-democrática que existe. Eles querem independência do Banco Central para não se submeter ao escrutínio político do cidadão. No fundo, essa é que é a questão. É como se dissessem: esse pedaço aqui vocês não discutem, isso não é para vocês, não é conversa para índio, é só para os de cima. Se for um especialista, tem direito a palpitar. Veja o que está acontecendo na discussão econômico-financeira na imprensa brasileira. É feita exclusivamente a partir da opinião dos economistas de banco, que estão sempre dizendo a mesma coisa.

Agora o tema é que os gastos públicos estão crescendo muito rapidamente e assim não vai dar para baixar mais a taxa de juros, não obstante se tenha um superávit primário que já está em 5% do PIB. Quando aprendi economia, aprendi que, a despeito de estarem crescendo os gastos públicos, se você consegue crescer o superávit é porque os fatores de contração sobre a renda são maiores que os fatores de expansão. Se você está aumentando o gasto, está aumentando o superávit, está contraindo mais, o efeito contracionista é mais forte. E, no entanto, eles dizem que a política monetária não funciona porque a política fiscal não ajuda, ou porque o BNDES fica chateando com esse negócio de crédito direcionado e subsidiado. Encerramos.

# 3 FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

28 DE ABRIL DE 2006

## **Presidente e Relatora da Mesa:**

Sulamis Dain. Professora Titular da UERJ

## **Expositores:**

Ernani Torres. Chefe da Secretaria de Assuntos Econômicos do BNDES:

O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS NO DESENVOLVIMENTO

Fernando Nogueira da Costa. Vice-presidente da Caixa Econômica Federal:

CONTRA-RACIONAMENTO DE CRÉDITO: DO RARO E CARO AO FARTO E BARATO

Renato Chaves. Diretor de Participações da Previ-BB:

OS FUNDOS DE PENSÃO ESTATAIS E O MERCADO DE CAPITALIS

Julio Sergio Gomes de Almeida. Instituto de Estudos para o

Desenvolvimento Industrial-IEDI:

FINANCIAMENTO DO SETOR PRIVADO

SULAMIS DAIN. Para apressar as exposições e deixar mais tempo para o debate chamamos a participar da mesa o prof. Ernani Torres, do BNDES, Fernando Nogueira da Costa, que falará pela Caixa Econômica Federal, Renato Chaves, diretor de Participações da Previ, do Banco do Brasil, e Júlio Sérgio Gomes de Almeida, do IEDI, que participará da discussão falando mais tarde.

É extremamente alvissareira essa retomada do debate sobre o desenvolvimento econômico e sobre o financiamento do desenvolvimento econômico. Toda visão de desenvolvimento tem sido submetida à idéia de curto prazo. A questão do fortalecimento das instituições públicas, seu papel regulador, formulador e financiador devem ser retomados nesta casa, que é uma casa central para a discussão sobre financiamento do desenvolvimento econômico. Passo a palavra a Ernani Torres.

ERNANI TORRES. (ver PowerPoint à p. 237) Boa tarde a todos, agradeço ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento o convite para participar dessa discussão central sobre a temática do financiamento do desenvolvimento, que, de certa forma, foi abandonada nos últimos tempos. Questiona-se se é relevante o papel dos bancos públicos no desenvolvimento. Tentarei, dada a abrangência do tema, não ser muito extenso e dividirei minha exposição em quatro partes: a visão geral do crédito, os bancos públicos, os bancos brasileiros, e, em particular, o BNDES, sobre o qual tenho uma riqueza de dados. Chamarei atenção para outros mecanismos privados de crédito, e gostaria de encerrar falando das perspectivas. A base da minha apresentação é em geral pautada nos estudos que estamos fazendo na Secretaria de Assuntos Econômicos, na presidência do Banco. As opiniões que desenvolverei aqui são de natureza pessoal e não refletem necessariamente a opinião da administração do Banco.

No ano passado, dois organismos internacionais publicaram relatórios a respeito da questão do crédito no Brasil. Gostaria de ressaltar o trabalho da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] que saiu mais ou menos no início do ano, e, depois, o trabalho do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], que em português teve uma tradução ruim – “Libertar o crédito” –, quando a expressão é *unlocking* – tirando as travas do crédito –, mas que também traz uma análise bastante interessante, com maior foco na América Latina. Nos relatórios sobre o Brasil ambos indicam que, depois do autofinanciamento, o financiamento através dos bancos é a principal fonte de

investimento das empresas; que o mercado de capitais não é relevante, mas os bancos, sim, são importantes.

Se analisarmos esses dados, fica patente que 90% do crédito é intermediado pelos bancos, nas suas diversas formas. As instituições não bancárias não têm nenhuma relevância nesse processo. É curioso que tanto o relatório da OCDE quanto o do BID apontam para o crédito caro, volátil e escasso. No diagnóstico em relação ao crédito bancário, comparado com o internacional, todos comungam do mesmo diagnóstico, isto é, em termos de PIB esse crédito é baixo, flutua muito nos países da América Latina, e as taxas de juros são internacionalmente muito elevadas. Acho que não há surpresa quanto a isso, mas é interessante a evidência dos dados. Diante disso, há duas perguntas importantes a serem feitas. A primeira é simples: por que é caro? A segunda é saber se isso acarreta algum entrave ao desenvolvimento econômico. Colocado o problema dessa maneira, a OCDE trata da questão diretamente, mas o BID só indiretamente busca responder à questão se isso é, de fato, um fator estrutural que bloqueia o desenvolvimento dos latino-americanos em geral e por quê.

A OCDE olha para o mercado brasileiro e diz que a razão principal – ela elenca várias – é que os títulos públicos ocupam espaço grande demais na carteira do banco, desmotivando assim a extensão do crédito ao setor privado. Esse é um primeiro ponto. O segundo ponto é que as taxas de retorno desses papéis são muito elevadas. Dada essa situação, no Brasil, o atrativo – inclusive os títulos de empresas e ações – fica reduzido. Ou seja, o foco da OCDE é basicamente a estrutura do mercado interno. É esse o principal constrangimento que a OCDE enxerga. A verdade é que se olharmos algo comparável do ponto de vista do crédito do setor privado e crédito total, na maior parte dos países, com exceção da Argentina, a participação de títulos públicos e de crédito do setor público no Brasil é extremamente elevada. Os bancos privados, por algum motivo, criam obstáculo para emprestar, os bancos em geral travam, percebem talvez uma natureza de alto risco no setor privado.

O BID observa de uma ótica um pouco diferente. Diz que o fato de o crédito ter essa natureza – ser caro, escasso e volátil – está ligado a questões macroeconômicas, e fundamentalmente de natureza externa. Isto é, se olharmos para os anos 1980-90 – basicamente os anos 90 –, foi durante as várias crises externas que nos vimos obrigados a fazer políticas restritivas, e isso afetou a expansão do crédito.

to. Ou seja, o que o BID está pesquisando é a forma pela qual os países latino-americanos, e o Brasil em particular, ligaram-se à nova ordem do mercado internacional. E como o mercado internacional é volátil, dado a fragilidades, o sistema balança e a gente balança muito mais que o resto. Os dados corroboram isso. A parte de cima do quadro [*exibição de quadros*], mostra os momentos em que o mercado internacional refluí a entrada de fluxos de capitais para os países emergentes; embaixo está a expansão do crédito nas sete principais economias latino-americanas. É claro que há uma aderência perfeita. O crédito expande quando o mercado expande, o crédito retrai quando os fluxos de capitais se ausentam. Ou seja, a liquidez externa é que faz variar o volume do crédito.

Vejamos Brasil, Argentina e México. Há uma crise interna na Argentina, há crise interna no Brasil, o movimento é sincronizado. Não há dúvidas quanto à relação que une esses países e nem sobre como o mercado internacional os percebe. Voltarei a esse ponto mais no final. Agora a pergunta é: o crédito escasso é um entrave ao crescimento? Poderíamos passar horas discutindo isso, há pontos de vista divergentes, mas os dados internacionais aqui mostrados dizem que há uma relação direta entre crescimento econômico, expansão do crédito e PIB.

Se observarmos os dados, vemos que os países que cresceram bem, como China, Coréia, Estados Unidos, não só têm créditos elevados como se expandiram. Um país como o Chile, por exemplo, tem uma expansão de crédito e um PIB notáveis para um país latino-americano. Talvez sejam uma exceção à regra o Brasil e o México. Mas vê-se que aqui há uma relação causal. A expansão do crédito pode ser um sinal ou uma indicação, pode-se observar se há causalidade ou não. Observemos o que aconteceu no Brasil recentemente. São dados do Banco Central. O que vemos é crédito volátil e baixo. Na Vale do Rio Doce da época do Colômbia o crédito vai dos 25% e poucos e chega abaixo de 15%. É um período de alta inflação. Depois tem-se um período expansivo, que vai a 30%, é mais ou menos na época da crise do México. Logo depois o sistema passa a restringir, até a desorganização de 1998-99. Em 2002 há eleição, nova contração, e, desde então, expansão – expansão basicamente pela demanda das pessoas físicas. Não é uma expansão pelo lado industrial, não é o lado comercial, não é a atividade, são as famílias se endividando.

Falarei agora sobre o papel dos bancos públicos. Vejamos qual é o papel do BNDES, como uma prótese dos bancos públicos, pois basicamente estou inte-

ressado em discutir investimento. Não sei se são dados do conhecimento de todos, mas se compararmos o BNDES com o BID e o Banco Mundial dá para perceber que o BNDES é uma experiência única hoje no mundo, em termos de banco de desenvolvimento.

Não faço comparações com os chineses, nem com bancos comerciais, pois são de outra natureza. Mas do ponto de vista de tamanho, num país do Terceiro Mundo, num país latino-americano não há nada comparável com o BNDES. Nós temos o mesmo volume de ativos, e – vejam bem – ainda estamos calculando com uma taxa de câmbio moderada – não estou trabalhando com as taxas de câmbio baixas. Mas somos do tamanho do BID em termos de ativos totais. É claro que, quanto a nossos créditos, temos o FINAME [Financiamento de máquinas e equipamentos], que é um crédito de mais curto prazo que o deles, e portanto gira mais. Somos de outra natureza, e o sistema de financiamento de máquinas e equipamentos no Brasil representa a metade do desembolso do Banco, o que não é pouca coisa.

Mas gostaria de mostrar algo substancial que também chama atenção: apesar de não sermos multilaterais, de não termos as vantagens do crédito que os multilaterais têm, nosso nível de inadimplência é baixíssimo. Isso é um aspecto interessante e há vários motivos para o BNDES ter um nível de inadimplência tão baixo. É verdade que as operações diretas são em torno de trezentas a quatrocentas grandes empresas, e não em torno de empresas médias. Mas, de qualquer maneira, temos vários segmentos nos quais a inadimplência não é um fator complicador. O segundo dado é que o Banco é extremamente lucrativo. Estamos fazendo na Secretaria umas projeções que indicam que o nível de lucratividade do Banco tende a se manter nos próximos anos, do ponto de vista de patrimônio e de liquidez. Podemos mostrar que estamos abaixo da capitalização necessária, o que, aliás, é uma outra questão. Do ponto de vista de inadimplências, esta é uma experiência muito bem-sucedida. Não sei se pode ser emulada por outros países, mas de qualquer maneira é um fenômeno que o mercado não pode deixar de levar em conta.

O que significa, do ponto de vista de demanda, um banco desse tamanho? Se olharmos para o que falei no início, vemos que ele tem uma plasticidade que permite a mudança de funções. De um banco industrial, ou fundamentalmente industrial e de infra-estrutura, passou a ser hoje um banco de enorme projeção, no setor da exportação – em que o governo tem uma participação relevante –, e no setor

da agropecuária. Ou seja, o crédito de longo prazo da agropecuária, que antigamente era feito pelo Banco do Brasil – estou falando de tratores, implementos, etc –, está no BNDES. Essa é uma tendência crescente.

A indústria cresceu no último ano mas perdeu estruturalmente; ganhou na exportação e ganhou na agricultura. Se olharmos o sistema como um todo – não falo apenas do BNDES –, o crédito do setor público caiu, o que é óbvio, porque a própria privatização retirou parcela expressiva da capacidade de emprestar por parte do setor público. De qualquer maneira, o fato interessante é que enquanto o crédito do setor privado à indústria é muito volátil, o BNDES trabalha na posição contrária, ele é um estabilizador. Não concorremos com o setor privado, pelo contrário, realizamos uma complementaridade, e nos momentos de crise nós expandimos. Não apenas somos estáveis, como expandimos. Quando o sistema retoma, nós reduzimos. Ou seja, funcionamos como se fôssemos uma sanfona no mercado. Em 2002, faltou crédito às empresas, o setor se retraiu no crédito à exportação, e o BNDES expandiu. Se o setor empresarial não sofreu tanto com a volatilidade macroeconômica do sistema de crédito, em boa medida isso se deve ao Banco. Quando há flutuação do crédito do setor privado, nós flutuamos na situação contrária. Em parte, porque somos estáveis, em parte porque podemos expandir na direção contrária.

Quando o crédito do setor privado expande, não tiramos espaço do setor privado, pois ele está ocupando uma outra faixa do mercado que não tem a ver conosco. Podemos ou não ocupar esse espaço, depende se ele está se retraindo ou não, e fazendo ou não uma política cíclica, mas não há substituição, não são os mesmos agentes fazendo a mesma coisa. Essa é outra discussão interessante: qual é a grande característica financeira do Banco? Isso tem a ver com os trabalhos que estamos fazendo na Secretaria. O primeiro dado é o seguinte: desde 1998 o BNDES, em termos reais, não cresce. Apesar de em reais correntes estar crescendo, estamos deflacionados pelo IGPM [Índice geral de preços do mercado] índice que estamos usando. Mas se usarmos o IPCA [Índice de preços ao consumidor amplo] se usarmos a TJLP [Taxa de juros de longo prazo], a situação não muda radicalmente.

O Banco teve um grande crescimento na virada de 1996-98, quando passou de 24 para 48 bilhões. Em alguns momentos, tiramos o programa emergencial de energia elétrica, pois se tratava de algo de natureza muito peculiar. Mas conseguimos, ao longo desse período de enorme volatilidade, manter-nos estáveis sem

que fôssemos afetados. Temos uma certa imunidade em relação ao que acontece com os outros. O mais interessante é quando se projeta o Banco – e desenvolvemos modelos que permitem isso –, e vemos que o retorno significa a autogeração de liquidez. Ou seja, somos capazes de gerar, se não entrar nenhuma captação nova, volume da ordem de 40 bilhões de reais anuais, de forma estável. A montagem financeira do Banco é de uma estabilidade admirável. O que é mais um ativo. Quem está pensando também em capacidade de promoção, de investimento e desenvolvimento, quem é do ramo, digamos, entende o que estou dizendo. Nós temos capacidade de geração de liquidez, com uma carteira – basicamente retorno de carteira – de créditos de longo prazo dessa natureza, extremamente estável. É uma carteira excelente, com um índice de inadimplimento próximo de 6%, 5%.

Poderíamos fazer uma pergunta: seria esse volume de recursos suficiente para financiar o desenvolvimento? Obviamente isso é uma provocação. Diria que depende da taxa de crescimento, dos investimentos que estamos fazendo hoje. Numa economia que cresça 3%, investir 17%, um pouco mais, um pouco menos, é um nível que tem se mantido estruturalmente adequado. Se estivéssemos pensando em acelerar, certamente já não seria adequado. A primeira pergunta é: poderia o mercado de capitais doméstico suprir essa eventual lacuna? Melhor seria prestarmos atenção ao que está acontecendo. Vejam a evolução do mercado de debêntures nos últimos nove anos. Houve uma explosão. Hoje, o mercado de debêntures é do tamanho do BNDES, houve um salto de 7,5 para 41, 42 bilhões. Ou seja, subiu quatro vezes. Poderíamos dizer, à primeira vista, que temos, bem ao nosso lado, um mercado que explodiu; se continuar assim, qual será o papel do BNDES? Mas cuidado com os dados: vale a pena dar uma olhada mais a fundo. Vejam. Quem está emitindo? O vermelho no quadro chama-se *leasing*. Quem normalmente opera? Empresas de energia elétrica, telecomunicações, quando estão reestruturando parceiros. Este ano, o estouro significa “empresas de *leasing*”. Mas onde está acontecendo isso? O que seria isso?

Os volumes de mercado secundário e debêntures são da ordem de 20 milhões por ano, mas estávamos falando de 40 bilhões; portanto, não existe a liquidez, que está toda em cima do mercado monetário, e sendo rolada diariamente. É disso que estamos falando. Vejam o que há mais em longo prazo: garantia subordinada, ou seja, quem está comprando esse título só recebe antes dos acionistas. E quem está

comprando? O prazo médio é de 14 anos, quem está comprando essas debêntures conhece muito bem a atividade de *leasing*, está muito confiante de que as *leasadoras* pagarão. Nós, em geral – mesmo com a Petrobras – exigimos garantias. Negociamos com o gasoduto, por exemplo, e exigimos garantia. Não se trata de debêntures subordinadas. Qual a impressão que se tem de tudo isso? Parece que é o sistema bancário que não pode captar debêntures diretamente, pois este não é um mercado de empresas, e então os bancos passam a captar através das suas empresas de *leasing*. E isso é verdade. Se vocês olharem perceberão que são as empresas de *leasing* dos bancos que estão captando. Por quê? Suspeitamos que seja por motivos fiscais.

Em suma: embora os dados, à primeira vista, indiquem que temos um possante mercado de longo prazo no setor privado – o que nós do BNDES adoraríamos pois haveria mais gente fazendo a mesma coisa –, infelizmente o que os dados mostram no mercado de debêntures é que tudo é curto prazo e troca dentro do próprio setor. Os bancos poderiam cumprir esse papel? É uma outra maneira de perguntar. Aqui, eu concordaria com o que o pessoal da OCDE, que diz que vai depender do que acontecer com a dívida pública. Taxas de juros, dívida pública, liquidez: são esses os condicionantes básicos para se discutir alguma coisa do sistema bancário. Entretanto, podemos discutir o que o sistema bancário vem fazendo, e que nós já fazemos, tal como financiar ônibus, caminhões. Esse é o mercado mais próximo deles, um mercado em que poderão atuar. Não acreditamos que os bancos vão agüentar 14, 15 anos de risco para valer. Também acreditamos que, para financiar uma aceleração do investimento, não poderemos contar com esses atores tanto quanto esperávamos ou desejávamos.

Para terminar, eu perguntaria: e se o famoso *investment grade* chegar, isso mudaria alguma coisa? Será que esse quadro que tentei traçar, até agora, mudaria radicalmente? Teríamos que discutir algumas coisas. As grandes empresas de hoje, as que estão se movimentando, as que têm potencial natural, essas mudarão. Trata-se de uma mudança estrutural relevante, na qual se incluem Petrobras, Vale do Rio Doce, Aracruz. Mas essa é uma parte do mercado, uma parte relevante, decerto, mas que não muda substancialmente. Porém, se acreditarmos que o Brasil pode atingir um nível muito alto de investimento em 2008, o que aconteceria? Teríamos enormes fundos, portfólios enormes que, a um determinado momento, trocariam de posições, comprando ações no Brasil. É isso que aconteceria. Eu chamaria

também a atenção para a redução das taxas de juros. Isso ocorreria em 2008? Não, senhores, isso já está ocorrendo. Quem olhar o que está ocorrendo no mercado vai ver que, de novembro para cá, a bolsa subiu 30%, o mercado imobiliário está pipocando. Temos vários empreendimentos em carteira saindo, todos os bancos estão se posicionando, e se a taxa de juros cair abaixo de 13%, vamos ter uma explosão. Isso é uma expectativa geral, e, se olharmos as outras atividades, é muito provável que o mercado não espere 2008.

Na medida em que o mercado se adianta, o impacto sobre os preços é enorme. O quadro é muito otimista desse ponto de vista. Há um fator de aceleração daquele quadro que tracei, e a liquidez tende a aumentar. Os bancos, a liquidez de todo o sistema, os preços tendem a aumentar e a redução da taxa de juros tende a ocorrer. Está acontecendo no mercado de curto prazo, e isso é simplesmente uma parte do que deve acontecer de forma geral. Portanto, esse processo já está em curso. Em que isso pode auxiliar quem está pensando num horizonte da aceleração de investimentos? O fato de essas coisas estarem acontecendo não implica necessariamente que o processo moverá investimentos. Em alguns setores, sim, em outros, não. Não é automático. Podemos falar em liquidez, mas não necessariamente em que as coisas se ativem do outro lado. Foi o que aconteceu em outros países. Excesso de oferta de recursos, movimentação do mercado de ativos geram investimentos? Geram, não tenho dúvida, mas em que escala, em que montante? Num processo desses, quem ficará líquido? As grandes carteiras, fora do sistema privado, estão na mão do BNDES, das fundações e de outros bancos públicos. A tendência dessas instituições em ficarem líquidas é enorme. Poderão ficar líquidas, auferindo lucros enormes. Mas qual será a próxima geração de ativos que essas instituições vão buscar? Por uma reviravolta do destino, esse processo poderá colocar o Estado e certas instituições diante de um dilema. O que farão as fundações? Continuarão ganhando a taxa do Tesouro, ou vão se reposicionar? O que acontecerá?

São questões fundamentais para discutirmos agora. Tudo vai depender fundamentalmente do que acontecer nos próximos dois anos – o momento de vender, a forma de vender, a geração de ativos futuros. E não necessariamente se materializará esse efeito em potencial a que nos referimos. São essas as várias questões relevantes a serem discutidas quando se quer estabelecer o papel do banco público em financiamentos. Obrigado.

FERNANDO NOGUEIRA DA COSTA (texto enviado posteriormente pelo palestrante).

## **CONTRA-RACIONAMENTO DE CRÉDITO: DO RARO E CARO AO FARTO E BARATO<sup>1</sup>**

### **Introdução**

As famílias cujos antepassados vieram “fazer a América” tinham gana de conquistadores. Extraindo da natureza, plantando, criando, produzindo, fraudando, espoliando, “mamando nas tetas do Estado”, todas as formas de enriquecimento rápido foram utilizadas na história do nosso país. Após séculos de colonização e escravidão, veio a república brasileira. Passou por mais de 1/3 de século sob ditadura. A jovem nação ainda tenta civilizar-se. A tentativa de emancipação popular sempre enfrenta obstáculos colocados pelos que têm “medo de perder o poder (econômico e político)”.

Embora o Brasil possua a oitava pior distribuição de renda do mundo, aqui há esperança, dada a intensa mobilidade social. Os pesquisadores revelam que, no século passado, 2 em cada 3 brasileiros ascenderam a uma situação social melhor do que a de seus pais. Com 63,2% de taxa de mobilidade, o país se coloca bem acima dos demais países estudados em comparações internacionais. De modo geral, a maioria subiu pouco, e uma minoria subiu muito na escala social. A maior parte da população passou de um extrato social baixo para outro imediatamente superior. A menor parte apenas, entre os quais estão os que se destacaram nas artes e nos esportes, saltou vários degraus na escala social. A conjugação desses movimentos provocou uma acentuação da desigualdade.

O grosso da mobilidade ascendente foi na base da pirâmide social, mesmo porque grande parte da população era de origem rural, e muitos eram descendentes de escravos. A partir do patamar inferior de status social, o do trabalhador manual rural, toda e qualquer movimentação dos filhos, inclusive a migração para cidades e conseqüente abertura de oportunidades ocupacionais, representou uma oportunidade de ascensão social.

---

<sup>1</sup> Email do autor: [fercos@uol.com.br](mailto:fercos@uol.com.br). Agradeço a colaboração de diversos técnicos da Caixa, entre os quais, Fábio Santos Pereira Silva, Jorge Pedro de Lima Filho, Karinna Kristine Serafim Baby, Luiz Carlos de Azevedo e Sílvia de Moraes.

Após a urbanização, na segunda metade do século passado, as famílias buscaram dar um passo a mais na escalada social. Educação era a palavra-chave e o curso superior era tido como, a formação máxima que garantiria um futuro radiante. Assim, democratizar o acesso à universidade tornou-se o mote. Hoje, com a matrícula de mais de 4,1 milhões estudantes universitários resultando em mais de 600 mil concluintes a cada ano, a lei da oferta e demanda de profissionais de nível superior começa a se refletir no fechamento do leque salarial. A qualidade dessa qualificação ainda é restrita a poucas “ilhas de excelências”. Mas a educação, mesmo quando apenas básica, leva ao controle da natalidade. Essa demografia urbana e o ingresso da mulher no mercado de trabalho combinam seus efeitos, resultando em uma renda *per capita* familiar mais elevada.

Orçamentos domésticos ampliados são acompanhados pelo planejamento familiar, pelo financiamento para a construção da casa própria, e logo pelo preenchimento da “vaga na garagem”. O status social das famílias é avaliado sob critério mercadológico pela posse de bens de consumo duráveis. Então, tome massificação do mercado – mesmo que seja à custa da troca do saudável arroz com feijão brasileiro pela engorda com massa de origem italiana... Na busca de mobilidade social, destacam-se os fatores relacionados ao mundo do trabalho, por exemplo, o aumento do tempo de estudo e o ingresso da mulher no mercado de trabalho. Entretanto, as escolas brasileiras, geralmente, preocupam-se em formar trabalhadores assalariados e não empreendedores.

A importância das empresas de pequeno porte no Brasil é evidente, conforme pesquisa do SEBRAE [Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas], pois elas, embora agreguem apenas 20% do valor adicionado pelo total das empresas, representam 99% das empresas existentes e produzem 67% das ocupações. Segundo dados da RAIS [Relação Anual de Informações Sociais] 2004, entre as 6,3 milhões de empresas existentes, 4,2 milhões (66%) não possuíam empregados, sendo constituídas apenas por sócios e/ou proprietários. Apenas 6,1% das empresas (387 mil) possuíam mais de 10 empregados.

Essas informações dizem bastante a respeito da evolução do mercado de trabalho no país, que aponta para a diminuição da proporção de assalariados nos últimos anos. Entende-se, então, o comportamento dos pequenos empresários, que costumam misturar as contas da empresa com as finanças

peçoais. Em uma pesquisa promovida pelo SEBRAE/SP, mostrou-se que 64% das empresas utilizavam recursos peçoais (sócios, parentes ou amigos) para pagar as contas da empresa. O contrário também era verdadeiro, pois 38% utilizavam recursos da empresa para pagar contas peçoais.

É comum a abertura de pequenos negócios, principalmente nas atividades que exigem menor grau de especialização, por parte das pessoas que não encontram emprego. No entanto, muitos desses pequenos negócios não sobrevivem por muito tempo. São bem elevadas as taxas de mortalidade verificadas no Brasil: 49,4% para as empresas com até 2 anos de existência; 56,4% com até 3 anos; 59,9% com até 4 anos. Estima-se que dos 15 milhões de “empreendedores” existentes no Brasil pouco menos da metade é *por necessidade* (de sobrevivência durante o desemprego), o restante, geralmente composto por pessoas com maior escolaridade, *por oportunidade*. Esses micro-empreendedores buscam aproveitar um nicho de mercado para trabalhar por conta própria. Entretanto, a questão-chave é: quantos micro-empreendedores sobreviverão à inevitável, mais cedo ou mais tarde, exigência de formalização?

Os próprios trabalhadores informais, estimulados pelo crédito consignado, passaram a exigir carteira assinada, para o desconto das prestações em folha de pagamento. Deixou de ser compensador o acordo informal com o empregador.

O mercado consumidor brasileiro constitui uma fronteira de expansão do capitalismo no mundo, pois é o sétimo maior com mais de 58 milhões de consumidores que recebem *per capita*, anualmente, acima de U\$ 7 mil – por paridade de poder de compra. Menos de 1/3 da população está nele incluída. Agora que está diminuindo a exclusão social – com estabilização dos preços, crescimento da transferência de renda e adoção de outras políticas públicas (inclusive habitacional) – esse mercado atrairá, cada vez mais, maiores empresas, inclusive multinacionais. No mercado massificado, a economia de escala é fundamental. Produzir em grande escala com a diminuição relativa dos custos fixos é essencial para sobreviver à maior concorrência. Não se pode mais repassar, automaticamente, a elevação de custos para os preços. A menor taxa de lucro tem de ser compensada com maior massa de lucros: vender mais com preços estáveis – ou menores, para conquistar mercados dos concorrentes.

Entretanto, muitos pequenos empresários não reagem à invasão de seus nichos de mercado, investindo em diferenciação ou em massificação de produtos. Preferem ficar ecoando a imprensa conservadora, culpando a carga tributária, lastimando a perda de status. Mas o tempo passará e tudo isso permanecerá... Eles argumentam também que não obtêm o financiamento necessário para o investimento necessário ao salto de escala na capacidade produtiva. O objetivo deste breve trabalho é analisar a questão do financiamento de empresas de pequeno porte sob o ponto de vista dos requisitos necessários para seu atendimento por parte dos grandes bancos comerciais. Apresentaremos as soluções que vêm sendo discutidas, para atender à demanda de crédito dessas empresas. Destacaremos, particularmente, como funciona no “mundo real” (não em um modelo abstrato) a concessão de crédito por um banco de varejo contemporâneo, no caso, nos apoiaremos na experiência prática que temos na Caixa Econômica Federal.

### **Acesso ao crédito por empresas de pequeno porte**

Recentemente, surgiram programas de apoio aos trabalhadores informais com viés empreendedor. É uma inovação financeira dar crédito a eles, estando sob uma capa protetora de micro ou pequena empresa, quando sempre se deu ao capital, isto é, às grandes empresas. Esses programas constituem uma política pública. Representam uma conquista do direito de produzir e gerar renda por conta própria. Integram os excluídos à economia de mercado.

Antes de conceder crédito, as instituições financeiras analisam a capacidade de pagamento do solicitante, levando-se em conta seu fluxo de caixa, suas experiências de crédito anteriores, sua situação cadastral, sua capacidade de gerar receitas para cumprir seus compromissos financeiros, entre outras variáveis. Adicionalmente, essas instituições também solicitam, na maioria dos tipos de empréstimos, garantias suplementares aos solicitantes de crédito, visando se garantir para uma futura perda da capacidade de pagamento dos mesmos.

Quando uma empresa não dispõe de garantia própria para a obtenção de crédito, recorre aos mecanismos disponíveis no mercado para concessão de garantias complementares: fundo de aval, sociedade de garantias de crédito e seguro de crédito.

Os **fundos de avais** disponíveis, no Brasil, são:

FAMPE – Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, mantido e gerido pelo SEBRAE;

FUMPROGER – Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda, constituído com recursos do FAT e administrado pelo Banco do Brasil;

FGPC - Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade, constituído com recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo BNDES.

Na maioria das vezes, o limite da garantia que será oferecida à instituição financeira flutua entre 50% e 100%. Nos *fundos de avais*, o limite de garantia varia de 50% no FAMPE a 80% no FUMPROGER e FGPC. A única *sociedade de garantia de crédito* existente no Brasil é a AGC da Serra Gaúcha, que também estabelece limite de garantia em 50%. Existe somente um mecanismo que oferece garantia de 100% do crédito: o *Seguro de Crédito Interno* (SCI) da Caixa-Seguros, que é o instrumento utilizado pela Caixa na maioria de suas operações comerciais direcionadas às empresas de pequeno porte. Neste breve estudo de caso, o objetivo é apresentá-lo.

Esses instrumentos de garantias complementares impõem a cobrança de taxas pelo uso da garantia. Essa taxa varia de instrumento a instrumento, levando em consideração o valor da garantia, o prazo da operação e o tipo de operação (capital de giro, investimento, etc). Assim, nos fundos de avais, o encargo cobrado pelo uso da garantia é calculado multiplicando-se o valor da garantia pela taxa da comissão e pelo número de meses do financiamento. No seguro de crédito, multiplica-se o valor do financiamento pela alíquota de seguro, que varia de acordo com a modalidade da operação, e o prazo do financiamento. No caso da AGC da Serra Gaúcha, a cobrança da taxa pelo uso da garantia é calculada através de uma fórmula que utiliza o valor da garantia, um fator (índice) variável conforme o tipo de operação (investimento, giro, etc) e o índice (*rating*) gerado pelo sistema de *credit scoring* da associação.

Para uma comparação entre os custos de uma operação de capital de giro, no prazo de 36 meses, com uma garantia de R\$ 30 mil, observa-se que o FAMPE apresenta o menor custo (R\$ 900), seguido do seguro de crédito da Caixa (R\$ 978), o FUMPROGER (R\$ 1.080), a AGC da Serra Gaúcha (R\$ 1.418) e o

FGPC (R\$ 1.620). Destaca-se ainda que, no caso da AGC da Serra Gaúcha, a empresa, para habilitar-se à garantia, necessita associar-se à entidade que cobra taxa de ingresso de R\$ 2.400, podendo parcelar em até 24 vezes.

Certamente, sob o ponto de vista de uma instituição financeira, o seguro de crédito interno é o instrumento mais atraente, uma vez que garante 100% do crédito, é fácil de operar (a contratação é direta) e, no caso de inadimplemento, a seguradora encarrega-se de efetuar a cobrança. Isso não ocorre no uso dos outros instrumentos, pois o banco ainda continua com a responsabilidade de efetuar a cobrança do cliente.

Um banco varejista que deseja dar mais atenção à demanda das pessoas jurídicas tem de aumentar a disponibilidade de “linhas de prateleira”, com limite pré-aprovado, automatizando procedimentos de tomada do recurso pela empresa. Operações que antes exigiam da empresa ir à agência bancária passaram a ser feitas via internet e terminais de auto-atendimento. Um exemplo é uma linha fácil para capital de giro. Outro produto que resulta em elevação do fluxo de operações oferece ao empresário a possibilidade antecipar todos os tipos de recebíveis.

Para dar mais agilidade e reduzir a burocracia, o banco passa a fazer com cada empresa um contrato único para diversos produtos. Faz também uma revisão dos processos de análise de risco e concessão de limites. Implanta modelos estatísticos que permitem avaliação em tempo real como base para automatização dos empréstimos. Estes passam a ser mais rápidos inclusive para linhas de investimento, que exigem apresentação de projeto. No caso de empresas com faturamento até R\$ 7 milhões por ano, a própria agência tem autonomia para fazer a análise do investimento. Processos que antes levavam de 80 a 90 dias passaram a ser analisados em no máximo 5 dias úteis, para crédito em conta corrente. Já um foco voltado principalmente para as médias empresas exige de o banco oferecer produtos e soluções específicas, senão individualizadas, pelo menos por tipo de atividade empresarial. Nesse nicho, é necessário “produzir sob encomenda”, para ampliar o relacionamento com os clientes.

Pois bem, desde o ano 2000, a partir do Programa Brasil Empreendedor, a Caixa Econômica Federal – um banco público com 145 anos que, historicamente, atendeu de maneira prioritária o crédito imobiliário – focou a expansão de sua carteira comercial de créditos para Pessoas Jurídicas (PJ) no atendi-

mento às empresas de pequeno porte. Priorizou-as em todas as frentes, como produto, modelo de risco e força de venda. Esse foco justifica a razão da participação da Caixa no mercado de crédito comercial ser ainda relativamente pequena, embora seja crescente. Empresas médias e *corporate* (com faturamento acima de R\$ 7 milhões anuais) constituem apenas 10% de sua carteira PJ, devido à necessidade de avaliação de risco de cada caso em particular e à indisponibilidade de carteira de câmbio. São classificadas como micro empresas aquelas que possuem faturamento fiscal de até R\$ 480.000 e como pequenas aquelas de faturamento fiscal até R\$ 2.400.000. Este faturamento fiscal é obtido através da declaração de IRPJ ou do próprio contador, cujo Conselho Regional controla sua fidedignidade.

Quanto aos empréstimos às pessoas jurídicas, em 2001, foram concedidos R\$ 2,7 bilhões, em 2002, R\$ 4,7 bilhões, e, em 2003, R\$ 5,6 bilhões. Com priorização de sua expansão, em 2004, as contratações aumentaram para R\$ 8,8 bilhões e, em 2005, saltaram para R\$ 16,4 bilhões.

A Caixa possui mais de 600 mil empresas de pequeno porte como clientes correntistas. Em 2005, em torno de 216 mil empresas solicitaram algum tipo de crédito e 95,6% destas (206.463) tiveram a aprovação na análise de risco. Analisando o perfil das empresas avaliadas, observa-se a predominância de microempresas, com faturamento até R\$ 244 mil por ano, com 65% do total. Destaca-se que quase a metade das empresas avaliadas (49%) tem faturamento inferior a R\$ 120 mil / ano. O empréstimo predominante gira em torno de R\$ 5.000,00, ou seja, é praticamente um “microcrédito” para microempreendedores...

No caso da Caixa, *não é verdade o “lugar comum” de que as micro e pequenas empresas não possuem acesso ao crédito*. Cerca de 90% do crédito concedido às PJ é para micro e pequena empresa, mas, mais importante, 96% dos clientes que pediram crédito de recursos captados diretamente pela Caixa e 86% dos clientes que pediram crédito de recursos direcionados foram atendidos de alguma forma, em 2005. Nesses produtos de investimento, concedidos com recursos de repasses, o *spread* é delimitado. Então, os clientes são aprovados em uma proporção menor, havendo um pequeno “acionamento de crédito”, porque a perda suportável é mais reduzida. Mas a indisponibilidade de garantia real para oferecer não impede o cliente (ou um potencial cliente ainda desconhecido) de receber financiamento.

*A garantia oferecida pela empresa importa para reduzir a taxa de juros a ser cobrada, mas sua ausência não a impede ter o acesso ao crédito.* O sistema de Seguro de Crédito Interno (SCI) flexibiliza a exigência de garantia. A Caixa o adotou, desde 1997. Foi criado porque o *spread* dos créditos direcionados era muito “apertado” para cobrir o nível de perda das empresas de pequeno porte. O seguro de crédito é o preço que o cliente tem que pagar pela flexibilização quanto à exigência de garantia. Entretanto, como vimos, tem um prêmio com custo inferior ao de outros sistemas de garantia, exceto o FAMPE.

O SCI é realizado pela seguradora coligada, isto é, a Caixa Seguros. Ela tem as condições para ter acesso ao banco de dados com mais de 1 milhão de informações armazenadas sobre as empresas que já foram atendidas, desde o final da década passada. Com esse histórico que lhe dá “simetria de informações” em relação ao banco, ela tem condições de projetar o risco de crédito da carteira do banco. Este avalia o risco de cada microempresa de acordo com o perfil estatístico que apresenta.

Assim como os Fundos de Aval – o FAMPE, o FUNPROGER e o FGPC – têm limites máximos de indenização, o SCI também tem um limite de perda a pagar. Caso a inadimplência das carteiras de crédito ultrapasse esse limite, a seguradora suspenderá o pagamento dos “sinistros” ao banco, forçando o banco – no caso, a Caixa – a fazer as cobranças.

Há produtos de crédito que são universais, isto é, todos os clientes têm acesso, e outros que são específicos, dirigidos para determinados clientes. Os desenhos dos produtos são relacionados às características das microempresas. Por exemplo, na operação com recursos do PROGER é permitido conceder crédito sem garantia. Neste caso, a falta dela é compensada pelo SCI. Em algumas operações de capital de giro é exigida a garantia, em outras, o seguro de crédito permite a sua dispensa. A grande maioria das empresas de pequeno porte não possui patrimônio para oferecer como garantia, portanto, é direcionada para produtos com SCI. Isto custa em média uma taxa de mais 1% a cada 12 meses.

Nessa situação, a “garantia” pode ser considerada a *capacidade de pagar*. A avaliação da capacidade de pagamento do cliente é realizada através da visita do gerente do banco ou de entrevista na agência. Nelas, são analisadas as contas a receber, os cheques pré-datados, as notas promissórias, os débitos junto aos fornecedores, as dívidas registradas na Central de Risco do Banco Central

do Brasil, suas obrigações fiscais, quanto ganha habitualmente e quanto tem para gastar, etc. A rentabilidade esperada pelo microempresário é decisiva na caracterização de seu grau de fragilidade financeira, pois é comum ele ter um “descasamento financeiro”, por exemplo, de 30 dias: vendeu para receber em 90 dias, quando antes comprou comprometendo-se a pagar em 60 dias. A concessão de capital de giro exige analisar se a empresa terá efetivamente o rendimento para pagar o financiamento, ou seja, sua capacidade de geração de caixa.

Na realidade, o que mais importa nas entrevistas é a percepção do nível de conhecimento do empresário sobre seus negócios. Vale mais do que o que realmente está documentado por escrito – a existência de um balanço contábil, por exemplo. A formalidade importa apenas se gerar maior organização e capacidade de gestão empresarial. A organização formal pode, de fato, servir à microempresa se ela se tornar uma boa pagadora, minimizando o nível de perda. Neste caso, a formalidade contribuirá para diminuir o custo do crédito.

Para determinar sua capacidade de pagamento, o “capital cultural” do empresário é mais fundamental do que o próprio “capital patrimonial”. Evidentemente, a capacidade de geração de caixa é importante, mas seu “caráter”, isto é, a avaliação subjetiva dos gerentes sobre a “vontade de pagar” do demandante de crédito talvez seja mais importante. Assim, são fundamentais as respostas dos gerentes sobre os demandantes de crédito. *Quem é ele? O que ele faz? Onde ele está?* A localização da empresa de pequeno porte – em um setor de atividade e em determinada região – importa por causa do comportamento habitual de clientes com aquela mesma situação. Por exemplo, a cultura do empreendedorismo no sul do país é muito maior do que no Rio de Janeiro ou no Nordeste. A inadimplência lá costuma ser menor.

Após todos os documentos entregues, o tempo utilizado para dar resposta à demanda de financiamento é de, no máximo, 24 horas. Depois do preenchimento das informações exigidas no sistema de avaliação de risco, o perfil do cliente é checado. Os modelos de risco identificam, através de uma base de dados, as principais características que classificam o índice de inadimplência dos clientes. As taxas de juros são diferenciadas para os diferentes níveis de classificação (*ratings*). A taxa de juros é flexibilizada para clientes com probabilidade de perda menor. Frequentemente, é realizado um *back testing* como forma de validar (ou não) o modelo estatístico e as variáveis utilizadas.

As avaliações de risco têm uma margem de erro estatística. Assim, “maus clientes”, que acabam por se tornar inadimplentes, também são aprovados. Um novo nível de perda constatada influencia o próximo apreçamento do produto. Mas, na prática, não surge o problema de “seleção adversa”, pois aos melhores clientes (com melhores *ratings*) é oferecida uma taxa de juros menor que a do mercado, baseado em clientes com piores *ratings*.

### Opções de crédito para empresas de pequeno porte

Há duas modalidades de concessão de financiamento às empresas de pequeno porte: para *capital de giro* e para *investimento*. Geralmente, as *concessões para capital de giro* são efetuadas com recursos da própria instituição financeira. A taxa de risco incorporada ao preço varia entre um amplo espectro: de 1% a 35% do preço do produto, dependendo da estrutura da operação. São considerados créditos para a recomposição do fluxo de caixa da empresa o desconto de títulos e cheques e a antecipação de venda de cartão de crédito. Estes produtos tendem a oferecer menor risco, considerando que o banco toma um risco pulverizado, representado pelos recebíveis proporcionados pelas vendas ou produção do tomador.

As *concessões para investimentos* são realizadas com recursos de terceiros, por exemplo, originados de repasses do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com recursos do FAT [Fundo de Amparo ao Trabalhador]. Exige-se, para esse crédito, prazos mais longos de amortização e a assunção do risco do tomador pelo concessor. Esta é uma das razões pelas quais é promovido o lançamento de linhas de crédito em condições tabeladas determinadas pelo governo, a partir de *funding* compulsório. Ele não é, necessariamente, remunerado com base na taxa referencial da economia, mas com *spread* regulamentado para os bancos que optarem por trabalhar nestas linhas. Como exemplos têm o FGTS, cujo passivo é  $TR + 3\% \text{ aa}$ , ou seja, cerca de  $1/4$  da SELIC, e o PIS/PASEP, com recursos remunerados à  $TR + 6\% \text{ aa}$ , que é um pouco menos que  $1/2$  da SELIC. Neste caso, o efeito no custo do crédito é favorável, para o tomador, por impor um *spread* máximo aos bancos, mas sujeitando-o ao cumprimento de outros níveis de exigência que também oneram o crédito, por exemplo, a pré-aprovação de projeto.

Para as *operações de capital de giro*, o banco faz a avaliação de risco de pequenas empresas com dois tipos de análises. A primeira é econômico-financeira com levantamento das contas a pagar, contas a receber, faturamento fiscal, etc

da empresa. A segunda é de perfil, através do Modelo Estatístico *Credit Scoring* com as variáveis: cadastro, onde são consideradas as atividades desempenhadas, o porte, a quantidade de negócios, dentre outras; e comportamento, onde são analisados o relacionamento com o mercado – a quantidade de fornecedores, se o pagamento é realizado em dia, de acordo com a consulta do SERASA, etc – e com as instituições financeiras – se tem bom saldo médio em conta, se emitiu cheque sem fundo, se há outras concessões de crédito, etc.

A partir do “faturamento fiscal” é realizada uma projeção do faturamento real. Nas operações de investimento, acrescenta-se a análise do projeto por VPL, *pay back*, projeção de fluxo de caixa, etc. O mix das análises econômico-financeira, de perfil e do projeto (no caso de investimento) resulta em uma pontuação (*rating*) atribuída a cada cliente. Assim, filtra-se o cliente, entre milhares de empresas de pequeno porte, que o banco concederá crédito. Cada instituição financeira escolhe a melhor estratégia de atuação. Se a pretensão é aumentar a participação no mercado, concede-se crédito inclusive para aqueles clientes que não proporcionam a melhor rentabilidade.

- Qual é o obstáculo para conceder crédito mais barato? Conforme a tabela abaixo, podemos verificar a participação de cada um dos componentes na formação do preço. Para se verificar a importância da segurança em uma operação de empréstimo, basta verificar a participação do componente “perda” na *precificação* do crédito comercial bancário. Maior do que ele é apenas o custo da captação dos recursos passivos que lastreiam o crédito, que é relacionado à taxa de juros básica de referência – a SELIC – fixada pela política monetária. O custo dos depósitos a prazo é referenciado a percentual do CDI, que acompanha à SELIC de maneira próxima.

COMPONENTE	CAPITAL DE GIRO	INVESTIMENTO
	PARTICIPAÇÃO	
Funding	33,5%	57,3%
Custo Operacional	2,4%	1,6%
Risco de Crédito (perdas)	35,8%	21,3%
Tributos	10,6%	7,6%
Custo Capital/Outros	5,7%	11,7%
Retorno	11,9%	0,5%
Total	100,0%	100,0%

Além da política de juros, a redução de custo do crédito está condicionada, em segundo lugar, à predisposição dos bancos em redimensionarem o seu *spread*, compensando-se no ganho de escala. Existem operações de crédito que resulta em um lucro líquido incompatível com a taxa de retorno que se pode exigir de uma empresa que se sujeita às variáveis macroeconômicas do país: renda *per capita*, inflação, nível de atividade e taxa de juros básica.

Para alguns analistas, os bancos brasileiros comportam-se como oligopólio. Para eles, isso reduz “a eficiência do sistema e torna os *spreads* bancários (diferença entre o custo de captação e o de aplicação) elevados”. Em função disso, “eles têm muito mais recursos aplicados em títulos de dívida pública do que em operações de crédito”. A dedução lógica desses economistas é que não adianta abaixar a taxa de juros de referência (chamada de SELIC) sem atacar o problema da falta de competição, agravado pela privatização, concentração e desnacionalização bancária, política promovida na segunda metade dos anos 90.

Talvez eles devam ter maior cautela em suas conclusões. Primeiro, devem verificar que tal oligopólio baseado em investimentos qualitativos não é uma especificidade nem bancária nem brasileira. As investigações empíricas revelam que há oligopólio diferenciado, isto é, competindo com a qualidade de seus produtos e serviços e não tanto em preços, também entre supermercados, restaurantes e mesmo na própria imprensa. Existe em outros setores, aqui e acolá, na própria terra onde haveria uma pseudo “competição perfeita”.

A estrutura básica dos mercados bancários, nos Estados Unidos igualmente, é caracterizada pela coexistência de uns poucos grandes e dominantes bancos – definidos como aqueles que conjuntamente controlam mais da metade dos depósitos totais – com um grande número de bancos menores que constituem uma franja. Dada esta estrutura concentrada de um oligopólio assimétrico, o número de bancos dominantes permanece invariável com o tamanho do mercado, variando somente o número de bancos adicionais de acordo com suas oscilações. Esta estrutura de mercado é sustentada por investimentos competitivos em qualidade de serviços prestados. O nível de qualidade oferecido eleva-se de acordo com o tamanho do mercado e os bancos dominantes providenciam maior qualidade do que os bancos marginais.

A formação de preços na estrutura de mercado oligopolista é determinada pela capacidade das firmas de dirigirem o comportamento da demanda e de

preverem as ações e reações de suas potenciais concorrentes no mercado. Entre os fatores que criam barreiras à entrada de novas firmas, em um oligopólio, salientam-se: a existência de grandes economias de escala; a diferenciação do produto, associada à promoção de vendas com publicidade, na qual também se obtém economias de escala; as vantagens absolutas nos custos das firmas já existentes sobre as entrantes, tendo em vista a possibilidade de acessos exclusivos a tecnologia, rede de fornecedores e clientes; os fatores de caráter institucional tipo patentes, franquias e contratos governamentais, etc.

Observando esse padrão competitivo também entre os bancos brasileiros, os analistas desse mercado oligopolista diferenciado e fortemente concentrado em um pequeno grupo de grandes empresas deveriam atentar para uns pontos equivocados que têm aparecido nessa polêmica sobre a formação de preços no sistema financeiro. Primeiro, a disputa por relacionamentos fiéis com novos clientes é renhida. A competição ocorre, principalmente, através de localização de agências, PABs, ATMs, qualidade dos serviços oferecidos (principalmente em automação) e segurança, ou seja, porte do banco. As pessoas físicas escolhem seus bancos por isso, se não estão em folhas de pagamento de empresas que negociam reciprocidade. Permanecem fiéis a eles, apesar das eventuais elevações de suas taxas de juros. Aos pequenos bancos sem rede restam “nichos de mercado”. Quando quase a totalidade da população economicamente ativa urbana já é correntista, sobra a disputa de carteira de clientes através de aquisições e fusões bancárias. Os maiores bancos aumentam suas economias de escala com a concentração de clientes e o corte de estruturas desnecessárias em termos de pessoal e agências.

Segundo, a taxa fixada pelo COPOM tem, sim, importância como custo de oportunidade. Qualquer *funding* captado com juros abaixo dela, inclusive os depósitos à vista captados a “custo zero”, tem seu custo contabilizado como “SELIC”, que seria o mínimo que um banco ganharia com o dinheiro disponível. A partir desse patamar, ele forma seu *spread*, somando as despesas administrativas, as tributárias, a perda esperada com inadimplência e a margem líquida. Entretanto, essa formação da taxa de juros não é livre, nas *operações direcionadas*, realizadas principalmente por bancos públicos. Os empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil (BB), BNDES e Caixa (CEF) somaram-se 33% do total de operações de crédito, recentemente.

Aí está uma grande mudança, ocorrida desde a reestruturação patrimonial do BB e da CEF, em junho de 2001, que está afetando a disponibilidade de crédito a taxa abaixo da do mercado. Sua participação média conjunta, no mercado de crédito, nos anos 90, era cerca de 40% – sendo a Caixa com a média de 24%, embora tenha atingido quase 1/3 do crédito concedido, no final de 1998. Após a reestruturação, os dois bancos públicos de rede varejista atingem somente 23%. Em compensação, carregam cerca de 40% dos títulos de dívida pública em carteiras próprias dos bancos. Trocaram os créditos inadimplentes por esses títulos. Essa troca reflete na estatística e nos indicadores de crédito no Brasil, inclusive na baixa da relação empréstimos/PIB. Reverter essa situação dependerá da demanda de crédito, ou seja, de condições macroeconômicas propícias ao crescimento.

Em terceiro lugar, a redução de custo do crédito está condicionada à disponibilidade de garantias. Como vimos, a taxa de risco incorporada ao preço chega a variar de 1% a 35% do preço do produto, dependendo da estrutura da operação, na qual é considerada a margem de garantia.

Outro fator que impõe ônus ao crédito para investimento é a pouca atração das taxas pós fixadas para o tomador do crédito. Isto porque o controle do fluxo de caixa (*cash-flow*) por parte do empresário é determinante para o planejamento de longo prazo. Uma maior precisão na sua elaboração (e maior conforto para a administração das empresas) é conseguir programar os compromissos com juros no longo prazo, razão pela qual o interesse do tomador é por uma taxa de juros pré-fixada. Mas como definir a taxa pré em longo prazo de uma economia plena de incertezas? Somente agregando ao preço do crédito o risco de mercado, representado pela volatilidade estimada no prazo de conveniência do produto, é que seria possível uma linha pré, a preço de mercado, para investimentos. Em outros termos, é praticamente inviável.

Os bancos privados investem também na gestão da carteira e da cobrança, pois ela incide na forma de composição do preço, aumentando a rentabilidade. Quando as operações de capital de giro de um determinado banco apresentam uma taxa de juros bem mais alta que a do restante do mercado, os clientes que tomam crédito com ele são aqueles que não foram aprovados na análise de risco de outros bancos. Este é um fator essencial para a alta inadimplência de sua carteira. Portanto, a taxa de juros tem de ser competitiva, no mercado.

Somente desta forma que ele passa a atrair os bons clientes. Como consequência, a taxa de inadimplência da carteira reduz, consideravelmente, e o volume das operações cresce.

O BNDES possui uma linha de capital de giro para micro, pequenas e médias empresas localizadas nos chamados arranjos produtivos locais (APLs). A iniciativa é relacionada ao Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (PROGEREN). Os APLs são constituídos de firmas, com predominância de pequenas empresas, que integram uma mesma cadeia produtiva, em uma determinada localidade.

O custo é resultante de TJLP (9% ao ano) mais o *spread* do BNDES (3%) nas operações indiretas (com participação de agentes financeiros do banco) e o do próprio agente (entre 3% e 4%). O custo total fica, atualmente, em cerca de 16% ao ano. Isso significa um custo mensal de cerca de 1,3%. Nas operações de capital de giro da CEF, com recursos do PIS, a taxa é de TR + 10% a.a. (1,1% ao mês) o que representa a menor taxa de juros para financiamento de empresas de pequeno porte. Com *funding* de mercado, por exemplo, hoje um banco comercial oferece às pequenas empresas capital de giro com garantia (duplicatas ou cheques) por 3,56% a 5% ao mês, conta garantida por 3,56% a 6,45% ao mês, e cheque especial por 3,33% a 7,50% ao mês.

No PROGEREN, existe um limite de crédito por empresa, de acordo com o seu perfil. As microempresas podem obter financiamentos do programa de até R\$ 100 mil. As pequenas até R\$ 500 mil e as médias, de até R\$ 4 milhões. Os recursos do programa podem ser usados pelas empresas com diferentes finalidades, como investimentos, compra de matérias-primas e até aquisição de máquinas importadas.

Os grandes bancos de varejo são agentes financeiros repassadores de recursos do BNDES. Nos repasses, o foco direcionado a micro, pequenas e médias empresas, principalmente para a aquisição de máquinas e equipamentos por pequenos produtores agrícolas e industriais, depende da escolha de cada banco repassador. Muitos optam por conceder financiamento de operações de comércio exterior a grandes empresas – via BNDES-EXIM, por exemplo – e de grandes projetos, em que normalmente atuam participando de um *pool* de instituições financeiras.

### Ciclo de crédito

As decisões de empréstimos relacionam-se não com a *preferência pela liquidez* dos bancos, mas sim, à primeira vista, com a relação entre o *risco do credor* e o *risco do devedor*. Ambos riscos flutuam ao longo do ciclo econômico. Teoricamente, o *do credor* oscila em função das variações do valor do colateral ou da margem de garantia bancária, devido à inflação e à deflação de ativos. O *do devedor*, em função de sua rentabilidade.

Seria irracional, para os bancos, reter moeda ociosa (depósitos voluntários) sem remuneração, tendo eles custos de captação. Portanto, as decisões de empréstimos bancários, além dos riscos, levam em conta também *a relação entre a receita com títulos e valores mobiliários e a receita de operações de crédito*, oscilante ao longo do ciclo.

Na verdade, os bancos, como quaisquer agentes racionais, privilegiam sempre a maximização da rentabilidade patrimonial. Possuem *preferência pela rentabilidade* e não pela liquidez. A função básica deles é justamente fazer alavancagem financeira, inclusive descolando prazos de ativos e passivos. No Brasil, eles podem carregar posições em empréstimos até mais de nove vezes superiores ao patrimônio líquido.

Ao longo do ciclo de crédito, na retomada da expansão, há uma tendência de declínio da taxa de juros. Logo, espera-se que os juros no presente estão acima do que estarão no futuro. Nesta situação, a atitude racional maximizadora da rentabilidade é os bancos alongarem o prazo de seus empréstimos e encurtarem o prazo de suas captações prefixadas. Assim, estarão sempre renovando a captação à taxa de juros cada vez mais baixa e ampliando seu *spread* – diferença entre a taxa de empréstimo e a taxa de captação. Isso não significa nenhuma “queda na preferência pela liquidez dos bancos”, mas sim a busca do lucro máximo.

Vice-versa, no início da recessão, há uma tendência de elevação na taxa de juros. Logo, espera-se que os juros no presente estão abaixo do que estarão no futuro. Assim, a atitude que maximiza a rentabilidade é os bancos encurtarem o prazo de seus empréstimos e alongarem o prazo de suas captações prefixadas. Dessa forma, estarão sempre fazendo refinanciamentos à taxa de juros cada vez mais alta e ampliando seu *spread* – diferença entre a taxa que cobraram e a taxa que pagaram. Não há nenhuma “elevação na preferência pela liquidez dos bancos”, mas sim a permanência na busca da rentabilidade máxima.

Nessa última fase, na busca de captação a prazo maior e com taxa menor, dependendo do risco de perda cambial – o diferencial entre a taxa de juros interna e a externa face à expectativa de depreciação da moeda nacional –, os bancos podem recorrer a passivos externos. Há maior dificuldade em captar depósitos a prazo no mercado doméstico.

Isso por causa do risco dos investimentos em títulos financeiros de prazo maior, CDB's pré-fixados, por exemplo. Caso os juros subam e os CDB's de mesmo prazo passem a pagar mais, os CDB's nos quais se aplicou antes deixarão de ter compradores, no mercado secundário, pois estarão pagando um juro inferior ao vigente, naquela altura, no restante do mercado. Os investidores, para não manterem esse custo de oportunidade, só conseguirão se desfazer deles oferecendo um deságio. Isso resulta em uma perda de rentabilidade para os investidores e em um ganho para os bancos que os resgataram.

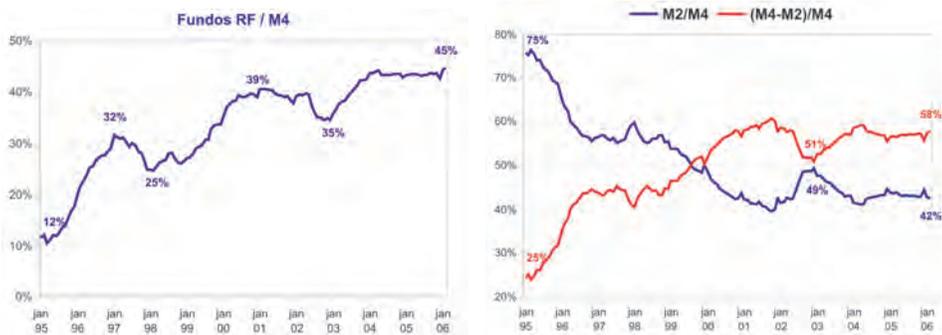
Para limitarem as perdas a níveis razoáveis, os investidores acabam vendendo os papéis com desvalorização. Se ficarem com os papéis, correm o risco de, logo, deixarem de ganhar mais do que a rentabilidade estabelecida. O pânico surge no mercado financeiro, pois passa a haver mais vendedores do que compradores. Os preços dos títulos financeiros despencam. Por isso o mercado de crédito fica “travado”, depois da inflexão na tendência da taxa de juros.

Quando se deseja a retomada do crescimento econômico, para expansão do emprego, não se pode dar um “solução” na condução da política monetária. Deve-se manter a tendência declinante da taxa de juros, evitando, quanto possível, a volatilidade dessa taxa, ou seja, suas flutuações de curto prazo. O susto rompe com o estado de confiança dos investidores, credores e devedores.

Para evitar a fuga (ou o “repatriamento”) de capitais, geralmente, o banco central brasileiro aumenta o cupom cambial, além de oferecer o *hedge* com títulos cambiais. Contrapõe à expectativa de depreciação da moeda nacional e perda na reconversão cambial por parte dos investidores estrangeiros elevando o diferencial entre a taxa de juros interna e a norte-americana. O Federal Reserve abaixa a sua por causa da deflação de ativos e do endividamento geral. Nessa situação, o BCB eleva a sua por razão cambial mais do que pela meta inflacionária.

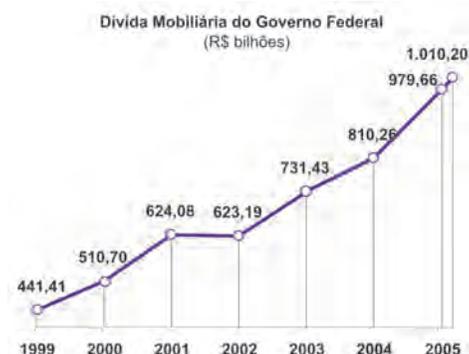
### Armadilha de liquidez, tesouraria e crédito

Desde a enorme expansão da dívida pública interna brasileira, principalmente a partir de 1998, as aplicações em quotas de fundos de renda fixa avançaram, extraordinariamente, sua participação no mercado de captações. Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2006, as aplicações em quotas de fundos de renda fixa se elevaram de R\$ 280 bilhões para R\$ 559 bilhões, avançando de 35% para 43% sua participação no mercado de captações. O *funding* bancário típico – M2 (soma de papel-moeda em poder do público, depósitos à vista, depósitos de poupança e títulos privados) – cresceu de R\$ 397 bilhões para R\$ 575 bilhões, 72% acima da inflação do período, embora tenha perdido posição relativa.

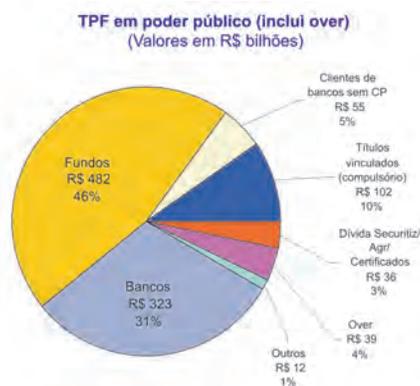


fonte: Banco Central do Brasil – janeiro de 2006

As administrações de recursos de terceiros em fundos mútuos de investimento são segregadas da gestão e da contabilidade dos bancos. Em outras palavras, os bancos “competem consigo mesmo” (com suas “finanças fora de balanço”) na captação de recursos de terceiros. Antes das mudanças fiscais e na regulamentação da CVM, realizadas no governo Lula, do total das carteiras de fundos, grosso modo, cerca de 60% se encontravam aplicados em títulos federais e 20% em operações compromissadas. Agora, do total de R\$ 812 bilhões das carteiras de todos os fundos, 60% permanecem aplicados em títulos federais (R\$ 487 bilhões), mas caiu para 9% a participação das operações compromissadas (R\$ 75 bilhões).

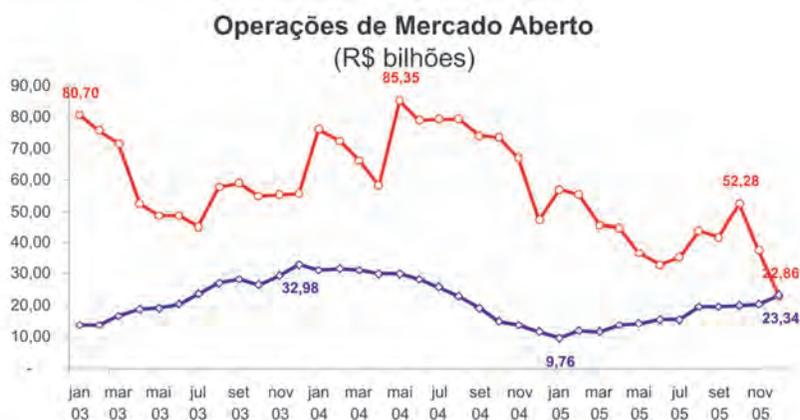


fonte: STN e ANBID – fevereiro de 2006



As operações compromissadas com lastro em títulos públicos federais são operações de curtíssimo prazo utilizadas pelos gestores como reserva de liquidez para atendimento de resgates ou para esperar o melhor momento para a compra de títulos no mercado como, por exemplo, aguardar leilões de títulos do Tesouro Nacional ou a divulgação de algum índice ou taxa de juros que possa influenciar o comportamento dos preços. Quando o mercado passa por momentos de estresse, como súbita elevação dos deságios dos títulos de dívida pública e volatilidade nos preços dos títulos financeiros, os gestores, para reduzir a volatilidade dos fundos, passam a aplicar uma maior parcela em operações compromissadas de um dia, reduzindo o prazo médio das carteiras e, conseqüentemente, o risco. Explica-se daí sua participação de 9% nas aplicações dos fundos mútuos.

Do lado da autoridade monetária, as operações compromissadas servem para encolher a liquidez do mercado, evitando que a taxa de juros média diária caia abaixo da meta SELIC fixada. A posição de financiamento líquido dos títulos públicos federais, isto é, a diferença entre recursos tomados e concedidos pelo Banco Central, alcança uma média diária elevadíssima. Por exemplo, alcançou R\$ 80 bilhões em janeiro de 2003, R\$ 76 bilhões em janeiro de 2004, R\$ 56 bilhões em janeiro de 2005 e R\$ 57 bilhões em janeiro de 2006. Isso indica que o saldo de reservas bancárias excede o estoque de títulos fora do Banco Central, embora tenha apresentado uma redução, desde o início do governo Lula.



Os balanços de 50 maiores bancos revelam que existe um valor bem superior *tomado* do que o *dado*, em operações compromissadas. Comparando-se o saldo líquido *tomado* pelos bancos com o valor *dado* pelos fundos mútuos de investimento, verifica-se que o Banco Central cumpre, então, seu papel de ajuste, enxugando o restante de liquidez em excesso no mercado de dinheiro.

TOMADORES			DOADORES		
Ord	Instituições	Valor	Ord	Instituições	Valor
1	CAIXA	(22.574.022)	25	AMEX	140.031
2	PACTUAL	(15.781.358)	24	MORGAN	141.491
3	SANTANDER	(9.733.259)	23	WALLEY	147.343
4	BANESPA	(6.991.259)	22	RABOBANK	150.149
5	BBM	(6.138.204)	21	CACIQUE	156.060
6	BIC	(2.952.316)	20	DEUTSCHE	168.234
7	CREDIT SUISSE	(2.097.087)	19	FIDIS	170.062
8	NOSSA	(1.987.090)	18	BRASCAN	170.523
9	ALFA	(1.855.747)	17	CLASSICO	183.560
10	BB	(1.563.937)	16	BANSICREDI	237.252
11	CRUZEIRO DO SUL	(1.283.615)	15	ABN AMRO	239.110
12	BANRISUL	(1.087.968)	14	BDMG	261.210
13	BESC	(932.683)	13	MERCANTIL DO	276.091
14	PINE	(638.644)	12	BRASIL	292.669
15	ITAU	(594.633)	11	SOFISA	328.425
16	BMC	(593.647)	10	CNH CAPITAL	340.623
17	JP MORGAN	(560.977)	9	DAYCOVAL	348.551
18	BNP	(510.860)	8	BANESTES	424.373
19	BANCOOB	(368.890)	7	BANKBOSTON	881.016
20	MERRILL LYNCH	(319.482)	6	BNP PARIBAS	1.039.481
21	SOCIETE GENERALE	(315.202)	5	BMG	1.113.710
22	ING	(227.010)	4	CITIBANK	1.424.969
23	BARCLAYS	(211.147)	3	HSBC	1.580.523
24	BEC	(156.494)	2	UNIBANCO	1.688.785
25	MODAL	(135.026)	1	VOTORANTIM	2.106.585

## Evolução do Over no SF

Mês	Total SF	CAIXA	BB	Bradesco	Itaú	Unibanco
jun/00	(36.191.184)	3.296.180	(20.649.663)	(6.815.500)	1.934.801	484.434
dez/00	(47.283.018)	1.971.828	(23.003.967)	(9.800.345)	(2.447.785)	(3.546.375)
jun/01	(58.520.820)	1.738.271	(23.554.197)	(11.053.928)	(2.075.311)	(3.889.612)
dez/01	(60.381.044)	1.740.323	(27.164.015)	(6.153.816)	(2.839.166)	(3.138.784)
jun/02	(39.512.847)	230.354	(32.633.500)	(3.293.401)	719.435	(2.154.100)
dez/02	(21.071.098)	(12.339.395)	(30.563.132)	5.459.712	1.068.122	1.900.363
jun/03	(34.239.678)	(18.902.951)	(29.119.786)	2.406.509	3.168.051	2.766.734
dez/03	(37.745.415)	(29.185.243)	(6.655.816)	(1.100.243)	3.957.590	3.484.916
jun/04	(33.134.091)	(26.518.787)	(22.656.802)	3.771.049	3.239.720	3.685.913
dez/04	(50.264.418)	(9.800.793)	(28.073.502)	(594.011)	2.553.703	6.357.994
jun/05	(43.036.063)	(13.762.265)	(18.789.271)	2.351.765	4.437.498	5.724.589
dez/05	(64.943.835)	(22.574.022)	(1.563.937)	8.532	(594.633)	1.688.785

fonte: Banco Central do Brasil

Essa atuação da autoridade monetária limita as condições de baratear, mesmo em condições de excessiva liquidez, o *funding*, o que impede a redução das taxas de juros dos empréstimos com recursos livres. Tais esforços diários para manter a média de juros próxima da meta SELIC, de acordo com o regime de metas de inflação, evitam a queda da taxa de juros de referência (% CDI) para a captação de depósitos a prazo e letras hipotecárias.

O excesso de liquidez impede também a redução do depósito compulsório dos bancos. Esta tem sido recebida por entidades patronais como uma das ações necessárias para promover a redução do *spread* nas operações de crédito.

Sem dúvida, a melhor saída desse *círculo (financeiro) vicioso*, entrando em um *círculo (produtivo) virtuoso*, seria redirecionar o excesso de liquidez sistêmica para operações de crédito. O problema do sistema financeiro nacional, por um lado, é que os ativos dos fundos, praticamente, não constituem *funding* para o financiamento do setor privado. Os fundos, predominantemente, restringem-se à rolagem da dívida pública. Por outro lado, enquanto não houver crescimento econômico sustentado e, conseqüentemente, demanda de crédito, haverá sobra de caixa para ser aplicada, diariamente, pelas tesourarias dos bancos. Esse quadro possibilita a “troca de chumbo” entre tesourarias e fundos, para sustentação do endividamento público.

Recentemente, principalmente em 2005, grandes bancos privados passaram a carregar debêntures, emitidos pelas próprias empresas de *leasing* (sociedades de arrendamento mercantil), em suas carteiras de títulos e valores mobiliários. Por exemplo, na do Bradesco as aplicações em debêntures atingiram 47%, do Itaú, 60%, do Unibanco, 42%. Assumiram “risco privado” para *funding* de *leasing*.

Entre 2000 e 2005, caiu, significativamente, a participação dos bancos privados no ranking dos dez grandes financiadores do governo federal. A função foi assumida quase exclusivamente por instituições públicas, como o Banco do Brasil e a Caixa, e fundos de investimento vinculados a eles. Entre os dez maiores detentores individuais de títulos públicos federais, no final de 2005, só dois eram bancos privados: o Pactual e um fundo de previdência do Bradesco. Em 2000, essa mesma lista estava equilibrada com cinco instituições privadas e cinco públicas. O levantamento mostra que, juntos, esses dez maiores detentores individuais somavam R\$ 304 bilhões em títulos, no final de 2005. Esse valor equivalia a mais de 30% do total da dívida mobiliária federal, que, no período, estava em R\$ 979,6 bilhões.



fonte: STN – “Maiores detentores de títulos de dívida pública” – dezembro/2005.

Se a liquidez circulasse mais pelo mercado de produtos, se ampliaria a demanda por dinheiro por motivo transacional e de *finance*, para a realização de compras-e-vendas. Isso significaria a ampliação do produto (ou renda), com conseqüente melhoria da arrecadação fiscal, expansão do superávit primário,

condições para resgatar dívida pública, e queda da relação dívida/PIB. Entrando nesse “círculo virtuoso”, os investidores teriam mais confiança para absorver títulos de dívida pública, portanto, para enxugar o excesso de liquidez.

O arranque econômico, provavelmente, ocorrerá através de *recursos direcionados* pelos bancos públicos com taxas de juros menores, cuja demanda é efetiva. Realizadas as contratações, quando os desembolsos ocorrerem, estarão impulsionando então o multiplicador de renda e emprego, na economia brasileira, e, conseqüentemente, a demanda por crédito com *recursos livres*.

É lugar-comum afirmar que “os bancos que atuam no Brasil preferem aplicar boa parte de seus recursos em títulos públicos, em vez de utilizá-los na concessão de empréstimos a seus clientes”. A evidência empírica utilizada para sustentar o argumento é que o montante de recursos aplicado pelos bancos em títulos públicos tem crescido a uma taxa maior do que a registrada pelas operações de crédito. Na realidade, a aplicação em títulos é uma variável dependente, ela ocorre em decorrência de operações compromissadas demandadas pelos fundos mútuos de investimento. A preferência pela liquidez dos investidores resulta em um excesso de liquidez a ser aplicado em títulos.

A preferência dos bancos, assim como a de qualquer investidor, obedece a critérios técnicos de seleção da carteira de ativos. Em termos simples, trata-se de uma composição percentual de diversos ativos que resulte na *preferência em termos de segurança, liquidez e rentabilidade*. A maximização dos ganhos sempre será a prioridade, mas será limitada pela aversão ao risco e pela preferência pela liquidez, em circunstâncias mutáveis.

Ora, o *spread* (diferença entre a receita e a despesa) é muito superior com crédito do que com títulos... Os bancos tendem a ganhar mais em operações de crédito. Eles apreçam o risco de crédito e estipulam cada taxa de juros de acordo com prazos determinados para os empréstimos. Entretanto, essa decisão de concessão de empréstimos não é unilateral. A oferta efetiva *ex-post* (não a potencial *ex-ante*) depende da demanda por crédito. Esta, por sua vez, relaciona-se com as condições em que os bancos estão dispostos a ofertar empréstimos face às condições dos clientes.

Taxas de juros baixas não implicam de imediato em expansão da demanda do crédito. Elas não são o determinante em primeira instância da contratação de um crédito pessoal, pois fatores como necessidades básicas de consumo,

motivo precaução (segurança no emprego), custo de oportunidade do capital próprio, restrição cadastral e prazo (estabelece o comprometimento da renda mensal com prestações) são decisivos, para uma pessoa física.

Já decisões de investimentos (e demanda de crédito por pessoa jurídica) dependem também de outros fatores. O primeiro é o risco crescente com o grau de endividamento, ou seja, depende da capacidade de autofinanciamento. O estado de confiança, as expectativas de lucros e as perspectivas de vendas também devem ser considerados. Logicamente, o grau de utilização da capacidade produtiva (disponibilidade ou não de capacidade ociosa) é levado em conta. Finalmente, pesa a onda tecnológica, isto é, se é um projeto inovador com alta taxa de retorno.

Em outras palavras, nenhum cliente responsável demandará crédito se não tiver uma perspectiva segura de conseguir pagá-lo. Para isso, o rendimento esperado deve ser superior ao custo do endividamento a ser assumido. Isso ainda não ocorre em todos os setores produtivos. Entretanto, no caso dos financiamentos com *recursos direcionados*, cujas taxas de juros são menores do que as de mercado, sempre há demanda por crédito.

Os desembolsos dos *recursos direcionados* pelos orçamentos do BNDES, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, de fundos de pensão e de empresas estatais, propiciam a elevação da taxa de investimento, ou seja, a condição necessária para o crescimento sustentado. A partir da geração desse multiplicador de renda, a demanda por crédito em operações com *recursos livres* se deslança.

No caso da Caixa, cerca de 60% dos créditos estão contratados em condições não praticadas por bancos privados, pois atendem às políticas públicas. Praticamente, não geram lucro, ficando suas taxas pouco acima do ponto de equilíbrio de seus custos. A estrutura do banco tem outros custos que devem ser recompensados em operações do segmento livre. As operações comerciais (em torno de 40% do total de créditos) possibilitam um *spread* maior, inclusive muito superior à receita com títulos e valores mobiliários.

As taxas de juros das operações de crédito para aposentados e dos empréstimos com desconto em folha de pagamento (*consignação*) também são bem inferiores às taxas de mercado de outros empréstimos pessoais com recursos livres. Os níveis de inadimplência são bem mais reduzidos, demonstrando que taxas

menores de juros se compatibilizam melhor com o orçamento dos devedores. Essas operações de crédito foram elásticas em relação ao seu preço, ou seja, com o menor nível dos juros, cresceu o volume de crédito concedido. Sendo assim, a redução da taxa de juros não afetou, negativamente, o resultado bruto da intermediação financeira, pois a perda de receita em cada operação foi mais do que compensada pelo ganho de escala na massa de operações. Essa experiência bem sucedida sugere que o melhor, para todos, devedores e credores, é a retomada da tendência de queda na taxa de juros básica de referência.

### **Barateamento do crédito**

A pergunta-chave no debate sobre a taxa de juros é: *por que a taxa de empréstimos é alta, na economia brasileira?*

Ao questionamento se ela é, de fato, elevada, argumenta-se que a taxa de juros real tem sido a maior do mundo. Outra resposta padrão é que, aqui, a relação entre o crédito concedido representa um percentual do PIB (Produto Interno Bruto), muito abaixo do que ocorre em outros países – antes do atual governo, 24%; atualmente, 32%.

Entretanto, se considerarmos o financiamento total concedido pelo sistema financeiro nacional, tanto ao setor privado quanto ao setor público, a visão amplia-se. A relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB aumentou de 30% a 61,7%, entre dezembro de 1994 e setembro de 2002. Em dezembro de 2005, já tinha abaixado 10 pontos percentuais em relação a esse “pico”.

Portanto, recentemente, a relação entre o financiamento total e o PIB situa-se em torno de 84%. Em outras palavras, *o sistema financeiro nacional tem cumprido de maneira eficiente sua função de financiar, só que predomina o setor público como tomador final de financiamento*. Os bancos são os maiores “carregadores” de títulos de dívida pública, seja em carteira própria, seja em administração (segregada) de recursos de terceiros, via fundos mútuos de investimento. A disputa por captação de recursos exige grandes despesas administrativas, inclusive para a prestação desse serviço citado.

Mas a taxa de juros de empréstimos é elevada ou não? Sem dúvida, a taxa média ponderada com base em *recursos livres* (44,5% a.a.), para pessoas jurídicas (31,6% a.a.) e pessoas físicas (59,2% a.a.), é alta. Porém, há de se considerar

que os demandantes de crédito têm a opção de empréstimos para habitação (9,31% aa), agricultura (8,75% a.a.) e infra-estrutura (13,25% a.a.) com *recursos direcionados*: em torno de 36% do volume total com taxa média ponderada de 11,6% a.a. – cerca de 1/4 da com *recursos livres*! Nesses empréstimos com taxas abaixo da SELIC – taxa de referência inclusive para captação do *funding* comercial (depósitos a prazo) –, os bancos públicos federais são os principais cedentes.

Valores em R\$ milhões

Recursos		Aplicação	Taxa (%)	Aplicação	Taxa (%)	Aplicação	Taxa (%)	
Livres	PJ	186.543	(34%)	349.964	44,49			
	PF	163.421	(30%)					59,20
Direcionados	Habitação	29.109	(5%)	197.257	11,63	547.222	32,64	
	Rural	45.654	(8%)					8,75
	BNDES	122.494	(22%)					13,25

No entanto, mesmo a opinião especializada muitas vezes não tem uma visão clara a respeito do papel de “fazedores-do-mercado” (*market-makers*) exercido por esses bancos. Essa visão míope não enxerga longe. Em vez de se considerar que, na formação da taxa de juros de empréstimos, o nível da taxa de juros básica de referência – a SELIC – para o custo do *funding* (composição passiva) é fundamental, desvia o olhar apenas para o *spread* (diferença entre taxa de empréstimos e taxa de captação). Obviamente, assim não observa a atuação da autoridade monetária, elevando o custo de oportunidade do dinheiro...

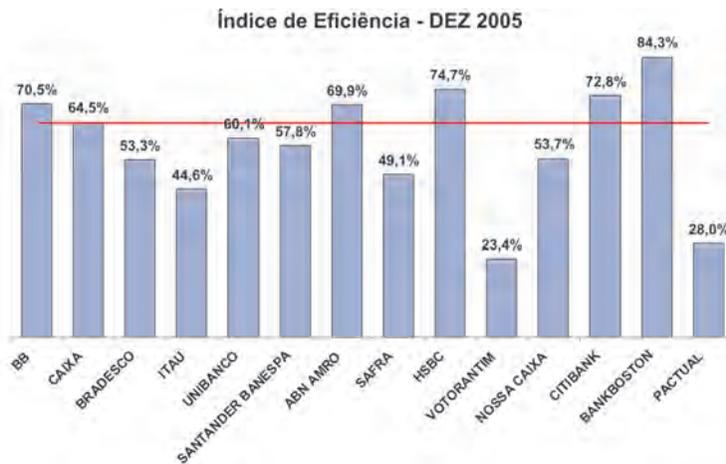
Não se trata de um debate “desinteressado”. Quando se aponta só a “cunha fiscal”, responsabiliza-se a busca de maximização do superávit primário governamental. Quando o destaque é a inadimplência, a responsabilidade fica com a má gestão dos clientes (*seleção adversa*) e/ou com o contumaz perdão dos devedores concedido pelo judiciário brasileiro (*risco moral*). Quando se olhar apenas as despesas de pessoal, os “culpados” serão os sindicatos. Outra tentativa de achar o “bode expiatório” foi evidenciar “um elevado grau de ineficiência do setor, notadamente dos bancos públicos, estes os grandes responsáveis pela elevação da componente do *spread*, a parcela relativa aos custos administrativos”.

Em primeiro lugar, deve-se observar que o *spread* do crédito (sob forma de taxa efetiva anual) em políticas públicas é relativamente baixo: 1,8 ponto percentual (pp), no caso da Caixa Econômica Federal. Nenhum banco possui uma área de desenvolvimento urbano como ela. Para compensar essa baixa remuneração de 26% dos ativos, assim como a dos depósitos compulsórios e exigibilidades (2,8 pp – em 12% dos ativos), a Caixa obtém um *spread* de 3,9 pp em tesouraria (56% dos ativos) e de 14,9 pp em caixa central (*floating*) e um maior de 37,2 pp em operações comerciais de crédito (6% dos ativos). O *spread* médio ponderado é de somente 6,7 pp. São necessárias alavancagem financeira, receitas de prestação de serviços e controle de despesas para se alcançar o lucro líquido registrado no balanço.



Mas o foco apenas em despesas administrativas não escapa do arbítrio na alocação delas na composição do *spread* do crédito. E não há como escapar no caso de 49% das despesas contabilizadas, mas não alocadas nesses segmentos, por exemplo, com pessoal que exerce múltiplas atividades, processamento de dados que serve a todos, marketing que divulga a imagem da empresa, enfim, despesas indivisíveis. Além disso, não aloca parte das despesas administrativas em prestação de serviços, inclusive, no caso da Caixa, muitas relacionadas à transferência de benefícios sociais e à captação de recursos para administração em fundos mútuos de investimento.

A forma consagrada para evitar essas arbitrariedades (e não prejudicar a imagem dos bancos públicos) é trabalhar com o *indicador de eficiência* consagrado universalmente: a relação entre as despesas (de pessoal e outras administrativas) e a receitas totais (resultado bruto de intermediação financeira e receita de prestação de serviços). Se fizessem simplesmente isso, constatariam que, recentemente, a maioria dos graus de eficiência de bancos comerciais públicos relevantes foi melhor (quanto menor o índice, maior a eficiência) que as dos grandes bancos privados estrangeiros.



## Conclusão

Na análise que precede a concessão de crédito, vários fatores são considerados. Quando a proponente é micro ou pequena empresa, alguns se destacam pela importância que adquirem para a viabilização da operação. A análise patrimonial leva em consideração os bens da empresa, dos sócios e dos avalistas.

Verifica-se sua consistência e compatibilidade com a situação do empreendimento, assim como sua condição formal e legitimidade. As garantias oferecidas, por sua vez, são analisadas à luz de sua liquidez e compatibilidade com o tipo de linha solicitada. O resultado da análise demonstrará a estrutura patrimonial e a suficiência (ou não) de garantias formais, o que, aliado à análise econômico-financeira e da capacidade de pagamento, determinará se a empresa está apta a tomar o crédito proposto.

Com vistas a se evitar que as ponderações estatísticas levem à elevação do *spread* ou a um ponto de corte de aprovação de crédito excessivamente conservador, que exclua um grande número de empresas, a Caixa, além de valorizar a capacidade de geração de caixa do empreendimento, adota um instrumento que potencializa o acesso ao crédito: o Seguro de Crédito Interno – SCI. Por meio dessa ferramenta, a Caixa garante a recuperação de perdas financeiras decorrentes da interrupção do fluxo de pagamento de contratos de empréstimo ou financiamento, na área comercial, flexibilizando a insuficiência de garantias. Uma vez aplicado ao produto, todos seus usuários – com ou sem patrimônio ou garantias – recolhem o prêmio, contribuindo para o equilíbrio da apólice e, conseqüentemente, para a universalização do acesso dos futuros proponentes ao crédito.

Geralmente, as micro e pequenas empresas não possuem garantia. Nesse caso, as operações oferecidas são aquelas com cobertura de seguro de crédito. *A inexistência de garantia influencia o custo, mas não impede o acesso ao crédito.*

Quanto à dúvida de se há dificuldade de o banco receber o seguro de crédito, ocorre como em todos Fundos de Aval, que operam no máximo até seu limite de indenização. O seguro de crédito também é pago até um limite de inadimplência na carteira total. A seguradora somente efetua a cobrança dos clientes enquadrados até este limite. Este índice de perda é monitorado, continuamente. Todo valor que a seguradora recupera volta para um fundo de risco. Ela devolve o recurso a esse fundo, retirando os custos de cobrança, utilizando-o para outra indenização. A questão básica para o seguro de crédito é realizar uma boa análise de risco e ter “simetria das informações” entre o banco e a seguradora, para compensar a “assimetria de informações” estruturalmente existente entre o credor e o devedor. Isso dificulta a adoção do seguro de crédito por bancos que não possuem seguradora própria, porque

haveria compartilhamento de informações bancárias sigilosas com terceiros. O grande desafio é criar mecanismos que incentivem os bancos a operar com esse mesmo instrumento, que é relativamente simples, ágil e barato.

No caso de um Fundo de Aval ou de uma Sociedade Garantidora de Crédito, a parte operacional é bem mais complicada. Além disso, o comparativo entre custos de operação é favorável ao SCI.

Assim como os outros grandes bancos de varejo brasileiros, a Caixa não possui escassez de recursos que a levaria necessariamente a decidir entre aplicar ou em crédito ou em tesouraria. Enquanto não encontra demanda por crédito, ela aplica a sobra de recursos líquidos de seu fluxo de caixa em títulos de dívida pública. Portanto, o custo de oportunidade tem de ser avaliado em relação a esta última opção e não em relação a uma hipotética demanda por crédito ainda não efetivada. Não cabe a crítica que “banco prefere título público a crédito”.

O problema do crédito no Brasil, em síntese, não é um problema de *oferta* (acesso), mas sim de *demand* (custo). O *crédito é dirigido pela demanda*: aquele tomador que aceitar pagar a taxa de juros – estabelecida em face de seu *rating* de risco e da garantia oferecida – e o prêmio do seguro de crédito, terá sua demanda de crédito atendida. O “modelo (abstrato) de racionamento de crédito” não é validado, pela experiência concreta da Caixa Econômica Federal.

RENATO CHAVES. (ver PowerPoint à p. 251) Boa tarde a todos, gostaria de agradecer o convite feito pela prof. Maria da Conceição, registrar também a presença de Wagner Pinheiro, presidente da Fundação Petrobras de Seguridade Social – Petros, essa co-irmã. Minha idéia aqui é falar sobre os fundos de pensão ligados às estatais e sobre o mercado de capitais. Falar da Previ, mas também procurar dar uma visão geral dos três maiores fundos de pensão. Vou dividir a apresentação em dois tópicos: primeiro, apresentarei o perfil da Previ, depois falarei sobre governança corporativa, como a Previ tem atuado no mercado de capitais, como procuramos desenvolver o mercado de capitais no Brasil.

Vejamos como funciona a Previ. A figura da caixa d’água é interessante, para dar uma visão diferente de um fundo de pensão. Imaginemos um momento zero em que os trabalhadores se associam ao fundo de pensão e passam a contribuir

imediatamente – ainda não existem aposentados. Nesse momento o único entrave ao crescimento do fundo pode advir dos recursos da patrocinadora e das contribuições dos empregados. Esse dinheiro, uma vez aplicado, gera ganhos, esses investimentos vão se converter em valores que superariam as despesas operacionais do fundo, até a hora em que o fundo começar a pagar benefícios. O objetivo do fundo de pensão não é o lucro, e o ideal é que ele mantenha o equilíbrio – não tenha nem superávit nem déficit. Para se ter uma idéia, a Previ, no ano passado, pagou um total de 4,3 bilhões de reais de benefícios.

É bom mostrarmos a população da qual estamos falando em termos de Previ, com quantas pessoas nos relacionamos. Hoje, a Previ tem dois planos. Um já fechado, maduro, onde não entra ninguém, só sai. Nele, o número de funcionários da ativa vem se reduzindo a cada ano e o volume de pessoas aposentadas, a partir de 2003-2004, passou a superar o número de pessoas da ativa. Nesse plano temos mais de 125 mil pessoas. O outro é o Plano Previ Futuro, de contribuição definida, é o plano para os funcionários novos que o Banco vem contratando desde 1998. Começou pequeno, com 14 mil associados, e já está com 33 mil associados. No total temos mais de 160 mil pessoas diretamente relacionadas ao plano; com os dependentes, passa de 400 mil pessoas.

A “caixa d’água”, tem, no final de 2005, 82 bilhões de reais. É o maior fundo de pensão da América Latina, está entre os 90 maiores do mundo. Para esse volume de recursos, conseguimos uma rentabilidade de 22,6%. A nossa meta atuarial, ou seja, aquele volume de recursos que administramos, deve ter uma rentabilidade mínima de 11,4, e aqui podemos fazer uma comparação – tivemos uma rentabilidade superior à meta, inferior ao IBX-Índice Brasil, inferior também ao IBOVESPA, superior à taxa SELIC e ao CDI.

Por que isso? A Previ tem uma característica diferente dos demais fundos de pensão. Mais de 60% de sua carteira é em renda variável, o que é caso único no universo dos fundos de pensão. Creio que na Petros essa relação deve estar na faixa de 28, 30%. É uma presença forte no mercado de capitais. Mostraremos o que há nessa renda variável. A renda variável rendeu 27,2%, o conjunto da rentabilidade foi de 22%. Temos também uma boa parte em renda fixa, a 33%, e uma carteira bem menor, em imóveis. Apesar de ser uma carteira menor, esta ainda seria um fundo de pensão equivalente aos 10 ou 15 maiores do país, com 2,6 bilhões de reais, e um volume significativo de operações com os nossos participantes. Abrindo a

carteira de imóveis, temos 17 shopping centers espalhados pelo Brasil, dois hotéis, dois hospitais, e administramos quase 300 contratos de aluguel. É uma forma de diversificar a carteira. A rentabilidade da carteira de imóveis não é tão interessante como o mercado de capitais, mas é interessante diversificá-la – estamos falando de ativo real. Em operações com participantes, temos mais de 100 mil contratos, principalmente em empréstimos simples, e estamos conversando com a Caixa Econômica para reabrir o financiamento imobiliário para os nossos associados. Fechamos a carteira há 10 anos e agora estamos negociando com a Caixa sua reabertura. A renda variável possui forte concentração no ativo Vale do Rio Doce; a Previ entrou pesado no processo de privatização, e temos aqui, dos 49 bilhões de reais, cerca de 12 bilhões concentrados em Vale do Rio Doce. Procuramos listar as maiores, 521 participações, como a da CPFL Energia. Para que nunca falem recursos, a carteira deve render o suficiente para que possamos fazer frente às nossas obrigações. Compramos a participação da CSN, o Bradesco também comprou. Hoje o Bradesco também tem uma posição relevante na Vale do Rio Doce.

A participação não é coisa recente, notamos uma forte presença em bancos como Itaú, Bradesco e Banco do Brasil. No ano de 2005 recebemos quase dois bilhões de reais a título de dividendos e juros sobre o capital próprio. Isso é importante porque hoje arrecadamos menos do que pagamos. O aposentado contribui, mas contribui com uma alíquota menor. Hoje, o que recebemos de contribuição já não é suficiente para o que temos que pagar. A diferença tem de vir da rentabilidade dos investimentos.

Como funciona essa indústria? São 264 entidades, das quais 33 ligadas a empresas estatais e de economia mista do governo federal, 36 a estados e municípios. A grande maioria, em quantidade mas não em volume de recursos, é ligada a entidades e empresas privadas: 195. Para mensurar a importância dos três maiores fundos – Previ, Petros e Funcef [Fundo dos Funcionários da Caixa Econômica Federal] –, o somatório de suas carteiras representa 5% da capitalização da Bovespa. Quanto aos fundos, buscamos desenvolver práticas de melhor governança no Brasil, para com isso oferecer mais segurança aos investidores do mercado de capitais. Os três fundos têm os seus códigos de governança, isto é, eles procuram colocar por escrito as idéias que defendem e tentam implementá-las, modificando os controladores. O que procuramos com esses códigos é mostrar um pensamento e fazer crescer a semente. A Previ foi pioneira na elaboração de balanços sociais.

Ela tenta olhar o universo de empresas da qual participa, desenvolver em conjunto um documento condensado no qual mostre as ações sociais de todas as empresas. Seria o balanço social da Previ. Hoje, a Petros também faz isso. A Previ é detentora da maior carteira de renda variável entre esses 264 fundos de pensão, tanto em volume financeiro como em relação ao patrimônio da entidade.

A maioria dos fundos de pensão tem uma carteira mais concentrada em renda fixa. Na Previ, quase metade da sua carteira já representa ações que tem a classificação de risco de *investment grade*. Estamos falando basicamente de Vale do Rio Doce e Embraer. A AmBev também é outra participação. Os níveis diferenciados de governança corporativa que a Bovespa implementou vem ganhando destaque. Efetivamente vêm se mostrando eficientes. O mercado reconhece isso quando observamos a rentabilidade, em termos comparativos

O índice de governança corporativa é o índice Bovespa. Os fundos rendem mais do que o índice Bovespa. A Previ tem atuado fortemente para que as empresas melhorem a transparência e se tornem mais atrativas para o mercado. Quase 60% da carteira da Previ está em empresas que têm vantagem nesses níveis diferenciados de governança corporativa. Do total de dividendos pagos por todas as empresas de capital aberto no Brasil, quase 4% foram para os cofres da Previ, pelas participações que ela tem. A Previ sempre procura atuar em conjunto com outros fundos de pensão para desenvolver o mercado de capitais no Brasil. Disseminaram-se melhores práticas de governança, e em 2004 a Previ lançou o seu código de governança e vem atuando para divulgá-lo. Incentivamos as empresas a listarem os seus papéis nos níveis diferenciados de negociação da Bovespa. A Previ atua apoiando a eleição de conselheiros em várias empresas, e tem conversado com os conselheiros para que levem o debate para dentro das empresas. Isso tem dado resultados.

Várias empresas no Brasil não asseguravam a instalação do Conselho Fiscal. A empresa queria ser de capital aberto, captar dinheiro público, mas não queria ser fiscalizada. Só aceitava ser fiscalizada quando alguém efetivamente fazia o pedido de forma contundente. A partir daí iniciamos uma campanha para garantir a instalação de Conselhos Fiscais. Procurando garantir uma transformação estatutária na companhia, para que esse órgão se tornasse permanente. Afinal, se a empresa é pública, capta dinheiro, tem que se sujeitar à fiscalização. Trabalhamos fortemente esse ativismo responsável. Hoje em dia se fala muito nas empresas de capital pulverizado, empresas sem dono. A primeira que vimos foram

as Lojas Renner, que efetuaram uma venda diluindo o seu controle. Recentemente a Previ participou de duas outras: Embraer e Perdigão. E aí notamos um movimento interessante: no caso das Lojas Renner, a primeira assembléia simplesmente não aconteceu por falta de acionistas. Quer dizer, as pessoas investem, compram o papel e no momento importante de tomar decisões que efetivamente mudem ou não o rumo de uma companhia – e normalmente mudam –, não vão à assembléia. É parecido com reunião de condomínio. Depois reclamamos que o condomínio está caro. Mas ninguém foi à reunião, só aquela meia dúzia de gatos pingados, que votou. Numa assembléia de empresa não é diferente. A empresa convoca uma assembléia para, digamos, decidir distribuição de dividendos. Ninguém comparece, e então, o que prevalecerá? Se não houver um debate naquele momento, não haverá em outro. Por isso a Previ tem trabalhado fortemente para incrementar a participação dos acionistas em assembléias.

É interessante identificar a prática nociva aos acionistas minoritários. A Previ participa do controle dessas empresas, e também, em grande número, como acionista minoritária de empresas. É aí que mora o perigo, para um acionista minoritário, pois muitas vezes se tem um controlador usando a empresa em benefício próprio. A Previ tem procurado identificar esse tipo de situação e fazer uma reclamação formal. Em certos momentos a atuação do minoritário leva a empresa ao crescimento. Um caso típico que todos conhecem é a Livraria Saraiva. Foi o movimento de um conjunto de acionistas minoritários que fez a empresa crescer. Só para vocês terem idéia, num momento da vida da empresa os acionistas controladores estavam discutindo a construção de uma nova sede. Um acionista minoritário levantou o debate dizendo que investir nisso não geraria receita. O melhor seria investir em *megastores*. Vocês sabem, hoje, que a experiência foi bem-sucedida. Depois que foram inauguradas as grandes lojas nos shoppings é que a Saraiva efetivamente cresceu.

Esse é um exemplo típico do debate do acionista minoritário, aquele que está pensando em rentabilizar o dinheiro colocado na empresa. O controlador pensaria em construir uma sede própria, pois seria o dono da empresa, patrimônio que usufruiria para o resto da vida. Mas o acionista minoritário quer rentabilizar. É lógico que a visão do fundo de pensão não é a visão de curto prazo – compra-se hoje para vender amanhã – mas é a preocupação de promover um debate para que a empresa se desenvolva e, lá adiante, consiga ter um rendimento interessante.

Temos trabalhado nisso com algumas empresas. Elas evitam informar a lista de acionistas. Temos dificuldade em saber quais são os outros acionistas, dificuldade em angariar as procurações. Há uma reunião anual, mas a essa reunião anual, normalmente o acionista minoritário não vai. O caso mais conhecido dos últimos tempos, em termos de estrutura no mercado de capitais do Brasil, foi o da Brasil Telecom. Houve um movimento de acionistas um pouco diferente, porque eles tinham o controle mas não mandavam. É como se você comprasse o carro e entregasse na mão do motorista e ele decidisse para onde você vai. O que se percebeu é que esse motorista – ou esse gestor – estava dando umas voltinhas. Então, conseguimos a destituição do gestor por quebra do dever fiduciário. Havia um gestor contratado para administrar e rentabilizar a empresa. Foi pela atuação do minoritário, do Conselho Fiscal, que se conseguiu juntar provas para destituí-lo e até para pedir indenização.

Outro caso interessante é o alinhamento de interesses. Num conjunto, numa sociedade, muitas vezes é difícil alinhar os interesses. Um pode ter necessidade de caixa em médio prazo, outro não tem tanta preocupação com isso, quer investir mais. Então, faz-se um acordo de acionistas.

Na alienação conjunta de ativos, várias ofertas públicas contam também com a participação dos fundos de pensão. Assim, promovemos um aumento da liquidez dos papéis. A Previ tem feito isso, outros fundos de pensão também tem acompanhado. Ou seja, há uma oferta pública e a Previ coloca uma parte das suas ações na oferta pública para aumentar a liquidez daquele papel. Foi o que aconteceu com a Suzano. Esse foi um caso interessante, de entendimento com os controladores para incremento de dividendos em empresas que não têm um plano de expansão. Muitas vezes o controlador faz uma retenção injustificada de dinheiro dentro da empresa. A empresa não tem um plano de investimento e fica retendo. Já vimos a importância do fluxo de dividendos para um fundo de pensão como o nosso. Não queremos dividendos por dividendos, entendemos que quando a empresa tem um plano de expansão que se justifica, quando tem rentabilidade interessante, o dinheiro deve ficar lá. Mas se não tem, devolve-se o dinheiro para quem é seu dono, ou seja, o acionista. Essa criação de comitês de assessoramento no Conselho de Administração é mais uma medida ligada à governança corporativa.

O fundo de pensão tem um perfil de investidor que não é especulativo, não pensa em comprar hoje para vender amanhã. Vejamos alguns exemplos de como

é a atuação dos fundos de pensão quando eles são controladores. Quando chegamos à Vale do Rio Doce, em 1997, a empresa tinha 10 mil empregados. Hoje chega a 38 mil. Estou falando apenas de emprego direto. E a produção subiu de 155 milhões de toneladas para 266 milhões de toneladas. Houve um incremento de 71%. Na Embraer foi mais impressionante. Era uma empresa que pegamos praticamente quebrada, em 1996, com seis mil empregados. Hoje ela chega a 16 mil empregados. Quanto à produtividade, só conseguiu fabricar quatro unidades em 1996. No ano de 2005 fabricou 141 unidades. O BNDES foi importantíssimo nesse processo. É impressionante como não conseguimos vender um avião dentro do país. Por que? Por causa da estrutura de impostos, sai mais barato comprar lá fora do que aqui. Hoje temos uma TAM, com inúmeros *Airbus*, e nenhum avião nacional. O maior concorrente da Embraer é a Bombardier do Canadá. O Banco de Desenvolvimento do Canadá tem travado uma batalha dura na OMC. Uma aeronave que demorava oito meses para ficar pronta hoje demora três. O compromisso com o desenvolvimento continua.

Quanto à Perdigão, recentemente inaugurou uma fábrica em Goiás e tem novos projetos pela frente. Era uma empresa quebrada, pertencia a uma família que efetivamente utilizava a empresa em benefício próprio. A empresa tinha uma frota de jatos, era comum as pessoas saírem, por exemplo, de Santa Catarina para jantar em Porto Seguro. Isso é um exemplo típico de má utilização dos recursos que pertencem a todos os sócios. A entrada dos fundos de pensão efetivamente garantiu que essa empresa não quebrasse e, mais que isso, garantiu seu crescimento. Hoje já temos um abate de 10 milhões de frangos por semana. Outro caso: a Tupi. Quando vemos a quantidade de carros importados, um Audi, uma Mercedes, não imaginamos que boa parte desses carros tem um bloco de motor fabricado pela Tupi. A Tupi é uma empresa brasileira que emprega quase 10 mil pessoas, fabrica motores para carros importados e tem o compromisso de fazer um investimento forte em aumento de produção e, conseqüentemente, gerar empregos.

No ponto em que se encontra, a Previ já não pode investir mais em desenvolvimento. Ela tem essa limitação, possui um plano de enquadramento, tem 60% do seu patrimônio em renda variável e deveria ter 50. Parece que 10% é pouco, mas quando falamos em algo como 80 bilhões, é muito. Na verdade, precisamos de mais tempo para implementar o plano que nos comprometemos a fazer, até 2012. Hoje a Previ garante a manutenção, o compromisso dela é com o desenvolvimen-

to nas empresas de que já participa, mas na verdade o crescimento dessa carteira de renda variável é hoje, para a Previ, um limitador. Muitos outros projetos, porém, estão aí na mesa, como os fundos de infra-estrutura, em que a Previ vai efetivamente colocar um determinado volume de recursos, e que representam algo que vai gerar empregos e ajudar no desenvolvimento. Muito obrigado.

**JULIO SERGIO GOMES DE ALMEIDA.** Gostaria de falar de nossas empresas recorrendo mais a minhas impressões, que venho reunindo ao longo dos anos, do que propriamente a um pensamento mais acabado sobre o tema. Tenho acompanhado cerca de 100 empresas, grandes empresas industriais nacionais. O pessoal do IEDI não gosta muito que eu divulgue a lucratividade delas, que é muito grande... Bem, pediram-me para fazer comparações internacionais. Essas comparações mostraram duas coisas muito interessantes: uma é que todo desenvolvimento de empresa nacional, do ponto de vista financeiro e outros, é de tamanho muito pequeno. Com a globalização dá para se comparar melhor as empresas, seus balanços, e vemos que o tamanho da geração de caixa é pequeno. O outro resultado da comparação internacional foi ver que nossa rentabilidade é anos-luz melhor que a rentabilidade lá fora. O percurso da empresa nacional é bonito.

Hoje, nossa empresa acompanha a tecnologia tranqüilamente, não tem o menor problema de adaptação à tecnologia e está cada vez melhor. Fiz uma pesquisa com nossos associados, que são grandes empresas, todas nacionais. A pesquisa foi feita há dois ou três anos. Não perguntei sobre os novos concorrentes que estão por aí, que me parecem até mais assustadores do que os antigos. Perguntei: e a ALCA? Bem, se as empresas tinham medo da ALCA, hoje não têm mais. No plano microeconômico ninguém teme uma concorrência direta. O que se teme é a diferença de escala de produção, o que se teme é a diferença da capacidade financeira – mais naquela época, menos agora, pois melhorou muito a capacitação financeira. Nossa empresa acumulou capacitação para ser uma empresa moderna. Fiz também algumas pesquisas de campo, percorri não só empresas do IEDI. Perguntei em todos os setores, até sobre o *layout* das fábricas, para ver se correspondia mais ou menos aos padrões internacionais. Pois bem: tudo igual. Na época da pesquisa, uma empresa me chamou atenção, uma dessas enormes empresas que passeiam pelo mundo terceirizando produção. Quis averiguar a diferença: é exatamente igual, me responderam. E por que não é igual às da China? Porque lá tem um galpão onde os empregados dormem, porque a jornada de trabalho é de 16 horas, porque trabalham aos sábados, etc.

A empresa nacional teve um desenvolvimento importante na área de governança, acho que quase todas resolveram o problema da sucessão familiar, o que é muito importante. Hoje, no IEDI, o representante de uma grande empresa, o título que ele tem é presidente do Conselho. Não é presidente da empresa; pode ser o dono, principal acionista, mas é presidente do Conselho. Isso significa que houve um processo importante de mudança e de governança na gestão dessas empresas. Governança em que sentido? No sentido de se separar o que é do empresário, o que é da empresa, o que é do acionista. Era mais difícil fazer certas coisas em empresas em que faltavam a inovação, uma maior capacitação financeira, uma estruturação melhor de seus parceiros. As dívidas onerosas eram ainda bastante altas. Vejam a estrutura de capital da Brascan: recentemente, quando foi vendida, ela possuía uma tal estrutura de endividamento que ninguém acreditaria que sua capacidade financeira mudasse. Mudou completamente.

Na verdade, demos uma esticada no nosso faturamento, na geração de caixa das nossas empresas nos últimos três anos, de uma forma muito importante. Isso derivou de alguns fatores. Em primeiro lugar, aquele câmbio que só ficou bom um ano, depois foi ficando ruim e hoje está horrível. Mas esse câmbio foi muito favorável porque as empresas efetivamente aumentaram muito seu faturamento e a geração de caixa. A capacidade de geração de caixa de qualquer uma dessas empresas nacionais, hoje, é inteiramente diferente. Pelo *drive* exportador, que foi muito violento, houve um ajuste de preços importante – isso estava engasgado nas nossas grandes empresas desde a mudança cambial de 1999. As siderúrgicas, as grandes empresas na área química, petroquímica, de papel e celulose, estas resolveram seus problemas patrimoniais de outra maneira. Aumentaram muito a geração de caixa. E com a liquidez internacional, mudaram completamente o perfil de endividamento. Hoje, a típica empresa brasileira tem um perfil de endividamento extremamente saudável. Ainda não é um padrão internacional, o endividamento de curto prazo ainda é relativamente grande, mas é um perfil de endividamento muito bom.

Nossas empresas estão num momento de liquidez, de alavancar grandes projetos. Até porque não investiram muito. Tivemos um pequeno sopro de investimento, um ciclo de investimento na passagem de 2004 para 2005, mas foi abortado. O custo de capital no Brasil está um problema seríssimo. Nossa taxa de investimentos – a de 2004 para 2005 – a preços de, digamos, 1995, caiu. Vocês sabem que esses números são extremamente difíceis de ser calculados: deflator disso, deflator

daquilo, as variações são muito grandes. A empresa nacional conseguiu criar sua capacidade exportadora fazendo um ajuste microeconômico maravilhoso. Sem ter de investir ou investindo marginalmente, ela aumentou enormemente. Aliás, hoje a nossa empresa, do ponto de vista gerencial da produção, de sua gestão comercial, tem uma capacidade ímpar de se adaptar. Não tendo que investir muito ela fez uma mudança patrimonial muito importante. A empresa nacional está preparada para fazer alguns projetos, ou por exemplo para fazer uma grande associação com o BNDES ou com a Petrobras para desenvolver novos projetos. O grupo Ultra tem condições de bancar um projeto de quatro ou cinco bilhões de dólares, desde que, naturalmente, junte-se à Petrobras – esta entra com um terço, o grupo Ultra com outro terço e o BNDES com um terço. Até pouco tempo não se davam essas condições. Talvez valesse a pena fazer um trabalho sistemático sobre isso: reproduzir alguns trabalhos que fizemos sobre grandes grupos brasileiros e tentar detectar sua capacidade de financiamento e investimento.

Onde é que vejo problema? Primeiro, esse processo ganhou uma sobrevida, uma liquidez internacional, mas se esgotou no seu motor inicial. O que houve foi o *drive*, o movimento exportador. Hoje, a situação da exportação está muito difícil, as relações que foram organizadas a partir de um câmbio com expectativa de ser muito favorável para a exportação estão sendo rapidamente desfeitas. Não se vê a exportação cair, nem se vê a importação explodir, mas as relações vão se esfarelando, e de repente você pisa e a coisa afunda. Estou falando de máquinas da Embraco, estou falando da empresa Coteminas, do filho do nosso vice-Presidente da República, José Alencar, que fez associação lá fora e é a maior empresa no setor de cama, mesa e banho. Estou esquecendo uma, a Marcopolo S.A. A Marcopolo é a maior empresa de carrocerias de ônibus do mundo. A solução que essas empresas acharam não foi por sua maturidade tecnológica, produtiva, ou de mercado. Foi porque encontraram uma forma de manter minimamente seus mercados externos.

O Décio Silva, presidente da WEG Indústrias S.A., me relatou um quadro muito difícil da questão cambial de exportação. Com a liquidez internacional eles transformaram qualquer dívida em dívida perpétua. Hoje, qualquer empresa brasileira de certo nível transforma sua dívida em perpétua. Quando não se tem um movimento mais relevante de investimentos, o que isso significa? Significa que essas empresas vão se transformar em alvo fácil para uma grande investida patrimonial. Muito breve virá outra fase da valorização do *takeover*. Como houve no passado, mas no

passado muito vinculado à privatização, a negócios. Hoje, não. Nosso grande capital está correndo mais risco hoje. De qualquer maneira, não vejo a empresa nacional bem em matéria de inovação. Creio que esse passo da inovação está para ser dado, e é mais difícil. A empresa nacional poderá ser uma boa sócia da Petrobras, mas nem todo mundo tem a capacidade de gerenciar, nem todo mundo tem visão. Teoricamente, hoje a empresa teria, financeiramente, uma capacitação maior do que no passado, quando era muito baixa a capacidade das empresas nacionais de assumirem riscos de investimentos. A única que assumiu riscos de inovação foi a Votorantim, que aplica 400 milhões de dólares em novos negócios. Creio que aí claudicou o processo que deu início a tudo isso, embora esteja tudo melhor do ponto de vista financeiro. Por exemplo, hoje uma empresa pode ser belíssima para o mercado de capitais, mas amanhã, se a taxa de juros cair e houver um desenvolvimento do mercado de capitais, a nossa empresa estará com um valor baixo. Falta o grande motor para transformar tudo isso. Falta um movimento mais forte na direção de novos projetos. Novos projetos só existem na área da Petrobras.

Será que o próximo governo terá capacidade de articular programas de investimento importantes? Creio que agora nossas empresas têm mais condições de participar. Antes não havia o agente empreendedor. O que está faltando para suprir esse problema é uma investida maior do governo brasileiro, da política econômica. Os anos 1980 e 90 foram difíceis. Mas agora a empresa nacional tem uma autoridade, uma governança, um porte, um perfil de sua liquidez, que não tinha antes. Hoje tem a maioria – não gosto muito de usar esse tipo de denominação, mas enfim parece que as empresas ganharam a maioria. Falta, porém, o passo do investimento. Do contrário, elas vão ser engolidas no processo de desnacionalização. É claro que o BNDES continuará a desempenhar um papel importante num modelo como esse, mas, enfim, a empresa brasileira talvez possa se tornar mais operante, mais agente de todo esse processo. Muito obrigado.

SULAMIS DAIN. Realmente foi um volume grande de informações novas pois pela primeira vez em muito tempo, estou vendo pesquisas mais profundas que saíram dos financiadores de longo prazo. O seminário teve a grande vantagem de trazer e mostrar como os dois agentes do financiamento de longo prazo chegaram a resultados. Foram aqui diagnosticadas questões muito relevantes como a questão da “debenturização”, que para mim é uma novidade. Creio que isso desloca inclu-

sive o debate macroeconômico, e recoloca a questão da cunha fiscal. Penso que esse é um primeiro fator relevante.

Mas a primeira conclusão importante é a de que os agentes de financiamento de longo prazo da economia brasileira tiveram um movimento adaptativo, conseguiram manter a sua lucratividade e que, como foi colocado tanto pelo Ernani como por Fernando, o problema não é da oferta de recursos de longo prazo. Essa para mim é uma conclusão extremamente importante, que muda a natureza do debate. É um dos pontos nos quais deveríamos centrar o debate. A segunda questão é como transformar a liquidez dos agentes em crédito. Isto posto, não necessariamente se transforma a disponibilidade de crédito em investimento. Essa é a segunda questão, ligada à primeira mas com suas especificidades. A terceira questão é verificar como cada um dos dois atores – esquecendo temporariamente a Previ, que será tratada adiante – assumiu efetivamente uma nova divisão de papéis, na qual tanto o BNDES como a Caixa Econômica ganharam clareza quanto aos seus respectivos mandatos.

Diria que, desse ponto de vista, a Caixa Econômica desenvolve um papel de financiamento de curto prazo; que, embora os investimentos sejam de longo prazo, os impactos se darão em termos de crescimento do consumo, de crescimento da demanda, mas não na reestruturação produtiva. Quer dizer, é importantíssimo retomar o financiamento habitacional, é importante fazer os investimentos em saneamento, e isso terá efeito sobre a demanda agregada, sobre a geração de empregos, sobre o consumo em curto prazo. Esses elementos de atuação da Caixa são decisivos para se fazer a transição entre a política de curto e a de longo prazo, estabelecendo um aquecimento da economia que ainda não é o grande salto da reestruturação produtiva, mas já é um começo.

O Ernani colocou uma questão fundamental. Nós estamos trabalhando a meio pau na economia brasileira. Desse ponto de vista, todos os instrumentos, dada a não exacerbação de crescimento, funcionam muito bem. A pergunta é: quais são os novos mandatos a serem assumidos pelo BNDES, Caixa Econômica e fundos de pensão para um horizonte de crescimento? Toda a perspectiva das debêntures, que foi mostrada aqui, ainda não transforma os agentes em parceiros do processo de desenvolvimento. Eles detêm os ativos mas não são solidários com o processo, não é uma diversificação de um mercado em que se mudou a natureza dos ativos. Continuamos concentrando os recursos e aplicações em poucos atores, nesse processo de retomada do desenvolvimento.

E aí aparece um problema dramático. Porque não basta estar com fluidez, trabalhar bem, é preciso dar um salto quantitativo muito significativo da estruturação produtiva, para o qual é necessário desenvolver visão estratégica e novas formas de atuar com os recursos de longo prazo. Essas formas não estão nada definidas e sequer discutidas. Desse ponto de vista, creio que a colocação do Ernani, chamando para esse debate, assim como a questão da mobilização dos ativos dos fundos de pensão são extremamente relevantes.

Queria agregar um ponto, uma nova questão pouco explorada, embora o BNDES tivesse abordado o tema no início do governo: é o da previdência do servidor público. O fato de se criar para os servidores públicos uma previdência limitada ao teto do regime geral previdenciário abre espaço para uma previdência complementar do setor público. Que tanto pode limitar-se à gestão dos novos recursos como também incorporar a gestão dos recursos existentes.

Há muito tempo os desenvolvimentistas falam da questão da capitalização das grandes empresas e do casamento entre os investimentos em infra-estrutura como forma de aplicação e a disponibilidade de recursos de longo prazo. A Constituição federal definiu que será formado um fundo público para a previdência complementar do servidor público. O fundo não será público no sentido dos ativos, que não são públicos, mas na forma de atuação, ou seja, a regulação se dará através de uma política pública. E nada disso foi regulamentado, embora isso possa representar um volume extremamente significativo de recursos. Chegou-se a falar em *holding* dos trabalhadores, que poderia inclusive ser capitaneada pelo BNDES quanto à gestão dos recursos. Os recursos seriam destinados a investimentos produtivos, respeitando os melhores padrões de governança corporativa para os agentes públicos de financiamento. Esse é um tema em aberto. Penso também que a esse debate do financiamento do desenvolvimento deveriam estar presentes pessoas que falassem em nome dos complexos produtivos estatais e de política social, como por exemplo o complexo da saúde. Na verdade, a discussão das “finanças desenvolvimentistas” é limitada ao setor produtivo e aos bancos.

Falou-se aqui em 6% do PIB, em termos do que a Caixa coloca, mas o gasto de saúde mobiliza um volume de recursos ainda maior. Uma parte disso tem a ver também com quebra de patentes, indústria farmacêutica, fora o enorme gasto com pessoal, que é o verdadeiro investimento em saúde, e que responde por significativo volume de emprego. No entanto, nenhuma dessas discussões freqüenta o

novo debate da retomada do desenvolvimento. É como se o social fosse apenas apresentado pelo lado do gasto, mas não verdadeiramente incorporado como tema central numa mesa como esta. Também a questão do fundo público de desenvolvimento, a previdência do servidor público, deveria ser incorporada a este debate, pois eventualmente permitiria novas definições e uma ampliação de mandato das instituições de crédito de longo prazo.

O crescimento econômico implica em expansão significativa de setores estratégicos da indústria, sem desnacionalização, agora que os setores estão saneados. Mas não há como não pensar na possibilidade de reforçar novas formas cooperativas, a exemplo do que já foi feito no setor petroquímico. Isso significa que podemos recuperar o tripé, não só como forma nova de alavancar recursos de financiamento, mas também como uma nova estratégia de defender o desenvolvimento das indústrias nacionais no Brasil.

Para finalizar, penso que existem vários temas por explorar nessa discussão, a saber, a questão do tripé e a questão da transição para o longo prazo. Elas trazem novas questões não resolvidas, das quais o *fundring* dos recursos previdenciários, a gestão corporativa de recursos públicos estariam no centro da discussão, num aprofundamento deste debate.

Quero abrir a palavra ao público e depois convocar a intervenção final dos palestrantes.

PERGUNTA DA PLATÉIA: Meu nome é Hélio Silveira, sou da área de crédito do BNDES, eu queria fazer uma pergunta ao Júlio Sergio Gomes de Almeida. Ele esteve aqui há uns dois anos e estava numa fase um pouco pessimista, principalmente com o consumo interno da economia. No entanto, naquele ano crescemos 4%. Queria ressaltar que essa mudança radical nas empresas aconteceu em três anos. Essa virada da Brascan ou da CSN se deu em três anos. Nunca foi tão grande a liquidez internacional nesse processo, num período tão concentrado. A subida das *commodities* também favoreceu todos os setores mencionados por você. A alta do petróleo favoreceu a Brascan, por exemplo. Você falou que só a ocupação da capacidade ociosa provocou esse efeito fantástico, em três anos, e virou de ponta-cabeça a situação dessas empresas. Falamos muito em financiamento com desenvolvimento. Eu colocaria algo um pouco mais específico: o que está faltando é investimento. As empresas não estão querendo investir, até por que com essa taxa de juros espetacular não precisam. Falou-se de

poupança e de todos esses recursos para o investimento, mas isso é poupança pretérita. Um trilhão de dívida pública simplesmente é lucro acumulado e capital de giro das empresas. O que está faltando é o indutor do investimento. Pergunto-me se indutor do investimento não é a recuperação do aparelho público que está desgastado. E outra coisa: não seria o investimento que deveria trazer todo o financiamento do processo? O próprio investimento? Preocupa esse tipo de coisas. Teríamos que induzir o investimento. Acho que está faltando um pouco de participação pública.

J.S. GOMES DE ALMEIDA. Obrigado pela observação, que foi bem colocada. Por isso é uma pena que aquele *boom* exportador tivesse parado. Acompanhei isso de perto, achei que naquela hora as empresas que ocuparam sua capacidade estariam prontas para fazer planos de investimentos. Aí o processo foi abortado. Não é que só ocuparam capacidade, não, foram investimentos marginais. Hoje, com a globalização, com o desenvolvimento de métodos de cooperação muito maiores entre as empresas, com investimento relativamente marginal você consegue ter um efeito muito grande no aumento da produção. Mas concordo plenamente que o movimento para alavancar o investimento – que nós perdemos – é a exportação.

Não vejo muito bem o setor público fazendo isso. Temos um movimento para fora, como se viu nos últimos três anos, quando aumentamos 100% nossas exportações. O preço hoje está muito maior do que quantidade. Não era assim. Não fiz a conta, mas nesses três anos os 100% devem ter sido 70 a 30, na relação quantidade/preço. Quer dizer, temos uma capacitação exportadora boa. Evoluímos nossa capacidade exportadora para tudo o que quisermos, setores industriais de maior valor agregado, bens de capital. Para concluir, o que mais contribuiu para o aumento da exportação foi o produto manufaturado, 60%, portanto, mais da metade do aumento. Isso, em três segmentos. Todos de valor relativamente agregado, considerados de alta tecnologia. Então, estamos num bom processo de aumento da exportação. Acabei de fazer uma pesquisa que mostrou que o país que aumentou muito a sua capacidade de exportação e fez diferença no comércio internacional, com relação a si mesmo, foi a Malásia. A Irlanda é outro exemplo. Idem o Japão, a Alemanha. Só selecionei 15 países, entre os trinta maiores. Ninguém fez esse processo em menos de 20 anos, nos quais eles cresceram em média o dobro da taxa mundial. O Brasil fez em três anos, não cresceu o dobro da taxa mundial, cresceu 1,5 a taxa mundial, o que foi belíssimo, mas está muito longe de fazer o que outros países fizeram. Se

o Brasil tivesse apostado nisso, quem sabe não teríamos chegado lá? Mudou a divisão internacional do trabalho e os que sobraram foram Japão, China e Coréia. Ponto, o resto não existe. Esses três são os maiores produtores e exportadores de manufaturas de todo o mundo. Em conjunto. E ganharam do lado de cá.

Não temos mais nenhuma possibilidade de adotar qualquer estratégia senão a de acompanhá-los. Eles, se puderem, nos engolem. Não haverá nenhum inconveniente, dado que agora já existe mercado de bolsa também na China, capitais sobrando, pois estão desacelerando. Estão num *upgrading* tão grande, que fizeram em cinco anos o que nem Japão nem ninguém fez. Houve uma mudança violenta na divisão internacional do trabalho. Como somos o que, em linguagem de organização industrial, se chama um sistema de médias empresas na escala global, estamos bem. Mas eles tendem a ser grandes, e nós não tendemos a grandes, é impossível. O que temos é média empresa com estrutura. Logo, não basta apenas fazer o tripé. Há que ter uma política industrial de alguma associação. Há que definir onde vamos nos associar, com quem vamos competir, etc.

Em resumo, há que escolher. Aquilo que o Itamaraty tem claro na sua política externa não tem equivalente em termos de uma política industrial. E se não há é porque a visão do que aconteceu no mundo ainda não ficou clara para muita gente. Há que se dar conta de que, para uma estratégia industrial, será necessário algo parecido ao que está sendo feito para a estratégia comercial e política. Precisamos ter outra maneira de inserção, que não decorre de câmbio. Ademais, no caso das exportadoras, como foi falado aqui, tirando as nacionais, as que mais exportaram são multinacionais de direito ou de fato. No caso da Petrobras, eles têm contabilidade em dólar. Dá na mesma: qual é a taxa de câmbio? Nós valorizamos mais do que o México e a Argentina. Agora o câmbio é múltiplo e está denominado em dólar. Não esquecer que a Rússia, pelo fato de ser exportadora de petróleo, tem hoje mais reservas em dólares que a China. O que eu quero dizer é que o mundo está em dólar. As multinacionais todas operam em dólar. Quem na verdade exporta para as Américas, que é para onde exportamos basicamente as manufaturas, não foi para a Ásia, não foi para a China. Para a Ásia pode-se exportar avião, mas não isso que você falou. Isso é uma área dólar. Mas as multinacionais estão todas aqui: divisão de território. Foi-se o tempo em que alguém achava que não havia outro país senão o Brasil. Se essas multinacionais tiverem baixado a margem de lucro, aí eu me assusto. Mas dizer que as nacionais

baixaram a taxa de lucro, é algo evidente, pois elas não estão em condições de operar pluri-monetariamente.

SULAMIS DAIN. Queria saber se mais alguém quer fazer alguma pergunta. Antes que eu devolva a palavra à Mesa para que as pessoas façam seus comentários.

FERNANDO NOGUEIRA DA COSTA. Farei alguns comentários em cima do que foi dito sobre a Caixa financiar em curto prazo. E, assim, tender a financiar consumo. Muitas vezes esquecemos de dizer que a única instituição financeira no Brasil que financia o longo prazo é o BNDES, e esquecemos que o financiamento a longo prazo é de 15 a 20 anos. Portanto, a Caixa faz o financiamento a longo prazo. Dizem que um exemplo empobrece, então vou dar quatro exemplos, para ter algum impacto macro. Mostrarei como é que temos feito as operações de mercado de capitais.

A minha vice-presidência é finanças e mercado de capitais, que são operações estruturadas. Para mostrar como o tripé vai se transformando com esse tipo de operação estruturada, darei esses quatro exemplos que me ocorreram agora. Por exemplo, hoje fomos inaugurar um programa de arrendamento residencial. O que é isso? É um *leasing* de 15 anos. Em vez de fazer um financiamento de casa própria, onde havia inadimplência grande, passamos a fazer um *leasing*, um arrendamento mercantil de 15 anos. Se a pessoa não fica inadimplente, recebe a casa própria ao final de 15 anos. A inadimplência desse programa depende das regiões. Há algumas de inadimplência zero. Aqui no Rio está a menos de 5%. O financiamento é para uma faixa de três a seis salários mínimos. Isto é, uma classe média de renda baixa. Os empreendedores propõem um projeto e levam tempo para aprovar na Prefeitura daqui, mas à medida que vai transcorrendo a obra no terreno já se desembolsa o dinheiro. Em 10 meses o empreendedor já tem o retorno desse dinheiro. A Caixa passa a receber das famílias residentes, após fazer uma análise de risco. Em geral são construções num condomínio fechado e grande, com condições muito boas. Então, falta o quê? O empreendimento, o instinto animal do nosso empresário. No caso do Rio, quem são os empreendedores? São empresas de Minas, pois as empresas cariocas não querem investir na baixa renda. Faltam iniciativas no Rio para projetos mais populares, eles só querem os projetos lá na Barra da Tijuca, de alta renda e de alto valor agregado. Mas a escala e o retorno são muito mais rápidos do que na Barra da Tijuca.

Para dar um exemplo da demanda, outro exemplo com tripé. Nesta rua, a duas quadras do BNDES está a Caixa Econômica e, na outra esquina, uma propriedade que fizemos para investidores de varejo. Foi uma experiência feita a partir do exemplo que tínhamos, de fazer um fundo de investimento imobiliário. Colocamos na nossa rede, em nível nacional, cotas de um fundo de investimento de mil reais. Se a pessoa não quiser comprar mais uma casa para receber aluguel, compra uma cota desse fundo de investimentos. Pulverizamos. O investimento médio é de, no máximo, 17 mil reais por investidor. Em apenas três meses a ideia teve o maior sucesso – era o mercado de capitais colocado no varejo, e não para os grandes investidores qualificados no investimento imobiliário.

Sabendo disso, a Hines, que é uma das maiores incorporadoras do mundo, uma empresa multinacional, com empreendimentos em Singapura, China, Miami, nos procurou para fazer algo semelhante para ela – a mesma estruturação do fundo de investimento imobiliário. Colocamos na nossa rede e também vendeu rapidamente. Trata-se do prédio que hoje é a Petrobras 2. Quando apresentamos o projeto desse prédio – o Edifício Torre Almirante –, o diretor de Obras da Prefeitura disse que ele iria resolver o problema de aluguel de escritórios do centro do Rio durante 10 anos. Não podíamos divulgar, mas já estava acertado o arrendamento para a Petrobras. Qualquer pessoa pode comprar uma cota, e passa a receber o arrendamento – o aluguel da Petrobras, a maior empresa brasileira. E é varejo. É operação de mercado de capitais. O interessante nisso é que se trata de um banco público, uma grande empresa, intermediando um negócio para a Hines, esta, uma grande multinacional. Ela recebeu o dinheiro imediatamente, nós transferimos para pequenos investidores. Operação totalmente nova dentro da nossa experiência histórica.

Terceiro exemplo: na semana passada fechamos com o presidente da Petros o ajuste para assinar com a Previ, e assinamos com a Funcef. Fizemos a operação em uma semana. Trata-se de uma operação estruturada se eles aplicarem no nosso fundo de pensão. Há uma taxa de administração, que nós vamos receber, assim diminuimos o custo de financiamento para os empregados da Petrobras ativos e inativos, que fazem parte do fundo de pensão. Eles estavam fazendo o cálculo, do ponto de vista atuarial deles. O atuarial deles tem que ser o IPCA mais 6%. Se fizessem o financiamento diretamente, não haveria o retorno que são obrigados a ter, mas fazendo o investimento no fundo têm esse retorno e uma taxa baixa para todos os empregados da Petrobras. Como para nós é descontado em folha, o risco

é muito baixo, o financiamento nos fica mais barato com demanda garantida. Qualquer empreendedor que entrar nessa operação faz ótimo negócio. Cria-se demanda.

E o último exemplo é para mostrar como o papel do governo muda: é o que está acontecendo no mercado de capitais. Existe o CRI, certificado de recebíveis imobiliários, que é a securitização dos créditos feitos. Antes, havia grande oferta disso, a Caixa podia securitizar a sua carteira, mas não tinha investidor. Não havia demanda. Com o pacote de construção civil, inverteu-se a situação. Há um estímulo para aplicar no CRI, todos os bancos *private* querem aplicar nisso, o incentivo fiscal é muito bom. Mas não tem oferta porque agora todos os bancos querem conceder crédito imobiliário e direcionar a poupança. A Caixa não quer fazer, o Santander e todos os que estão fazendo crédito imobiliário querem securitizar. Ou seja, o governo criou a demanda para a operação. São vários exemplos, assim, que somados ilustram o que estamos falando de demanda de crédito.

SULAMIS DAIN. Damos os trâmites por findos, agradecemos a todos, bom feriado.



## 4. | DOSSIÊ CELSO FURTADO

## COMENTÁRIOS ÀS “PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA”

Rio de Janeiro, junho de 2002

Em 1957, desliguei-me da CEPAL após quase um decênio exercendo funções de direção na sede de Santiago do Chile e em vários países da América Latina. Minha intenção era gozar de um ano sabático para dedicar-me mais intensamente aos estudos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Antes, porém, de ir em setembro para a Inglaterra, tinha o compromisso de proferir uma série de dez conferências sobre “Perspectivas da economia brasileira” no curso de treinamento em problemas de desenvolvimento econômico, promovido pela CEPAL, no Rio de Janeiro, com a colaboração do BNDE. Isso me possibilitava passar um mês nessa cidade, antes de seguir para o King’s College, em Cambridge, onde iria escrever meu livro *Formação econômica do Brasil*.

O Rio de Janeiro transformara-se em um campo de batalha ideológica. Os grupos que se haviam encarniçado na luta contra Getúlio Vargas eram heterogêneos, mas tinham em comum o enfoque conservador de política econômica. Havia o que eu chamava de liberalismo tresnoitado, com o professor Eugênio Gudin à frente, e havia os modernizantes, que enxergavam na Escola Superior de Guerra uma “Sorbonne”. O então presidente do BNDE, Glycon de Paiva, filiado ao segundo grupo, servia de ponte com o primeiro e começava a atrair elementos modernizantes mais sofisticados, à frente dos quais estava Roberto Campos. Dessa forma, aglutinavam-se forças consideráveis que pretendiam tutelar a política econômica do futuro governo de Juscelino Kubitschek.

Minha permanência intermitente fora do Brasil permitia-me ver o quadro com certo recuo e circular nos dois grupos. Mas em meados de 1957, quando proferi esse ciclo de conferências, o divisor de águas perdera nitidez, já não se distinguindo facilmente quem andava para frente e quem andava para trás, como dissera Robert Musil da Viena decadente.

Esforcei-me em demonstrar que existia um amplo terreno onde se podiam debater os problemas do desenvolvimento brasileiro sem deslizar para a invectiva ou para a metafísica. Comecei chamando a atenção para o fato de que na fase em que se encontrava o Brasil – dando os primeiros passos de crescimento econômi-

co auto-sustentado – cabia esperar que se agravassem os desequilíbrios internos e externos. A falta de experiência de capacidade técnica e financeira, ou o simples temor à concorrência de poderosas organizações internacionais entorpeciam os investimentos em importantes setores, e por conseguinte retardavam mudanças no sistema produtivo suscetíveis de promover a substituição de importações.

O objetivo estratégico da política econômica deveria ser a prevenção desses desequilíbrios, pois só assim era possível, dada a disponibilidade de recursos, elevar a taxa de crescimento. Em outra conferência eu demonstrava com dados simples como tanto a taxa de poupança quanto a produtividade dos investimentos tinham variado no último decênio. Da experiência passada eu derivava o leque de possibilidades, para salientar que o crescimento podia ser mais intenso do que vinha sendo. E afirmava que “o objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de crescimento estável pelo menos tão intenso quanto é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis”.

Enfatizando os dois focos dinâmicos da economia do país – o setor exportador e o setor industrial –, eu assinalava que numa economia com uma base de recursos tão variada o primeiro elemento de qualquer programa devia ser um plano de aproveitamento máximo de sua capacidade de exportação. Estimada a provável capacidade para importar, caberia formular a política de orientação dos investimentos no setor industrial e nos serviços básicos. O terceiro objetivo seria orientar recursos e assistência técnica para o campo, a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas.

Todo o meu esforço orientou-se no sentido de salvar da controvérsia o que me parecia essencial, certo de que, sem um amplo apoio social, não seria possível levar adiante uma política de desenvolvimento. Assim, na discussão sobre a taxa de poupança, que cabia elevar, eu deixava de lado a visão simples do “efeito de demonstração”, e destacava o seguinte: nos países subdesenvolvidos que buscam industrializar-se, os preços relativos dos serviços pessoais permanecem muito baixos, ao mesmo tempo que a tecnologia opera no sentido da redução dos preços relativos dos bens duráveis de consumo. A conjunção desses dois fatores traduz-se em forte elevação da tendência a consumir entre os grupos de médias e altas rendas. E concluía que somente uma política fiscal rigorosa poderia corrigir essa tendência.

Creio que a inovação desse ciclo de conferências estava em que eu discutia várias técnicas para passar da formulação geral do programa à ação prática, ou seja, à política de curto prazo. Mas o que surgia como verdadeiramente novo era a abordagem do “problema dos desequilíbrios regionais”. Seria grave erro supor que esse problema se resolveria espontaneamente. Ao contrário, sublinhei que “o desenvolvimento está contribuindo para agravar essas disparidades”, e pela primeira vez mostrei como a política de câmbio estava transferindo recursos de uma região pobre, como o Nordeste, para as áreas do Centro-Sul em rápida industrialização. Sendo uma simples região, o Nordeste não dispunha de um sistema monetário e fiscal próprio, o que exigia novos instrumentos de política. Ademais, sua economia agrícola estava deformada pela tradição de monocultura imobilizada por um sistema latifundiário. Daí se deduzia que a industrialização do Nordeste, essencial para absorver o excedente de mão-de-obra, passava pela reorganização da economia agrícola, que deveria orientar-se para a produção de alimentos de consumo geral.

Mais adiante, já despido do manto protetor e imobilizador de funcionário internacional, eu retomaria com vigor essas idéias, que no entanto formulei pela primeira vez nas conferências reunidas sob o título “Perspectivas da economia brasileira”.

## PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA <sup>10</sup>

### 1. GRAU DE INTEGRAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O objetivo destas conferências é equacionar o problema do desenvolvimento da economia brasileira em sua etapa atual, analisar suas tendências fundamentais e, pela projeção dessas tendências, tentar a determinação dos principais fatores que poderão reduzir o ritmo desse desenvolvimento nos próximos anos.

Essa tentativa de diagnóstico se desdobrará em duas fases. Na primeira, procuraremos definir os termos gerais do problema. Quais são, no momento atual, as principais características do sistema econômico brasileiro se o observarmos em conjunto? Qual é a intensidade do crescimento desse sistema? Que elementos dinâmicos o impulsionam? Que fatores limitam o desenvolvimento no que se refere à disponibilidade de recursos? Que elementos freiam o crescimento quanto à estrutura social, à imobilidade de fatores, à falta de espírito de empresa, à ausência de ação governamental oportuna? Que representam como desgaste de recursos os profundos desequilíbrios que afetam o sistema econômico no momento atual?

Após a tentativa inicial de determinação dos dados gerais do problema, tentaremos apreciá-lo em conjunto. Em outras palavras: tentaremos determinar, de modo aproximado, o que se deve entender por crescimento ótimo da economia brasileira. Essa apreciação nos permitirá reaproximar os diferentes fatores que influem no ritmo de crescimento e avaliar o grau de probabilidade com que cheguem a atuar concomitantemente no futuro imediato. Poderemos assim inferir as perspectivas que se apresentam à economia brasileira na hipótese de que seu desenvolvimento continue a realizar-se mais ou menos espontaneamente.

Desse esboço de modelo de crescimento espontâneo partiremos para determinar os elementos de uma política sistemática de desenvolvimento. Política de tal natureza toma corpo num programa, e pressupõe um conhecimento pormenorizado do sistema econômico, a identificação clara das tendências que se fazem sentir no momento presente, a decisão de atuar oportuna e eficazmente sobre essas tendências, a definição de objetivos claros a alcançar nos setores estratégicos da produção, a mobilização de meios adequados de defesa contra

---

<sup>10</sup> O texto transcrito é o de *Perspectivas da economia brasileira* (1958), de Celso Furtado, Rio de Janeiro: ISEB. O texto foi cotejado com as duas outras edições da obra (Rio de Janeiro, DASP, 1958 e 1960). (N.E.)

desequilíbrios internos e externos demasiadamente acentuados e capacidade política e administrativa para alcançar ao mesmo tempo todos esses objetivos.

Vejamos, inicialmente, o que se entende por economia brasileira. Para um observador que o considere de uma perspectiva bastante ampla, o Brasil surge como imenso contínuo territorial dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico. Aproximadamente duas terças partes do território nacional constituem um imenso vazio demográfico e econômico. Em cerca de 5,5 milhões de quilômetros quadrados residem pouco mais de sete milhões de habitantes. É possível que seja esse, além do Saara, o mais extenso vazio econômico existente na superfície ocupada do globo terrestre.

No terço restante do território brasileiro, existem pelo menos dois sistemas econômicos autônomos. O sistema nordestino, que se estende da Bahia ao Ceará, com cerca de 18 milhões de habitantes, em um território de pouco mais ou menos 1,3 milhão de quilômetros quadrados. E o sistema sulino, de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, com cerca de 35 milhões de habitantes, em um território de 1,5 milhão de quilômetros quadrados.

Se aproximarmos mais a objetiva, veremos que a região nordestina não apresenta o grau de integração necessário para constituir rigorosamente um sistema econômico. Seu produto bruto *per capita*, em 1955, foi de aproximadamente US\$ 110. Com esse nível de renda torna-se difícil a uma economia alcançar o grau de integração necessário para formar um mercado mais ou menos unificado e para que os fatores de produção gozem de grau razoável de mobilidade. Uma economia com tal nível de renda pode ser descrita como uma série de “manchas” de atividade econômica sem muita articulação umas com as outras. Dessas manchas, muitas têm atividade sobretudo de subsistência e se articulam debilmente com o mundo exterior por meio de pequeno fluxo de renda monetária. Esse fluxo de renda monetária não pode ser facilmente aumentado de fora para dentro, pelo simples fato de que não é possível vender a essas comunidades mais do que podem pagar. Assim, as correntes de comércio que atravessam essas regiões quase nunca conseguem penetrá-las. Além disso, para que o fluxo monetário aumentasse de dentro para fora seria necessário que ocorressem nessas comunidades transformações capazes de provocar um aumento de produtividade e, por esse meio, um excedente de produção destinado ao mercado. Esse tipo de transformação na prática só ocorre sob o impacto de fatores externos. A introdução

de culturas de exportação por iniciativa do governo ou de empresários de fora; a entrada de capital para explorar algum recurso natural ou para criar uma atividade manufatureira são exemplos desse impacto.

A economia nordestina ainda se encontra em uma etapa na qual, sem a ação estimulante de fatores externos, dificilmente poderia alcançar uma taxa de crescimento que possa ser considerada satisfatória. Uma economia com esse nível de renda média não está em condições de gerar espontaneamente a poupança que necessitaria para acelerar seu ritmo de crescimento. Ao contrário: sob o impacto do rápido aumento da população que se observa no momento presente, é de temer um retrocesso no nível de renda *per capita*. Não se deduza dessa afirmação que não existem no Nordeste possibilidades de intensificar o desenvolvimento. O que não existem são estímulos para que esse desenvolvimento se acelere espontaneamente. A classe capitalista, em economias desse tipo, está basicamente constituída de comerciantes. O aumento da atividade comercial pressupõe o crescimento da produção de bens, e este, o estímulo de uma procura em expansão. Assim, quase sempre é necessário que se crie o estímulo da procura externa em novo setor ou que se expanda a procura já existente para que o sistema comece a crescer. Na ausência desses estímulos, o mais provável é que a classe comerciante aplique seus lucros em edifícios ou residências de luxo ou exporte capital para outras regiões de nível de desenvolvimento mais elevado.

Encontramos, por último, na região sul do país um sistema econômico relativamente integrado, com renda média por habitante de cerca de US\$ 340. Se o observarmos atentamente, veremos que nesse sistema ainda subsistem importantes faixas de atividade econômica não vinculadas ao mercado e que a economia monetária penetrou com intensidade desigual em seu extenso território. Parte da população que vive nos campos, ou em pequenas comunidades rurais, dedica-se principalmente à atividade de subsistência. Seu nível de produtividade é tão baixo que não lhe permite criar senão um modesto excedente de produção para vincular-se ao mercado. Contudo, o nível médio de produtividade desse sistema já é bastante elevado para que apresente relativa integração. Algumas zonas importantes já revelam certa homogeneidade. Mesmo ali onde é manifesta a descontinuidade, já existem interligações e interdependências importantes.

Esse sistema econômico em processo relativamente avançado de integração, que encontramos no Sul do Brasil, deriva seu dinamismo de dois núcleos de ativi-

dade. O primeiro é o setor ligado ao comércio internacional. O segundo é o setor industrial.

A economia de exportação do sul do Brasil, basicamente constituída pelo café, é de alta produtividade, pois o café, ocupando apenas 10% da superfície cultivada no Brasil, gera mais de 25% da renda dos agricultores brasileiros. O impulso dinâmico dado à economia do sul do Brasil, no último decênio, pelo setor exportador alcançou grandes proporções. O valor em dólares das exportações de café mais que triplicou, durante esse período, sem que a área de colheita se houvesse sensivelmente modificado. Esse enorme incremento de renda real se distribuiu entre vários setores de atividade e se concretizou sobretudo em maiores lucros. O aumento dos preços do café vem representando para o Brasil, nos anos recentes, ao menos US\$ 500 milhões anuais. Se levarmos em conta que a poupança líquida do setor privado tem variado, no último quinquênio, entre US\$ 1.200 milhões e US\$ 1.500 milhões, depreende-se a magnitude do estímulo dado à economia pelo setor exportador. Em realidade, a poupança privada total – em termos reais – foi em 1953/54 cerca de 100% maior do que em 1947/48, período este anterior à elevação dos preços do café.

Ao lado desse núcleo, que desempenhou no último quinquênio papel altamente dinâmico, às atividades industriais coube ação não menos positiva. O impulso do crescimento vindo de fora, ao invés de filtrar-se para o exterior – como ocorreria numa economia de menor grau de integração como é o caso da economia do Nordeste –, encontrou nas atividades industriais meio de expandir-se.

À articulação dessas duas forças dinâmicas se deve a aceleração do ritmo de crescimento da economia do sul do Brasil nos anos que se seguem a 1948.

A produtividade média e as dimensões absolutas do mercado do sistema econômico do sul do Brasil já alcançaram nível suficientemente elevado para que esse sistema esteja em condições de gerar seu próprio impulso de crescimento. Não significa isso que tal economia possa prescindir dos meios externos de pagamento para crescer. A estrutura de seu sistema produtivo ainda é bastante rudimentar para que grande parte dos investimentos requeiram uma contrapartida de divisas. Mas o fato de que a procura externa deixe de crescer já não significa que essa economia deva entrar numa etapa de estagnação.

A partir do momento em que as atividades industriais chegam a ocupar posição significativa e a produção de bens de capital, dentro das atividades industriais, alcança

importância relativa, o sistema econômico passa a crescer por conta própria. Isso resulta do fato de observação geral de que o sistema industrial, operando em condições normais, gera importante massa de lucros, que anualmente alcança 10%, 20% ou mais do total do capital aplicado nas indústrias. O grau de concentração desses lucros, além de outros fatores, faz que grande parte deles tenha que ser reinvestida. Ora, essa reinversão cria automaticamente procura para as indústrias de bens de capital, as quais tendem a expandir-se e a ampliar o mercado das outras indústrias.

Na etapa de desenvolvimento em que se encontra a economia do sul do Brasil – dando os primeiros passos de crescimento autônomo – tendem a agravar-se as tendências aos desequilíbrios internos e externos. A falta de experiência, de capacidade técnica e financeira, ou o simples temor à concorrência de poderosas organizações entorpecem os investimentos em importantes setores, que continuam a ser atendidos com importações. Retardam-se, em conseqüência, as modificações no sistema produtivo que deveriam possibilitar a substituição de importações requerida pela relação entre o ritmo do desenvolvimento e a taxa de aumento da capacidade para importar. O resultado prático de tal desequilíbrio é a criação de capacidade ociosa em alguns setores e o excesso de procura de determinados bens importados em outros. Esse tipo de desajustamento não ocorre quando o crescimento se realiza sob o impulso exclusivamente externo.

Os problemas de desequilíbrio com que se defronta a economia brasileira são, portanto, específicos da etapa atual de seu desenvolvimento. Se não os equacionarmos de forma precisa, correremos o risco de administrar receitas que, sem eliminar as causas verdadeiras do desequilíbrio, poderão ser de conseqüências danosas para o próprio crescimento.

## 2. OS DESEQUILÍBRIOS FUNDAMENTAIS

Vimos que as forças que impulsionam o desenvolvimento da economia brasileira partem de dois focos principais: o setor exportador e o industrial. Mostramos como o impulso criado pelo primeiro desses focos se expande e multiplica por meio do segundo. Também observamos que essa expansão, quando se realiza espontaneamente, tende a provocar pressão cada vez maior sobre a capacidade para importar. Não é por outro motivo que a tendência ao desequilíbrio, externo e interno, é inerente à etapa atual de desenvolvimento da economia brasileira. Dessa tendência resulta que o sistema dificilmente poderia manter

ótimo ritmo de crescimento, durante prolongado período, na ausência de uma ação orientadora de seus investimentos e corretora da estrutura de sua procura.

Examinemos com mais vagar o problema. O crescimento de uma economia depende principalmente da expansão de sua capacidade produtiva e da eficiência com que se utiliza essa capacidade. A expansão da capacidade produtiva consiste, basicamente, em retirar uma parcela da renda corrente e transformá-la em capital reprodutível. Tem-se aí a medida do esforço que realiza a economia para crescer. A eficiência na utilização da capacidade produtiva é problema complexo, pois depende de uma série de fatores. Conforme seja essa eficiência, com a mesma capacidade produtiva se obtém um produto 5%, 10% ou mesmo 20% maior ou menor. Essa eficiência na utilização dos recursos pode ser medida, de maneira aproximada, relacionando o produto de um ano dado com o total do capital reprodutível existente, nesse ano, no território nacional.

Os dados disponíveis referentes ao decênio de pós-guerra indicam que a taxa de poupança líquida no Brasil variou entre 8% e 13%. Essa taxa é a melhor medida do esforço de crescimento que realiza a economia. Por outro lado essa mesma informação estatística nos diz que, durante esse mesmo decênio, o coeficiente de produtividade média do capital variou entre 0,50 e 0,57.

Um investimento líquido de 8% e um coeficiente de produtividade média do capital de 0,50 proporcionam uma taxa de crescimento do produto da ordem de 4%. Além disso, um investimento líquido de 13% e um coeficiente de produtividade média de 0,57 dão lugar a uma taxa de crescimento de 7,4%. A diferença entre os dois ritmos de crescimento é de quase 100%. Mais ainda: como o crescimento é, a rigor, aumento da renda por habitante, admitindo um aumento da população de 2,4% temos, para o primeiro caso, uma taxa de 1,6% e, para o segundo, de 5%. O crescimento no segundo caso é, portanto, três vezes mais rápido que no primeiro.

No período compreendido entre 1945 e 1954 a produção real cresceu no Brasil a uma taxa média anual de 6,2%. Por habitante, esse crescimento não excedeu 3,8%. Se compararmos tal crescimento com a taxa de 5% a que fizemos referência, depreende-se claramente o atraso que representou para o país a descontinuidade no esforço de poupança e a perda resultante de baixas periódicas no coeficiente de produtividade do capital.

A experiência indica que a economia brasileira pode alcançar espontaneamente uma taxa de crescimento anual de sua produção física de 7% a 8%. Mas

também revela essa mesma experiência que taxa dessa magnitude não pode ser mantida por vários anos em condições de desenvolvimento espontâneo. O objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso quanto o que é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis.

A incapacidade de certas economias, como a brasileira, de manter espontaneamente uma taxa ótima de crescimento se explica pelo fato de que o próprio crescimento cria uma série de desequilíbrios. A defeituosa orientação dos investimentos, característica da etapa de desenvolvimento em que se encontra o Brasil, provoca permanente desgaste de recursos. Já nos referimos ao fato de que os investimentos inadequadamente orientados criam excesso de capacidade em alguns setores e insuficiência em outros. Quando esses desequilíbrios são compensados pela liquidação de reservas de câmbio e métodos semelhantes, o sistema opera com plena capacidade, a taxa de lucros é elevada e a taxa de poupança alcança níveis altos. Essas fases de euforia são quase sempre seguidas de períodos de contração das importações, seja mediante a elevação da taxa de câmbio, seja por meio de controles diretos. Como reflexo dessa situação, alguns ramos da produção reduzem seu ritmo de atividade por escassez de matérias-primas ou de outros produtos importados. Em consequência, contraem-se os lucros e a taxa de poupança. Dessa forma, o próprio desenvolvimento cria desequilíbrios. Compreende-se assim que, mesmo em condições muito favoráveis ao crescimento, como as que prevaleceram no último decênio, a taxa de crescimento espontâneo só ocasionalmente alcance seu nível ótimo.

Consideremos agora o problema do ponto de vista da eficiência na utilização da capacidade produtiva. Já vimos que a pressão sobre a balança de pagamentos tende a resolver-se em súbita contração de importações, da qual resulta subutilização da capacidade produtiva. Essa subutilização também se traduz em declínio do coeficiente de produtividade média do capital. Mas não é somente isso. O grau de intensidade na utilização da capacidade produtiva depende diretamente do nível da procura global. Quando a procura global cresce bruscamente, de um ano para outro, aumenta a intensidade de utilização da capacidade produtiva. Em condições de desenvolvimento espontâneo, a procura global oscila de ano para ano ao sabor de flutuações da procura externa, e essas flutuações se traduzem em variações da

relação produto/capital. Na ausência de uma política tendente a compensar ocasionais contrações da procura externa – nas próprias regiões ou setores em que se concentra o efeito dessas contrações –, é comum reduzir-se a utilização da capacidade produtiva. Essa desocupação de fatores pode coexistir com uma expansão da procura global e com fortes pressões inflacionárias.

Além dos referidos, há outros fatores que atuam no sentido de reduzir a taxa de crescimento mesmo naquelas etapas em que os elementos dinâmicos estão criando o máximo de estímulos. Entre esses fatores cabe destacar a inelasticidade da oferta de alimentos. Vejamos esse problema de mais perto.

Em um país como o Brasil, desenvolvimento significa basicamente a transferência de população de setores onde prevalecem atividades de subsistência para zonas urbanas onde predomina o trabalho nas indústrias e nos serviços. Essa população que se transfere, porque emigra de regiões de baixo nível de produtividade, não deixa atrás dela nenhum excedente de produção de alimentos que possa ser enviado às regiões urbanas. Não se trata de deslocamento de população provocado pela introdução de técnicas avançadas na agricultura. Trata-se principalmente de gente que alcança a idade de trabalhar e, não encontrando ocupação permanente, emigra para tentar melhor sorte.

Ao crescer a população urbana ocupada nas indústrias e serviços afins, cresce a procura de alimentos mais que proporcionalmente, pois essa gente está armada de um poder de compra muito maior do que aquele de que dispunha quando se encontrava no campo. Ora, essa procura crescente de alimentos se depara com uma oferta muito inelástica, pois em grande parte da agricultura ligada ao mercado interno ainda prevalecem formas de organização pré-capitalistas.

A inexistência de uma agricultura moderna, de base capitalista, ligada ao mercado interno, é em grande parte responsável pela tendência permanente ao desequilíbrio interno que se observa no país. A agricultura de exportação, pelo fato mesmo de que é negócio altamente lucrativo, interessou aos bancos, a grandes empresas estrangeiras, e logrou organizar-se em bases até certo ponto racionais. A agricultura ligada ao mercado interno, com exceção de poucas regiões do país, permaneceu nas formas arcaicas de organização que caracterizam as regiões pré-capitalistas.

A incapacidade da agricultura para responder à procura crescente de alimentos nas zonas urbanas constitui verdadeiro entrave ao desenvolvimento industri-

al. Com o aumento do número de assalariados urbanos, os preços dos alimentos tendem a subir. A inelasticidade da oferta de alimentos cria ambiente propício à especulação comercial. As margens de lucros comerciais aumentam, o que ainda agrava mais a situação. Os assalariados que vêem crescer os preços dos gêneros de primeira necessidade lutam por aumentos de salários. As empresas apelam para o sistema bancário, e, assim, a economia passa a viver em permanente desequilíbrio. Lutar contra essa forma de desequilíbrio pela simples suspensão do crédito é eliminar a possibilidade de que a economia continue a crescer. Mesmo que se elimine todo crédito especulativo, permanece a causa fundamental do desequilíbrio: a inércia de um setor que desempenha papel estratégico no processo de crescimento. Quanto maior for o impulso de crescimento criado pela procura externa e pelo setor industrial, maior será a tendência ao desequilíbrio.

Como o desequilíbrio tende a resolver-se em inflação aberta – tal é o caso do Brasil –, a solução do problema se torna ainda mais difícil, pois a inflação induz a ampliar os lucros comerciais, a descapitalizar e desorganizar os serviços públicos de transporte e a impossibilitar a criação de estímulos adequados capazes de fomentar a produção de alimentos.

Como o desequilíbrio permanente impede alcançar um grau elevado de eficiência na utilização dos recursos, depreende-se que o ritmo de crescimento que a economia brasileira tem logrado espontaneamente no passado recente é inferior àquele que lhe seria permitido atingir em condições de relativa estabilidade, sempre que o impulso da procura não se debilitasse.

Das considerações anteriores depreende-se que a existência de poderosos elementos dinâmicos não basta para assegurar à economia brasileira elevada taxa de crescimento. Em condições espontâneas esse crescimento tende a ser irregular e a acarretar fortes desequilíbrios.

Quando pensamos em programação, temos em vista eliminar os fatores perturbadores do crescimento. Em outras palavras: pretendemos criar as condições para que o crescimento alcance e mantenha um ritmo ótimo.

Se partirmos do princípio de que as exportações são um dos focos dinâmicos da economia, deveremos indagar inicialmente que possibilidades existem de tirar o máximo proveito do crescimento do comércio internacional. Em uma economia como a do Brasil, com base de recursos tão variada, o primeiro elemento de qualquer programa deveria ser um plano de aproveitamento máximo de sua

capacidade de exportação. Contudo, é bem sabido que o comércio internacional, particularmente o de matérias-primas, encontra sérios obstáculos a firme e ampla expansão. Se o Brasil precisasse depender de exportações sempre crescentes para se desenvolver, suas perspectivas não seriam muito brilhantes. Já observamos, no entanto, que, mesmo com capacidade para importar estacionária ou crescendo lentamente, a economia brasileira pode desenvolver-se desde que siga uma política adequada de orientação dos investimentos. A razão disso é que o núcleo industrial – e dentro dele a produção de bens de capital – já alcançou importância relativamente grande neste país.

Partindo de uma taxa de crescimento admitida como equivalente à utilização razoável da capacidade produtiva e ao esforço também razoável de poupança, e aceita algumas hipóteses com respeito ao desenvolvimento da capacidade para importar, a primeira tarefa da programação deverá ser a de definir uma política de orientação dos investimentos no setor industrial e nos serviços básicos. O objetivo dessa política seria evitar que surjam aqueles desequilíbrios que tendem a fazer pressão sobre a capacidade para importar, a criar capacidade ociosa e a reduzir a produtividade média do capital. Conhecido o crescimento provável da atividade industrial e dos serviços conexos, já seria possível deduzir o acréscimo da procura de alimentos nas zonas urbanas. O segundo objetivo da programação deveria ser, portanto, orientar recursos e assistência técnica para o campo a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas. Evitar-se-ia assim que surgisse o outro desequilíbrio fundamental que engendra o desenvolvimento: a inelasticidade da oferta de alimentos.

### 3. PERSPECTIVAS DA CAPACIDADE PARA IMPORTAR

Nas palestras anteriores fizemos amplas referências ao setor externo como elemento dinâmico na atual etapa de desenvolvimento da economia brasileira. Examinemos agora mais atentamente as perspectivas que se apresentam a esse setor.

O comércio mundial recobrou, em 1948, o nível máximo alcançado no decênio dos 30 e nos anos seguintes tem mantido elevada taxa de crescimento. Se compararmos a evolução do *quantum* das exportações brasileiras com o das exportações mundiais, vemos que o Brasil vem perdendo terreno no intercâmbio mundial. Essa perda é menos aparente quando comparamos dados de valor, em razão do forte aumento dos preços relativos do café. Trabalhos do Banco de Desenvolvimento

e da Cepal sobre a economia brasileira<sup>11</sup> demonstram que o Brasil perdeu – em consequência da redução de sua participação no comércio mundial – praticamente tanto quanto ganhou com a elevação do preço do café, a partir de 1948.

É verdade que o grande desenvolvimento do intercâmbio internacional, observado nos últimos anos, reflete principalmente forte expansão do intercâmbio de manufaturas. Assim, entre 1948 e 1955, o *quantum* das exportações de produtos manufaturados cresceu em mais de 80%, ao passo que o intercâmbio de matérias-primas aumentou somente em 40%. Ainda assim, essa última taxa é muito superior à observada no Brasil. Destarte, a participação do Brasil no intercâmbio de matérias-primas se exprime como considerável perda de mercados.

A razão básica dessa perda de mercados pelo Brasil está na política cambial seguida até 1953. A estabilidade da taxa de câmbio, em uma etapa na qual se elevaram fortemente os custos no país, tornou antieconômica grande parte da atividade produtiva para exportação. O objetivo principal dessa política foi defender os preços do café no mercado internacional, mas sua principal consequência consistiu em provocar considerável transferência de rendas do setor exportador para o importador – particularmente o industrial – e das regiões com saldos de exportação para aquelas com saldos de importação.

A transferência de rendas do setor agrícola para o industrial constituiu elemento positivo na medida em que o setor agrícola se confundia com o cafeeiro. Desestimulava-se assim parcialmente a expansão cafeeira e se orientavam recursos para financiar o desenvolvimento industrial. A transferência de renda, porém, veio agravar a disparidade de níveis de desenvolvimento de algumas regiões do país. Determinadas regiões particularmente subdesenvolvidas dependem da exportação de certos produtos, cuja oferta é quase sempre pouco elástica em função dos preços, pelo fato mesmo de que nessas regiões não existe possibilidade de uso alternativo dos recursos. Essas regiões pobres compravam produtos a preços crescentes, importados das regiões mais industrializadas, quando os preços de seus produtos de exportação se mantinham estacionários.

Outra consequência dessa política cambial foi a total eliminação do Brasil como país exportador de manufaturas. Ao contrário do produtor agrícola – particularmente o das regiões mais pobres –, que prefere descapitalizar-se durante

<sup>11</sup> *Análisis y proyecciones del desarrollo económico – II. El desarrollo económico del Brasil*. Nações Unidas, 1956. (N.E.)

anos seguidos a suspender sua produção, o produtor industrial procura retirar-se do mercado quando os preços de venda não são remuneradores. O intenso crescimento do mercado interno permitiu uma fácil reconversão aos industriais que exportavam manufaturas. Contudo, permanece o efeito negativo sobre a balança de pagamentos.

Possivelmente, o problema mais complexo que se apresenta no momento atual e continuará a apresentar-se nos próximos anos a quem pretenda orientar o desenvolvimento da economia brasileira é o de adaptar as importações à capacidade para importar. Esta última tem se mantido praticamente estacionária no último quinquênio. Suas perspectivas a curto prazo também não são muito favoráveis. O critério com que se utilize essa limitada capacidade para importar será possivelmente o principal fator de intensificação do ritmo de crescimento nos próximos anos.

É, pois, de importância fundamental aproveitar todas as possibilidades de expandir a capacidade para importar. Nesse sentido, é necessário que se estudem permanentemente as perspectivas dos mercados dos principais produtos de exportação; que se considerem as possibilidades de abrir novas linhas de exportação; que se examinem as possibilidades de aproveitamento mútuo dos mercados de manufaturas dos países vizinhos etc.

Vejamos mais detidamente quais as perspectivas de exportações dos dois principais produtos do intercâmbio externo brasileiro: o café e o algodão.

O algodão é tradicionalmente o principal produto agrícola do comércio mundial. O valor de suas vendas internacionais só tem sido superado pelo das vendas de petróleo. Contudo, nos últimos decênios o mercado do algodão tem estado em franco declínio, principalmente em virtude da descentralização geográfica das atividades industriais. Os países que constituíam os grandes mercados importadores de tecidos de algodão – os atuais países subdesenvolvidos – têm instalado importantes centros fabris têxteis, a partir do primeiro conflito mundial. Muitos desses países eram produtores marginais de algodão e intensificaram a produção para atender às necessidades da indústria nacional. Além disso, os países exportadores de tecidos e importadores da fibra também se têm defendido, substituindo progressivamente a matéria-prima importada por fibras artificiais. Assim, em 1954, o consumo de raiom representou, no Japão, 52% do de algodão e, na Alemanha Ocidental, 60%.

Explica-se assim que o consumo mundial *per capita* de algodão se tenha mantido estacionário nos últimos decênios, embora o consumo total de fibras haja aumentado. De 80% do consumo mundial de fibras, na pré-guerra, a participação do algodão diminuiu para 69% em 1953.

Em estudo recente realizado para a Cepal, estimamos que a procura mundial de algodão aumentaria pouco menos de 30% no curso do próximo decênio. Nessa estimativa levamos em conta não somente o uso do algodão para fabricação de roupa, mas também para outros usos domésticos e industriais.

Nesse mesmo estudo previmos que o intercâmbio mundial de algodão não chegaria a aumentar 23% nesse mesmo período de dez anos, isto é, entre 1955 e 1965. Esse fraco crescimento do intercâmbio, em comparação com a procura, se explica pelo fato de estarem declinando, pelas razões já expostas, as importações de algodão que se destinam a reexportá-lo manufaturado; além disso, os países industrializados que importam algodão para consumo interno já se encontram na etapa em que a elasticidade-renda da procura de roupa é relativamente baixa.

Um crescimento de 23% em dez anos traduz uma taxa anual de 2,1. Assim, mesmo que o Brasil lograsse manter sua participação no comércio mundial, as possibilidades que teria de aumentar sua capacidade para importar, por esse lado, seriam muito limitadas. Ocorre, porém, que o Brasil tem constantemente perdido terreno no comércio mundial de algodão. As exportações do período 1949/53 não chegaram a 60% do volume das de 1934-38.

A concorrência no mercado mundial do algodão tem-se tornado cada vez mais intensa no último decênio. O grande aumento da produção no México, na América Central, na União Soviética e em vários pequenos produtores africanos e asiáticos modificou totalmente o panorama do intercâmbio mundial. Os Estados Unidos, além disso, têm utilizado em escala crescente o instrumento do crédito ou simples dádiva para se manter no mercado. Em tais condições, é difícil admitir a hipótese de que o Brasil logre aumentar significativamente sua participação no mercado mundial. Por último, não se deve esquecer que as perspectivas dos preços mundiais desse produto são pouco favoráveis. A menos que ocorra uma modificação radical na política de exportação dos Estados Unidos, tudo indica que haverá constante excesso de oferta no mercado mundial. Nada indica que esse excedente possa ser eliminado por outro meio que não seja a concorrência e a redução no nível dos preços.

As perspectivas a longo prazo do mercado mundial de café são mais incertas, embora menos desfavoráveis que as do algodão.

O mercado do café se caracteriza por uma reconhecida estabilidade do lado da procura. Nos Estados Unidos – principal mercado desse produto – tem-se por assentado que a procura é altamente inelástica, tanto em função da renda quanto dos preços. A experiência do último decênio mostrou que essa inelasticidade só se modifica quando os preços alcançam níveis anormalmente altos. A experiência histórica, por sua vez, já havia demonstrado a grande inelasticidade da procura de café em função da renda.

Essa inelasticidade da procura é a razão pela qual o mercado do café é tão fortemente influenciado pelo comportamento da oferta. Ademais, como cerca da metade do café que entra no mercado mundial procede do Brasil, a oferta mundial pode ser bruscamente modificada por fatores meteorológicos específicos da região produtora brasileira.

Mesmo admitindo que a oferta de café no mercado mundial tenda a crescer nos próximos anos, dificilmente se poderia aceitar a hipótese de que se forme um desequilíbrio de grande magnitude no mercado mundial. Todavia, dadas as condições altamente especulativas do mercado, mesmo um desequilíbrio de proporções não muito grandes poderá acarretar graves prejuízos para o Brasil.

Existe certo consenso entre os especialistas de que a procura do café continuará crescendo nos próximos anos, com uma taxa de incremento anual entre 1% e 2%. No estudo do BNDE e da CEPAL adotou-se uma hipótese, formulada por técnicos da FAO, que corresponde a uma taxa de 1,53%. O incremento acumulado em dez anos seria de 16,5%.

No que respeita aos preços, a experiência dos últimos anos é ilustrativa. Esgotados os grandes estoques que deprimiram o mercado durante 20 anos, os preços se elevaram bruscamente em mais de 100%. É de interesse observar que esse novo nível de preços se manteve com relativa estabilidade por um período de mais de dois anos. Essa etapa de relativa estabilidade foi sucedida por outra marcada por fortes flutuações. É a etapa das geadas, que se inicia em 1951. Tais flutuações indicam de modo claro que o mercado do café não pode funcionar normalmente em estreita dependência da produção corrente brasileira. Esse mercado necessita de certa defesa contra as bruscas contrações da oferta, e essa defesa só pode ser proporcionada por um estoque de operação de dimensões adequadas. Além disso, se esse estoque vier a pesar no mercado, os preços permanecerão deprimidos.

A experiência indica que, no período de relativo equilíbrio entre oferta e procura – fins de 1949 a meados de 1951 –, os preços se mantiveram em torno a 50-55 centavos de dólar por libra, para o Santos 4. Na etapa de desequilíbrio por excesso de oferta, o nível dos preços era inferior a 25 centavos e, na de desequilíbrio por insuficiência de oferta, subiu a mais de 75 centavos.

Se admitirmos que o mercado funcione em condições de relativo equilíbrio, o nível de 50-55 centavos pode ser considerado como hipótese de trabalho razoável. Todavia, a condição desse equilíbrio é um grau de organização superior ao que atualmente prevalece.

O problema de organização do mercado mundial do café muito dificilmente se resolverá a curto prazo. Sua solução ainda é mais difícil naquelas etapas – como a atual – em que a situação do mercado é favorável. Mas não se deve esquecer que a produção se está expandindo em todo o mundo e não somente no Brasil. O aumento da produção mexicana alcançou 70% entre 1948 e 1955. O México é atualmente o terceiro produtor mundial, e se admite como certo que sua produção continuará crescendo ao ritmo do último quinquênio. Em vários outros países – tanto na América como na África – se aguardam incrementos substanciais da produção de café. Em tais condições, é perfeitamente possível que surja desequilíbrio por excesso de oferta em futuro não remoto e que, em face de uma reação desfavorável dos preços, aumente o interesse de produtores por melhor organização do mercado.

Como problema mais imediato, surge a necessidade de organizar no Brasil a economia cafeeira. As bruscas modificações nos preços do café têm forte impacto inflacionário ou deflacionário na economia do país. Para evitar esse impacto é necessária uma política compensatória que poderia estar intimamente ligada ao método de financiamento dos estoques excedentes. A medula desse problema está em ligar a política de defesa do preço de exportação – sem que com isso se entenda a criação de um preço artificial – com a de controle do impacto inflacionário da acumulação de estoques. É esse um problema de solução teórica possível, embora apresente grandes dificuldades práticas.

Em conclusão, as perspectivas da economia cafeeira não são desfavoráveis, desde que adotemos uma política geral tendente a organizar internamente a economia desse produto e a favorecer um entendimento externo para organizar o seu mercado. Ainda assim, para lograr razoável expansão de sua capacidade

para importar, o Brasil deverá tentar, por todos os meios, maior diversificação de suas exportações.

#### 4. O SETOR INDUSTRIAL COMO ELEMENTO DINÂMICO

Em palestra anterior dissemos que, ao lado do setor externo, o foco dinâmico do desenvolvimento da economia brasileira é o setor industrial.

A importância proporcional desse setor, como fonte de emprego, ainda é relativamente pequena. O total da mão-de-obra ocupada nas indústrias – consideradas no sentido mais amplo – possivelmente ainda não alcance os três milhões, quando o total da população ativa do país deve aproximar-se dos 20 milhões. Se excluirmos do setor industrial as indústrias que são apenas formas de artesanato e, portanto, não exercem papel dinâmico no processo do crescimento, o total da mão-de-obra industrial dificilmente ultrapassará 10% da população economicamente ativa do país.

Se observamos o setor industrial, não do ponto de vista da ocupação mas da formação de renda, o panorama já se apresenta distinto. Aproximadamente, a quarta parte da renda total do país é gerada pelas atividades industriais. Isso significa que a renda média gerada pelo homem ocupado nas indústrias é cerca de duas vezes e meia maior que a renda média gerada pelo homem ativo do conjunto da economia, e mais de três vezes maior se excluirmos do total as próprias atividades industriais. Dessa disparidade de produtividade se depreende claramente que o aumento relativo da importância do setor industrial, provocado necessariamente pelo desenvolvimento geral, em sua etapa intermédia, engendra aumento na produtividade média do sistema. Mas não é esse um problema de simples transferência de mão-de-obra do campo para as indústrias, pois a quantidade de capital imobilizado por trabalhador industrial é muito maior do que a correspondente ao trabalhador agrícola médio atual.

A verdadeira importância do setor industrial ainda é muito maior do que se depreende do nível relativo de sua produtividade. Não fosse o setor industrial, os impulsos de crescimento que a economia recebe do setor externo teriam um efeito muito mais reduzido. Observem-se como um caso extremo os efeitos dos impulsos de crescimento produzidos na economia amazônica pelas exportações de borracha. Esses impulsos só teriam efeito permanente interno – não existindo um setor industrial – na medida em que estimulassem a expansão da própria

atividade exportadora. Na prática, a elevação da renda do setor exportador se traduz em maior procura de bens manufaturados, e quando estes são importados o impulso se transfere para o exterior.

A existência de um setor industrial altera completamente os termos do problema. O impulso externo, criando maior procura de produtos manufaturados, intensifica a utilização da capacidade produtiva das indústrias existentes, as quais, em casos extremos, duplicam ou triplicam os turnos de trabalho. A renda global tende a crescer com a expansão da massa de salários pagos pelas indústrias e com os maiores lucros dos industriais. Ao contrário da expansão originada no setor externo, resultante de elevação de preços, que se traduz quase exclusivamente em maiores lucros agrícolas e comerciais, a expansão industrial faz crescer simultaneamente a massa de lucros e a de salários. Essa maior massa de salários significa expansão da procura de alimentos e novo estímulo à produção agrícola. Se já existe uma agricultura de base capitalista ligada ao mercado interno, a oferta de alimentos tenderá a crescer. Haverá novo impulso de crescimento originado pelas rendas acrescidas dos agricultores, e assim por diante.

Em uma economia cujo núcleo industrial é incipiente, esse impulso do crescimento tende a se gastar em tempo relativamente curto. Ao elevar-se a renda, apenas uma parte da procura de bens manufaturados pode ser atendida internamente. Os bens de produção mais complexa terão de ser importados. Ao crescer a produção industrial, também cresce a necessidade de importar bens semi-elaborados e certas matérias-primas. Finalmente, para expandir sua capacidade produtiva, os industriais precisarão importar equipamentos. Na medida em que o sistema industrial alcança certo grau de autonomia, seu papel dinâmico atinge maior extensão e complexidade. Quando depende principalmente de si mesmo para abastecer-se de equipamentos, deixa de ser um sistema dependente e logra a autonomia de crescimento. É fácil compreender que, ao crescer a procura de bens manufaturados de consumo – como reflexo de impulso externo ou de ação de algum outro fator dinâmico – e ao expandirem-se os lucros dos empresários desse setor, estes tratem de aumentar sua capacidade produtiva encomendando novos equipamentos ao setor produtor de bens de capital. O aumento do ritmo de atividade nesse setor significa expansão da massa de salários sem incremento concomitante da oferta de bens de consumo. Ademais, a própria indústria de bens de capital precisará expandir-se e criará procura para ela mesma. Assim, o

caudal de salários, por um lado, e de lucros, por outro, vai recebendo novos contingentes. O crescimento industrial gera, portanto, seu próprio impulso de crescimento, o qual se propaga aos demais setores da atividade econômica. Esse autodinamismo é específico da indústria, sendo a razão que faz o setor industrial funcionar como força propulsora do crescimento das economias avançadas que são sistemas autônomos.

Até que ponto já logrou o sistema econômico brasileiro essa autonomia de abastecimento de bens de capital que permite crescer apoiando-se nos próprios impulsos? No estudo realizado pelo Grupo Misto BNDE-Cepal<sup>12</sup> estima-se que, no período do pós-guerra, a participação das importações de bens de capital no valor bruto dos investimentos reduziu-se de cerca de 40% para aproximadamente 25%. Contudo, comparada com as inversões líquidas, a importância relativa das importações sobe de 25% para 37% em período recente. Grosso modo, pode-se dizer que a acumulação líquida no Brasil tem atualmente um conteúdo de importações da ordem de um terço.

Essa comparação não nos dá, todavia, uma idéia exata do grau de autonomia do sistema industrial, pois considera conjuntamente os investimentos reprodutivos e os não-reprodutivos. Ora, o que dá independência ao sistema industrial é sua capacidade para expandir com os próprios meios a capacidade reprodutiva da economia. São esses investimentos reprodutivos que criam fontes permanentes de emprego. Vê-se claramente a diferença comparando um investimento em uma fábrica – que dará origem a um fluxo de salários, além do fluxo de remuneração do capital – com um investimento em construção, que apenas dará origem a um fluxo de renda do capital. Evidentemente, a diferença nem sempre é muito clara, pois um investimento em uma estrada pode criar economia externa noutros setores e possibilitar o aumento do emprego nestes.

Os investimentos reprodutivos caracterizam-se por elevado conteúdo de equipamentos mecânicos. Os investimentos agrícolas, por exemplo, ainda têm, no Brasil, conteúdo de equipamentos mecânicos relativamente baixo, mas devem ser complementados por investimentos em serviços, como os de transporte, que por seu lado absorvem muitos equipamentos.

---

<sup>12</sup> *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento da economia brasileira (período 1955-62)*. Segunda redação, maio de 1955. Rio de Janeiro: BNDE. Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE

Os dados do Grupo Misto BNDE-Cepal indicam que a produção de equipamentos tem crescido consideravelmente no último decênio. Entre 1949 e 1954, isto é, em um quinquênio, aumentou em cerca de 100%. Durante esse mesmo quinquênio, a participação da produção interna no abastecimento total de equipamentos subiu de 37% para 57%. É claro que nessa produção interna ainda pesam muito a simples reparação e o acondicionamento de equipamentos importados. É provável que a produção interna não contribua com mais de um terço da acumulação líquida de equipamentos.

Quando a economia brasileira recebe um impulso de crescimento, aumenta consideravelmente a procura de manufaturas de consumo. Para que aumente a capacidade produtiva destas, no entanto, requerem-se investimentos com forte percentagem de cambiais. Ocorrendo dificuldades quanto à capacidade para importar, os investimentos tendem a desviar-se para os setores improdutivos, que apresentam baixo conteúdo de cambiais. Como esses investimentos não-reprodutivos não criam fontes permanentes de emprego, o impulso de crescimento se reduz. Por outro lado, como a oferta de manufaturas de consumo não cresce adequadamente, surge outra fonte de desequilíbrio.

O aumento da importância relativa da produção interna de equipamentos tem duas conseqüências fundamentais: por um lado, amplia a força dinâmica do setor industrial, por outro, elimina a tendência ao desequilíbrio inflacionário, possibilitando a expansão da oferta interna de bens manufaturados.

Na medida em que o sistema industrial alcança a maturidade, ganham importância relativa dentro dele, além das indústrias de equipamentos, os setores que produzem artigos semi-elaborados. A produção desses artigos está organizada em forma horizontal dentro do sistema, pois se destinam a atender às necessidades de numerosos grupos de indústrias. Desse fato resulta que sua escala de produção é geralmente grande, o que quase sempre significa consideráveis imobilizações de capital no processo produtivo. Entre essas indústrias podemos citar como casos típicos as metalúrgicas e as químicas básicas.

As indústrias desse tipo, mesmo que freqüentemente não tenham peso significativo nos custos de produção dos artigos finais, desempenham papel altamente dinâmico no processo de crescimento, o que explica por que a regularidade na oferta de seus produtos é de fundamental importância para a existência de muitas outras indústrias.

Consideremos em primeiro lugar a siderurgia. A existência dessa indústria é um pré-requisito para a criação da indústria mecânica pesada. Durante muito tempo se acreditou que a siderurgia só devia ser instalada pelos países que dispusessem de um complexo favorável de matérias-primas. Hoje em dia se verifica que a indústria siderúrgica, no mundo todo, depende de matérias-primas localizadas a grandes distâncias. Uma oferta adequada de produtos ferrosos é indispensável não somente às indústrias de equipamentos, mas também ao grupo de indústrias de bens de consumo duráveis, de procura mais dinâmica. O rápido crescimento das indústrias mecânicas, em particular, de equipamentos, observado no último decênio só foi possível porque a oferta de ferro e aço cresceu com relativa intensidade. O mais importante, no entanto, não foi o crescimento da oferta, que alcançou 80% entre 1946 e 1954, mas a expansão da produção interna, que triplicou durante esse mesmo período.

Os estudos do Grupo Misto BNDE-CEPAL indicam que a procura de ferro e aço teria de aumentar de 1,6 milhão de toneladas de lingote para 2,5 milhões, entre 1955 e 1962, numa hipótese modesta de crescimento. Esse problema deverá ser objeto de um estudo minucioso para que as inversões sejam realizadas com a necessária antecipação e para que se obedeça a um critério nacional no que respeita à localização das novas usinas e às suas dimensões.

Consideremos agora rapidamente o problema dos metais não-ferrosos. A procura de cobre cresce intensamente ao expandir-se a produção de equipamentos e de bens duráveis de consumo. Nos Estados Unidos, observando um período de quatro decênios, verifica-se que a procura de cobre cresceu em mais de 100% do que o conjunto da produção industrial. Na Europa Ocidental, no período 1948-55, observou-se que a procura de cobre cresceu muito mais do que a produção industrial. Aplicando ao caso brasileiro relação análoga à observada em outros países, e admitindo que a produção industrial cresça 60% entre 1954 e 1962, verifica-se que a procura de cobre aumentaria em cerca de 100%, vale dizer, aproximar-se-ia das 60 mil toneladas em 1962. Mercado dessa magnitude justifica que se considere seriamente o problema da produção dentro do país. As perspectivas dos preços do cobre são relativamente boas. Não há razões para crer que a longo prazo o preço desse metal possa baixar sensivelmente de 30 centavos de dólar por libra. O declínio persistente da produção norte-americana, a relativa lentidão com que se vai expandindo a produção fora dos Estados Unidos e o

intenso crescimento da procura de alumínio para fins não competitivos com o cobre são razões para afastar os prognósticos relativamente pessimistas que se fizeram com respeito ao futuro dos preços desse metal alguns anos atrás.

O problema do chumbo e do zinco é menos urgente que o do cobre. A procura de chumbo cresce consideravelmente com o aumento da produção de automóveis e caminhões, tanto mais se se difunde o uso de combustíveis de alta octanagem. A procura de zinco também cresce com a produção das indústrias mecânicas em geral. A oferta mundial de zinco é relativamente abundante e seus preços se mantêm proporcionalmente baixos. O mesmo não se pode dizer do chumbo, cujas reservas mundiais conhecidas têm crescido lentamente.

O alumínio constitui caso especial, pois sua procura cresce com extraordinária intensidade. Seus preços são hoje em dia mais baixos que os do cobre, o que explica que esteja substituindo esse metal nas redes de transmissão de energia elétrica e mesmo na confecção de motores elétricos. A solução do problema do alumínio está muito mais avançada que a do cobre. A grande abundância de bauxita e de recursos hidrelétricos colocam o Brasil, na realidade, em posição muito favorável como produtor potencial de alumínio.

No que respeita aos produtos químicos básicos, o problema dos álcalis está com sua solução encaminhada. O crescimento do mercado do cloro tem possibilitado expansão razoável da produção de soda eletrolítica, mas é a fábrica de Cabo Frio que representa o passo decisivo para a solução do problema. A produção dessa fábrica, tanto de carbonato de sódio para ser vendido como tal, quanto de soda cáustica, possivelmente não satisfará mais que a metade das necessidades do mercado, tão logo comece a funcionar. Contudo, os termos do problema ter-se-ão modificado fundamentalmente quando Cabo Frio se transformar em realidade.

De não menor importância, no setor dos produtos químicos básicos, é o problema do enxofre. O ácido sulfúrico é o agente de ação ácida mais barato empregado nas indústrias. Sua importância é de tal ordem, e o seu preço tão mais baixo do que o dos outros agentes ácidos, que é básico para um sistema industrial dispor de oferta garantida desse produto. Com o crescimento das outras indústrias químicas – particularmente a de superfosfatos – e da metalurgia, a procura de ácido sulfúrico tende a crescer intensamente. É um equívoco supor que se pode produzir enxofre tão barato quanto aquele que se encontra no mercado internacional, originário das duas salinas norte-americanas e extraído pelo processo Frasch. Todos

os países industrializados produzem ácido sulfúrico com matéria-prima local – enxofre natural, piritas naturais ou carboníferas, gesso etc. – de preço muito mais elevado do que aquele que corresponderia ao ácido derivado de enxofre importado. O Brasil possui abundantes reservas de piritas carboníferas e sua utilização será requerida para que o desenvolvimento industrial não seja retardado.

## **5. RITMO PROVÁVEL DO CRESCIMENTO NO PRÓXIMO DECÊNIO:**

### **A RELAÇÃO PRODUTO-CAPITAL**

Na presente conferência tentaremos antecipar, com base na observação da experiência passada e no conhecimento das potencialidades do país, as tendências gerais do crescimento da economia brasileira. O problema não é indagar se o crescimento continuará ou não. Dados o crescimento da população, a abundância de recursos naturais não utilizados, o dinamismo da classe empresária e a consciência que se formou no setor público da necessidade de intensificar o desenvolvimento, pode-se admitir como altamente provável que se manterá no futuro o crescimento do sistema. O problema que se nos apresenta é este: qual a taxa “natural”, ou mais provável, de crescimento a que tende o sistema nas condições atuais? Essa taxa, que traduziria um ritmo de crescimento espontâneo, determinado pela estrutura do sistema e pelo comportamento mais provável dos fatores exógenos, não passa de uma abstração, pois a realidade será em grande parte determinada pela política de desenvolvimento do governo. Representa um limite, ao qual tenderá o crescimento, caso a ação corretiva e propulsora do governo não se ajuste sensivelmente ao seu comportamento no último período observado.

O método que seguiremos consiste em projetar as tendências de desenvolvimento com base na ciência do seu mecanismo e em hipóteses relativas à condução dos fatores dinâmicos, isto é, dos fatores que impulsionam o referido mecanismo e tornam possível o seu crescimento.

Os elementos fundamentais que temos de projetar são: 1º) a produção interna; 2º) a renda; e 3º) o consumo da população. Trata-se, em última instância, de antecipar o montante provável de bens e serviços que o país terá à sua disposição para consumir e acumular, dentro de certo número de anos. Esse montante total de bens depende basicamente da produção interna, da relação de preços de intercâmbio externo e da entrada líquida de recursos externos.

Sabemos que o nível da produção territorial varia com a capacidade produtiva do sistema e com o grau de utilização dessa capacidade. Em um sistema como o brasileiro – caracterizado por grande elasticidade de oferta de mão-de-obra não qualificada – a capacidade produtiva é função da acumulação de capital e de avanço da técnica. O avanço da técnica é, até certo ponto, inseparável da acumulação de capital, pois os novos equipamentos implicam, quase sempre, técnicas mais avançadas, e a utilização desses equipamentos também exige a assimilação de tais técnicas, de organização, operação, etc. Quando as técnicas novas são assimiladas independentemente da acumulação de capital fixo diretamente ligado à produção, exigem inversões em treinamento superior do pessoal, em laboratórios, em patentes, etc. Trata-se, portanto, de outra forma de absorção de recursos, ou seja, de inversão ou imobilização de capital.

Mede-se a acumulação de capital pela taxa de investimento, ou seja, pela proporção da renda líquida transformada em capital novo em determinado período de tempo. O efeito desse capital novo (e da técnica nele incorporada) sobre a capacidade produtiva do sistema pode ser quantificado com auxílio da relação marginal produto-capital. É sabido que em longos períodos a relação marginal se aproxima da relação média, isto é, a produtividade média dos novos capitais aproxima-se da produtividade média dos capitais investidos no passado. No estudo do grupo BNDE-CEPAL, observa-se que a relação média, no período 1939-53, se aproxima de 0,52 e que a média dos extremos da relação marginal também se avizinha desse valor.

Examinemos, em seguida, os principais campos em taxa de investimento líquido. Durante o período referido, essa taxa oscilou entre um mínimo em 1945 (3,2) e um máximo em 1952 (13,6). A média para o conjunto do período foi de 7,9 por cento.

Que fatores condicionaram essas flutuações da taxa de investimento? Não havendo insuficiência de procura efetiva, uma economia como a brasileira mantém o nível de investimentos que permite a sua própria poupança e a entrada líquida de recursos externos. Em outras palavras, existem sempre suficientes oportunidades para que os investidores absorvam todos os recursos à sua disposição. Por outro lado, é fácil observar que a taxa de poupança apresenta relativa estabilidade, pois não havendo desemprego ou modificação brusca no nível de emprego, a relação entre consumo e renda é relativamente estável. Os dados referentes ao período 1939-53 indicam que essa taxa flutuou dentro de limites relativamente estreitos, em torno de um valor médio de 9,4%.

Se compararmos a taxa de investimento com a de poupança, veremos que esta é muito mais estável do que aquela. A razão disso está em que os recursos poupados – ou mais rigorosamente, não consumidos no território nacional – se destinaram em parte a satisfazer compromissos externos. E esta parte dos recursos não consumidos flutuou amplamente, seja porque se acumularam reservas involuntárias em anos como os da guerra, seja porque se formaram atrasados comerciais em anos recentes.

Em síntese, não havendo insuficiência de procura efetiva, as diferenças entre as taxas de investimento e de poupança refletem basicamente a entrada ou saída de recursos externos. Isolada a influência deste último fator, a taxa de inversão tende a igualar a de poupança. Como a taxa de poupança é relativamente estável, conforme já observamos, deduz-se que, em certas condições, a economia tende a uma taxa de crescimento também relativamente estável.

Com base em algumas hipóteses razoáveis sobre o movimento de capitais a longo prazo e eliminando a contingência de bruscos movimentos a curto prazo, o grupo BNDE-CEPAL estimou que a taxa de crescimento a que tende a produção da economia brasileira, nos próximos anos até 1962, seria de 1,7% por habitante. Essa taxa é mais baixa do que a observada na etapa 1939-53, que foi de 2,1%.

Para passar da produção à renda real, é necessário considerar a influência da relação de preços do intercâmbio externo. Se nos basearmos nas hipóteses do Grupo Misto, fundadas principalmente em conjeturas sobre a provável evolução dos preços do café, teremos que admitir que a renda ainda crescerá menos que a produção. Sua taxa de crescimento não seria superior a 1,5%, por habitante, contra 3% no período 1939-54. Esse dado é suficiente para dar uma idéia da enorme importância positiva que teve para a economia brasileira a melhora na relação dos preços do intercâmbio, ocorrida no pós-guerra.

Se o crescimento da renda é menor que o da produção, o esforço de crescimento é maior do que se não ocorresse essa perda de renda pelo intercâmbio externo. O impacto negativo se faz sentir sobre o consumo, pois como não se reduz o montante das inversões e sim a renda real, a diferença entre os dois diminui. No prognóstico que estamos considerando, a taxa de crescimento do consumo, por habitante, seria de apenas 1,2% contra 1,5 da renda e 1,7 da produção.

Tais observações se referem a uma simples projeção das tendências manifestadas no período mais recente. Trata-se de uma situação a que se tende pela

própria dinâmica do sistema. A realidade seguramente será distinta, pois a ação dos poderes públicos tende a intensificar-se e a lograr maior coordenação e efetividade. O diagnóstico é importante porque nos dá uma antevisão do que ocorreria se não se tomassem medidas para anular os fatores de entorpecimento.

Consideraremos em seguida os principais campos em que se enquadram as medidas destinadas a neutralizar as forças tendentes a debilitar o crescimento. O primeiro desses campos é o da produtividade média do capital. Aumentar essa produtividade é acelerar o crescimento. As flutuações, de ano para ano, na produtividade média do capital dependem principalmente, no caso de uma economia como a brasileira, do seu próprio ritmo de crescimento. Quando se acelera o crescimento, aumenta a pressão da procura, o que induz a melhor aproveitamento da capacidade produtiva em todos os setores. É por esse motivo que a intensificação do ritmo de crescimento – dentro de certa margem – é fenômeno relativamente simples, que se apóia num automatismo. Ademais dessas flutuações a curto prazo, a produtividade média do capital pode ser melhorada de maneira mais permanente, se bem que dentro de certos limites. Em uma economia como a brasileira, com tantos recursos naturais de aproveitamento difícil para o mercado interno – em razão das dimensões desse mercado e do grau de desenvolvimento da economia – abrir novas linhas de exportação significa quase sempre aumentar a produtividade média do capital. É este um modo de incorporar ao sistema produtivo terras, pastos naturais, bosques, recursos minerais que de outra forma não seriam utilizados. Sempre que o aumento de oferta não tenha influência negativa sobre os preços, o efeito sobre a produtividade média do capital é, em geral, altamente positivo.

A introdução de técnicas mais eficientes de produção mediante inversões de pequena monta é outra forma de aumentar a produtividade média do capital. Em um país como o Brasil esse princípio se aplica amplamente. Assim, a primeira técnica, cuja difusão será de amplos resultados, é a de ler e escrever. A importância da alfabetização está em que facilita e barateia a difusão de numerosas outras técnicas. O espírito de iniciativa e uma permanente atitude experimental no trabalho – fundamentais em um sistema realmente dinâmico – só se alcançam em níveis mais altos de educação. Contudo, no ambiente rural, a alfabetização é suficiente para provocar a integração na sociedade de grupos cuja participação ativa no sistema econômico é indispensável.

Em sentido mais restrito, a divulgação de técnicas como o uso de sementes híbridas, de inseticidas e pesticidas, de métodos de seminação artificial e outros desse tipo, constitui a maneira mais prática de aumentar a produtividade média do capital com pequenos investimentos. Evidentemente, esses métodos requerem aplicação de capital na formação de especialistas. Na maioria dos casos é mais importante, em países como o Brasil, aplicar capital nas pessoas do que acumular máquinas. Examinando a agricultura, é fácil verificar a considerável subutilização do escasso capital nela investido. Esse fato não se refere apenas aos tratores e outras máquinas que se encontram imobilizados, esperando reparações, mas também à destruição dos solos, à má utilização da água, à rotação de culturas, que não é feita, etc. Observação semelhante se pode fazer no campo industrial, particularmente no que respeita às pequenas indústrias.

Contudo, é no campo dos ajustamentos de ordem mais geral que se pode atuar mais efetivamente para aumentar a produtividade média do capital. A experiência brasileira indica, de modo claro, que as deficiências nos setores básicos de transporte e energia têm sido as principais causas do declínio na produtividade média do capital, observado no último quinquênio. Quando se diz que, aproximadamente, a terça parte da produção brasileira de alimentos se perde entre o produtor e o consumidor, está-se apresentando esse problema de outro prisma. Em realidade, o caminho mais certo para aumentar a produção de alimentos está na melhora dos transportes e do sistema de armazenamento. É logrando o máximo de economia externa que se eleva a produtividade média do capital.

O instrumento fundamental para aumentar a produtividade é a programação do desenvolvimento. Somente por esse meio é possível, em uma economia subdesenvolvida, evitar os desequilíbrios setoriais ou pontos de estrangulamento que provocam o desgaste de fatores que está na base da redução da produtividade. Contribuindo para que os empresários tenham conhecimento mais preciso do mercado futuro e fiquem a par de todas as iniciativas que vão surgindo nos principais setores, um programa tende a reduzir as duplicações e omissões.

Tentemos agora quantificar o efeito de melhora na produtividade média do capital. Conforme já indicamos, a medida dessa produtividade é a relação produto-capital. Fizemos referência ao fato de que essa relação melhorou sensivelmente em 1939 e 1947. Essa melhora foi devida, sem dúvida, à maior utilização da capacidade produtiva, tanto nas indústrias quanto na agricultura. Nesta última, a melhora nos

preços de exportação induziu a utilizar mais intensamente a capacidade produtiva, particularmente no caso de culturas permanentes, como o café. No que respeita às indústrias, comparando os censos de 1939 e 1949, comprova-se que a utilização do equipamento era mais intensa neste último ano. Por exemplo, o número de kwh consumidos por cavalo de força em motores secundários aumentou substancialmente.

No período que se segue a 1948, observa-se um declínio na relação produto-capital. Esse declínio não foi causado por insuficiência de procura, pois todo esse período foi de pressão inflacionária. Sua causa está nos desequilíbrios crescentes entre setores: insuficiência relativa de transportes, de energia, de certas matérias-primas, de peças de máquinas importadas, etc. Ora, se, por meio de um programa, fosse possível recuperar o nível da relação produto-capital observado em 1947-48, o efeito sobre o ritmo de crescimento seria considerável. Admitindo que essa elevação se lograsse gradativamente num período de quatro anos, a taxa já indicada de crescimento anual da produção passaria de 1,7 para 3,1%. O efeito sobre o ritmo de crescimento do consumo seria ainda mais considerável, pois sua taxa de crescimento se elevaria de 1,2 para 2,8%, igual à observada no período 1939-53. Em realidade, um ascenso da relação produto-capital de 0,53 para 0,57, durante um período de oito anos, teria maior efeito sobre o ritmo de crescimento da economia que um influxo de 500 milhões de dólares de recursos externos. Esse dado é suficiente para dar idéia do enorme impulso que pode imprimir à economia uma adequada programação.

#### **6. RITMO PROVÁVEL DE CRESCIMENTO: O ESFORÇO DE POUPANÇA**

O esforço real de crescimento realizado por uma economia traduz-se na taxa de poupança. A eficiência na utilização da capacidade produtiva tem, evidentemente, grande importância em um programa, pois aumentar a eficiência significa acelerar o crescimento sem exigir maior esforço da população. Esse aumento de eficiência, porém, encontra dificuldades consideráveis nos países subdesenvolvidos, nos quais os investimentos em técnicos, organizadores, administradores e especialistas ainda são muito escassos.

Um programa de desenvolvimento terá portanto de orientar-se no sentido de exigir maior esforço do conjunto do sistema. Isso não quer dizer que implique necessariamente maiores sacrifícios para a população. Maior esforço significa que certas formas de consumo supérfluo deverão ser limitadas e outras, que consistem

em desperdiçar recursos da coletividade, eliminadas.

É possível imaginar um programa que não exija, de nenhum grupo de população, mudança em suas formas de consumo. Tal programa teria como objetivo lograr formas cada vez mais racionais de produção que permitissem elevar a produtividade. Contudo, se observarmos uma economia como a brasileira, veremos que o esforço de crescimento que realiza varia de ano para ano, dentro de margem bastante considerável. Pode-se, portanto, perguntar: manter esse esforço no nível máximo espontaneamente alcançado não seria o objetivo razoável de um programa?

Existe margem dentro da qual varia o grau de esforço que o sistema tende a realizar espontaneamente. A técnica de programação exige que se delimite essa margem e, em seguida, que se determinem os meios a utilizar para induzir o sistema a manter alto esse grau de esforço.

A experiência indica que, não havendo modificações bruscas no nível da demanda efetiva, a taxa de poupança – ou seja, o esforço de crescimento – é relativamente estável em qualquer sistema econômico. Contudo, mediante uma política fiscal bem orientada, é possível modificar essa taxa de poupança no sentido de favorecer o crescimento.

Se o Estado aumenta sua participação na renda e orienta para a capitalização parcela crescente dos recursos arrecadados, pode elevar a taxa de poupança dentro de certos limites. O mesmo ocorre se o Estado, sem aumentar sua participação na renda, reduz seus gastos de custeio em benefício da conta de capital. Evidentemente não basta que o governo aumente os impostos para que se eleve a taxa de poupança. O fruto desses impostos aumentados pode destinar-se a cobrir gastos correntes. Por outro lado, o aumento da carga tributária pode ter como consequência uma redução na poupança privada. É concebível, portanto, que o resultado do aumento dos impostos seja uma redução da taxa de poupança.

O primeiro passo para elevar a taxa de poupança consiste em criar condições que estimulem a poupança privada. Essas condições estão longe de existir em um país como o Brasil, e todo esforço que se realize nesse sentido dará bons resultados. É um erro raciocinar, em relação ao nosso país, com fórmulas gerais, baseadas na observação das economias tipicamente subdesenvolvidas. A renda *per capita* da população do sul do Brasil – de Minas ao Rio Grande do Sul – está mais próxima dos países de grau de desenvolvimento médio que da renda dos países tipicamente subdesenvolvidos. Essa região, além disso, constitui uma economia de mais de 30

milhões de habitantes. A importância relativa dos salários e ordenados nessa economia é bastante elevada. A classe média urbana já representa massa considerável cuja potencialidade da poupança tem sido muito pouco explorado. O mercado imobiliário constitui o único mecanismo captador de poupança dessa classe média.

Possivelmente a conseqüência mais grave da inflação no Brasil haja sido impossibilitar a formação de hábitos de poupança na classe média. Mas não basta atribuir o mal à inflação. O mais grave é que não se tenha imaginado um meio de contornar essa dificuldade. No mundo todo verifica-se, atualmente, grande sensibilidade à inflação. Mesmo em um país como a França – onde os preços se mantiveram praticamente estabilizados nos últimos cinco anos – já não é possível captar a poupança da classe média sem lhe dar garantia contra a inflação. No Brasil não bastaria acabar com a inflação para induzir a classe média a poupar, pois o futuro sempre seria incerto e o ato de poupança é de fé no futuro. Considero que em país de estabilidade incerta, como é todo aquele cuja economia está exposta às flutuações do comércio mundial de produtos primários, deve-se partir do princípio de que sempre haverá desconfiança com respeito à moeda. O problema que consiste em fomentar a poupança da classe média não pode, portanto, ser subordinado à luta contra a inflação. Já há bastante experiência acumulada no mundo a esse respeito. Existem muitos meios de garantir o valor real de um bônus. O necessário é encontrar a fórmula capaz de conquistar a confiança do público. Esse problema é tanto mais importante, em um país como o nosso, quanto o pequeno poupador não tem acesso algum ao mercado de ações. O caráter familiar que predomina na empresa privada torna quase impossível, ao pequeno investidor, defender-se da inflação como acionista.

Ao contrário do que geralmente se imagina, a concentração da renda não é meio eficaz de aumentar a taxa de poupança. É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração da renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semi-ociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo. Essa classe de ociosos é a razão fundamental da elevada taxa de distribuição de lucros que se observa na maioria dos países subdesenvolvidos. Trata-se de nova forma de feudalismo – concebido em sentido social – pois cada empresário tem atrás de si um número crescente de dependentes de toda ordem,

cujos padrões de consumo tendem sempre a elevar-se, em permanente emulação. Na medida em que essa classe ociosa – que é uma decomposição parasitária da classe empresarial – se vai cristalizando, mais difícil se torna elevar a taxa de poupança com os instrumentos fiscais correntes. Tanto os impostos indiretos sobre os bens de consumo suntuários quanto os impostos pessoais diretos sobre a renda e a propriedade repercutem muito mais sobre a poupança privada que sobre o consumo.

Utilizar o instrumento fiscal para elevar a taxa de poupança em uma economia como a brasileira não é coisa fácil. Deve-se ter em conta que o objetivo não é transferir poupança do setor privado para o público. O que se tem em vista é reduzir o consumo supérfluo de certos grupos de população que se acham desligados das atividades produtivas e tendem a crescer anormalmente nos setores em que a renda está por demais concentrada. Esse é um objetivo difícil de alcançar e que exige ação convergente, a partir de vários ângulos distintos.

Um dos instrumentos que devem ser utilizados com mais energia é o dos impostos às importações de bens de consumo suntuário. Os objetivos de tal providência são demasiadamente óbvios para que se insista sobre a matéria. Mas não se deve esquecer que esses impostos por si não exercem praticamente influência alguma sobre a taxa de poupança. Seu principal efeito, em uma economia como a brasileira, é tornar as indústrias de bens de suntuários mais atrativas que as de bens de consumo geral. Essa orientação dos investimentos tem efeitos claramente negativos sobre a produtividade média, pois as indústrias de bens suntuários contam com um mercado limitado e têm muitas vezes de operar em caráter semi-artesanal.

Os impostos indiretos internos, portanto, deverão complementar os de importação. Consegue-se, assim, reduzir o mercado de certos bens suntuários e desestimular os investimentos nesse setor. Contudo, não é esse o modo de atacar o cerne do problema. Se os grupos de renda superior desejam manter certos padrões de consumo, elevar os preços de certos bens de consumo significa, por um lado, reduzir ainda mais sua poupança e, por outro, desviar o seu consumo de uns setores para outros. Não podendo comprar automóveis de luxo, porque se dificulta a sua importação, certos grupos de consumidores tendem a aplicar mais em apartamentos de luxo ou amiúdam as viagens de turismo ao exterior.

A medula do problema está em evitar que o desenvolvimento acarrete concentração da renda ou pelo menos que um alto nível de lucros implique elevado

nível de distribuição de dividendos. Trata-se, portanto, de utilizar a política fiscal para obter menor concentração na distribuição da renda pessoal, mesmo quando não seja possível conseguir menos desigual distribuição da propriedade.

Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição da renda. Admite-se mesmo que seria impossível lograr o nível de renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suécia ou da Austrália com uma estrutura de distribuição da renda como a que prevalece no Brasil. Não há dúvida alguma que o desenvolvimento exige e provoca essa redistribuição. Todavia, há fatores institucionais que podem impedir ou pelo menos entorpecer o desenvolvimento, atuando no sentido de manter a concentração da renda. Em alguns países da América Latina o regime de propriedade da terra é reconhecidamente um desses fatores institucionais. A concentração da renda resultante da concentração da propriedade de terra é prejudicial ao desenvolvimento porque propicia o surgimento de estruturas sociais desligadas do processo produtivo e inclinadas a altos padrões de consumo.

Esse não é problema de solução simples. Não basta adotar uma fórmula geral. Em um país com abundância de terras, o monopólio destas dificilmente pode ser mantido. O problema está em utilizar o instrumento fiscal para criar uma agricultura nova, dirigida por autênticos empresários, que possa ir minando as bases da velha agricultura feudal. Com esse fim, é indispensável taxar a propriedade de terras ociosas. Além disso, é também indispensável evitar que os proprietários de terra sejam os principais beneficiários dos investimentos e do crédito públicos, particularmente quando são os arrecadadores da renda do solo.

Outro aspecto fundamental do problema é o da distribuição dos lucros. É perfeitamente possível, por meio de legislação adequada, induzir as empresas a reter parte muito maior de seus lucros para reinvestimento. Se os lucros não são distribuídos, não se transformam em renda pessoal e, portanto, exercem menor pressão no consumo.

A ação pública para elevar a taxa de poupança pode assumir caráter mais direto. Assim, se o governo participar de empresas altamente lucrativas – como é o caso do petróleo – é possível canalizar para a conta do capital grande massa de recursos que não têm origem no setor privado. Por outro lado, um aumento do setor público no dispêndio pode ser de efeito positivo na taxa de poupança, sempre que seus gastos de investimentos cresçam mais que os de custeio. Em 1947-

48 a participação do setor público no gasto total foi de 18%, e em 1950-52 ultrapassou 20 por cento. No mesmo período, os gastos em conta de capital aumentaram sua participação no montante do setor público, elevando-se de 21,8 a 25,8%. É muito provável que a combinação desses dois movimentos seja uma das causas principais da elevação da taxa de poupança de 8,1 para 10,9%, que se observa no mesmo período.

Vejamos agora rapidamente o terceiro fator responsável pelo crescimento, a entrada de recursos externos. A importância quantitativa desse fator tem sido relativamente pequena no desenvolvimento da economia brasileira. Mas não se deve passar por alto sua importância qualitativa. É preciso reconhecer de antemão a dependência tecnológica de uma economia como a brasileira. O seu desenvolvimento consiste, principalmente, em uma tentativa para assimilar a técnica criada por outros sistemas econômicos que lideraram o desenvolvimento industrial. A importância qualitativa dos recursos externos aumentará na medida que a economia brasileira deixar de ser um sistema produtor, principalmente de produtos primários. O desenvolvimento industrial exigirá assimilação cada vez mais rápida da técnica. O ingresso mais intenso de recursos externos – na forma de patentes, equipamento e capacidade para manejá-los – pode ser o modo mais rápido de assimilar a técnica. Contudo, não se deve perder de vista que a importância quantitativa desses recursos será sempre pequena e que o desenvolvimento depende basicamente da poupança interna.

Por último, cabe chamar a atenção para o fato de que a dependência tecnológica também deverá ser superada com o desenvolvimento. Economia tão ampla, dotada de tão própria constelação de recursos como a brasileira, não poderá alcançar etapas superiores de desenvolvimento se não conseguir criar sua própria tecnologia. O aproveitamento crescente dos próprios recursos exigirá novas adaptações de técnicas gerais e investigações originais em campos cada vez mais amplos. A importância relativa das inversões em pesquisas terá que crescer mais que proporcionalmente com o desenvolvimento econômico.

## **7. O PROBLEMA DAS DISPARIDADES REGIONAIS**

Uma política bem concebida de programação do desenvolvimento deve partir da verificação de que a economia brasileira não é um sistema integrado. Já nos referimos à grande disparidade nos níveis de renda e de ritmo de crescimento exis-

tentes entre os dois principais sistemas econômicos do território brasileiro.

Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento. Tudo indica que nos últimos 15 anos – para os quais temos dados mais precisos – as disparidades regionais se acentuaram. O desenvolvimento está contribuindo, portanto, para agravar essas disparidades e não para resolvê-las.

A intensificação do crescimento da população do Brasil veio tornar mais dramático o problema das disparidades regionais. Em épocas anteriores, apresentava maiores índices de crescimento a população das regiões em desenvolvimento ou com maiores potencialidades, particularmente de terras. O extraordinário avanço da profilaxia veio modificar gravemente os termos desse problema. A população de uma região como o Nordeste está crescendo tão rapidamente como a do Sul do Brasil, e tende a crescer ainda mais intensamente. Seu incremento líquido anual talvez já alcance 400 mil pessoas. O crescimento demográfico de uma região com escassez de terras terá de ser absorvido fora da agricultura, e exige paralelamente um aumento de rendimento das terras utilizadas para atender ao aumento do consumo de alimentos. Em outras palavras, para absorver o excedente de população numa região escassa de terras, exige-se capital em quantidades crescentes. Quando se trata de uma região pobre, com baixíssimo nível de renda por habitante, a questão assume aspectos de extrema gravidade. O problema é o mesmo da Índia, com a diferença de que a população desse país cresce em proporção que corresponde à metade do crescimento da do Nordeste brasileiro.

Em países como a Índia ou o Haiti, a solução que tem sido sugerida implica redução no ritmo de acréscimo da população. O problema do Nordeste, todavia, é fundamentalmente diverso, se o considerarmos parte de outro maior: o de um país subpovoado e com enormes potencialidades de terras e outros recursos naturais.

Mas, voltemos ao problema mais geral, que consiste em considerar a economia brasileira, em uma política de desenvolvimento, como um complexo de sistemas mais ou menos autônomos. A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se,

assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base ao desenvolvimento das outras regiões.

Mesmo reconhecendo alguma verdade nessa idéia, a formulação geral do problema me parece incorreta. Abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população é permitir que se criem graves problemas para o futuro do país.

Em um plano de desenvolvimento é necessário considerar em conjunto toda a economia nacional. Devemos reconhecer o fato de que existe no país enorme massa de população não incorporada à economia monetária. Se essa massa excedente se acumula nas regiões mais pobres – particularmente nas regiões mais pobres de terras – a produtividade média de toda a economia é prejudicada. Se esse excedente se desloca para regiões com abundância de terras e outros recursos naturais torna-se muito mais fácil ocupá-lo produtivamente, mesmo com recursos limitados de capital.

Um plano de desenvolvimento a longo prazo para o Brasil exigiria, como elemento essencial, uma política nacional de colonização. Combinar mais racionalmente os fatores mão-de-obra e recursos naturais já significaria grande passo para elevar a produtividade geral. Um plano dessa natureza poderia ter como objetivo mínimo retirar do Nordeste – da Bahia ao Ceará – o seu excedente anual de população. Ao contrário do que está ocorrendo, essa retirada se poderia fazer com o mínimo de prejuízo para as atividades produtivas do Nordeste. O financiamento dessa emigração deveria correr por conta das regiões que se beneficiam diretamente com a imigração. O mais importante, no entanto, é instalar a população migratória. A experiência de muitos países indica que esses gastos podem ser recuperados a médio prazo, se realizados ordenada e racionalmente.

O deslocamento de população no Brasil tem estado ligado à expansão agrícola para a exportação. Recentemente, no auge da expansão cafeeira no norte do Paraná, vimos avolumar-se a onda migratória. Todavia, a simples expansão regular da agricultura deveria absorver grandes quantidades de mão-de-obra de modo permanente. Já observamos que o desenvolvimento requer quantidades crescentes de alimentos para as populações ocupadas em atividades não agrícolas, e que a lentidão com que cresce a oferta de alimentos é uma das principais causas da pressão inflacionária. O objetivo central de um plano de desenvolvimento deveria ser, portanto, aumentar a oferta de alimentos e torná-la mais elástica. Um

plano de colonização permanente se incluiria necessariamente entre os elementos dessa política de desenvolvimento agrícola.

É de fundamental importância que se articulem os distintos aspectos do problema: deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados. Esse problema deve ser incluído entre os dados principais de uma política de desenvolvimento, e como tal deve merecer a atenção e os recursos que sua solução requeira.

Deslocar do Nordeste o incremento de seu excedente de população é importante, mas não é tudo. Em programa de desenvolvimento essa região deve ser tratada como caso especial. As alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região. Quanto mais escassos são os recursos que se aplicam no desenvolvimento de uma região, tanto mais importante será utilizá-los bem. O programa, portanto, é ainda mais importante para uma região pobre como o Nordeste do que para o conjunto do Brasil. O necessário é integrar adequadamente esse programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento.

As políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais de desenvolvimento. É preciso ter uma idéia clara das transformações de estrutura que o desenvolvimento trará para a região que está crescendo mais rapidamente e que lidera o processo no país. A existência de um mercado interno em rápida expansão constitui elemento altamente dinâmico para as regiões de crescimento mais lento.

Não menos importante é partir de um conhecimento preciso das características da região subdesenvolvida; particularmente no que concerne a sua constelação de fatores e recursos. Desde logo é indispensável classificar essas regiões em superpovoadas e subpovoadas, isto é, com excedente de população e excedente de terras.

Consideremos inicialmente uma região superpovoadada como é o caso do Nordeste. Um programa de desenvolvimento para tal região deveria ter como espinha dorsal a preocupação de alcançar o máximo de produtividade por unidade de capital novo aplicado. O modo mais rápido de conseguir esse objetivo é produzir para exportar; essa tem sido a forma clássica de desenvolvimento. No caso do Nordeste observa-se a circunstância favorável de essa região ter acesso a um mercado relativamente grande e em expansão: o Sul do país.

Se compararmos a situação do Nordeste com a da América Central verificaremos imediatamente a significação desse fato. Os países centro-americanos

estão se desenvolvendo por meio de exportações de produtos primários, colocados principalmente no mercado dos Estados Unidos. Essas exportações, no entanto, tropeçam com limitações de várias ordens, resultantes das barreiras protecionistas norte-americanas. A América Central, que produz algodão a muito baixo custo, poderia desenvolver uma indústria têxtil e penetrar no mercado dos Estados Unidos. Todavia, um empreendimento desse tipo envolve sério risco, pois o mercado norte-americano pode, a qualquer momento, fechar-se à produção dessa indústria, de uma ou de outra forma.

Contudo, não basta ter acesso a um mercado para aproveitá-lo. O desenvolvimento industrial pressupõe a existência de certas facilidades, ou melhor, de uma infra-estrutura. Em princípio, as indústrias leves com alta densidade de mão-de-obra por unidade de produto teriam vantagens econômicas em localizar-se nas regiões como o Nordeste, de grande excedente de população. Por essa mesma razão a Índia se transformou num dos principais exportadores mundiais de tecidos.

A construção da infra-estrutura, em região como o Nordeste, transcende a capacidade do investidor privado. Tanto o sistema de transporte quanto a oferta de energia representam imobilização de recursos a longo prazo, muito acima da capacidade desse investidor. Este problema foi compreendido há bastante tempo. A construção de açudes e de estradas e, por último, de Paulo Afonso, são a demonstração prática do que dissemos.

Existe, no entanto, outro aspecto desse problema que não tem sido devidamente considerado: o Nordeste não é uma economia independente. Seu desenvolvimento é problema muito mais complicado que o de um país subdesenvolvido com sistema monetário e fiscal autônomo. Sendo região pobre de terras, o Nordeste também é pobre de alimentos. Além disso, a economia agrícola da região está deformada pela tradição da monocultura imobilizada por um sistema latifundiário. Assim, a região mais pobre de terras é também a que menos utiliza para alimentar a própria população.

A oferta limitada de alimentos determina a alta de seu nível de preços nas zonas urbanas, em benefício dos especuladores. Além disso, procura-se completar a oferta de alimentos importando gêneros de outras regiões, razão pela qual o salário de subsistência no Nordeste tende a ser relativamente elevado, em comparação com o do sul do país, e em proporção ao nível de produtividade. Assim, a margem de lucro do industrial tende a ser maior no Sul do Brasil que no Nordeste.

Tende a ser, porque o industrial, com a intuição desses problemas, evita instalar sua indústria no Nordeste, quando não se beneficia de alguma outra vantagem.

O caminho da industrialização do Nordeste é, portanto, a melhor organização da agricultura destinada ao mercado local. Não podendo proteger-se com tarifas, o Nordeste terá de tirar vantagens de sua mão-de-obra abundante. Essa mão-de-obra abundante, porém, não pode ser utilizada fora da agricultura, pois ou não tem o que comer nas cidades, ou se alimenta de gêneros importados do sul do país. Esse problema é de solução tanto mais difícil quanto o Nordeste é uma região de terras escassas e deformadas pela monocultura latifundiária. Todavia, é nesse problema que está a chave do desenvolvimento e da industrialização da região. Por mais que se construam estradas e açudes, pouco se fará para atrair capitais para a região enquanto os salários monetários forem tão elevados quanto os do sul do país.

O problema está ligado, sem dúvida, ao da intermitência das secas, que tornam extremamente especulativo o mercado de gêneros e criam, de forma intermitente, sérias dificuldades ao abastecimento urbano. Seria necessário, portanto, reconsiderar todo o problema da utilização dos recursos da região. O primeiro passo talvez esteja em delimitar as regiões em que é possível organizar uma agricultura permanente, com ou sem irrigações, das quais deveria sair o abastecimento regular das regiões urbanas. As regiões de produção intermitente deveriam ser consideradas à parte, pois é sabido que produzem importantes excedentes que tendem a desorganizar o mercado. De tais regiões é que se deveriam deslocar, de preferência, os excedentes de população no plano de colonização a que fizemos referência.

A própria intermitência da produção de alimentos na região afetada pelas secas abre a possibilidade de criar uma reserva a ser mobilizada nas devidas oportunidades. O importante é que as zonas urbanas não dependam dessa produção irregular para subsistir. Se não houvesse possibilidade de organizar uma agricultura regular no Nordeste para abastecer devidamente uma população urbana crescente, seria necessário considerar a conveniência de deslocar dessa região massas ainda maiores de população. Por outro lado, a idéia de criar indústrias para aproveitar o mercado do Sul deveria ser posta de lado como linha geral de política.

Consideremos agora rapidamente o problema de uma região praticamente despovoada, como a Amazônia. Neste caso, a preocupação central deverá ser a de evitar a dispersão de esforços. A Amazônia brasileira, como problema a ser enfrentado em conjunto, está fora de alcance de qualquer economia de nossos dias.

Os recursos de que o Brasil atualmente dispõe para aplicar na Amazônia são apenas suficientes para que a região não se despovoie ainda mais.

É necessário identificar, nessa região, os setores suscetíveis de utilização econômica a curto e médio prazos. O caso do manganês do Amapá é um bom exemplo. A juta e o petróleo são outros. A indústria de celulose poderá ser igualmente viável. O que importa, nesse caso, é estudar os problemas muito bem antes de passar à ação prática. Uma vez identificado o setor suscetível de desenvolvimento imediato, é indispensável concentrar esforços. O ideal, evidentemente, é que esses desenvolvimentos parciais constituam base de colonização, como ocorreu no Amapá. Ainda assim, não seria conveniente, na etapa atual, subordinar totalmente uma coisa à outra.

## 8. A PROGRAMAÇÃO PRELIMINAR

Nas palestras anteriores consideramos uma série de problemas gerais ligados à programação de desenvolvimento da economia brasileira, na etapa atual. Procuraremos, nas palestras seguintes, indicar como se poderia passar da formulação geral desses problemas à ação prática.

A primeira etapa da programação, no Brasil, deveria consistir, evidentemente, em um esforço ordenado para criar as condições requeridas pela verdadeira ação programadora. A essa primeira etapa chamaremos de programação preliminar. Não é possível estabelecer *a priori* sua duração. Sem embargo, não deveria estender-se por mais de três anos.

A programação preliminar constitui uma tomada de consciência dos problemas nacionais e requer a elaboração dos instrumentos necessários para atuar na programação efetiva. Ao concluir-se essa etapa, deveria estar preparado o verdadeiro programa a ser posto em marcha no início do período seguinte.

Todavia, a programação preliminar não é etapa de puro estudo e trabalho crítico. Conforme veremos adiante, há uma série de providências concretas que deverão ser tomadas na etapa preliminar. A diferença entre esta primeira etapa e as seguintes reside em que nestas últimas será possível agir com mais clara consciência dos problemas, achando-se o poder público aparelhado para interferir de maneira muito mais efetiva.

Vejamos como seria necessário atuar na primeira etapa. Constituído um grupo de especialistas com elementos das principais agências econômicas do governo e

técnicos contratados no país e no estrangeiro – digamos, um Conselho Nacional de Desenvolvimento – poder-se-ia traçar um plano inicial de trabalho para realizar um levantamento rápido da situação. Esse levantamento não exigiria mais de três meses de trabalho, desde que se contasse com a máxima cooperação dos organismos públicos e privados.

O levantamento preliminar teria como objetivo indicar com que elementos se pode dispor para agir nessa primeira etapa. Seria conveniente dividir o trabalho em subcomissões, dada a amplitude do campo a abarcar. É preciso não esquecer que essas subcomissões, ou grupos de trabalho, não se destinariam a estudar os problemas de base da economia nacional. Sua tarefa seria apenas de levantamento de informações e de crítica dessas informações, em certos setores que interessam diretamente ao trabalho de programação. Para elaborar o plano desses levantamentos, requer-se uma visão clara do que se deverá fazer no futuro, pois o que se pretende na etapa preliminar é dispor ou aperfeiçoar os instrumentos com que trabalhará o programador do futuro. Vejamos alguns desses instrumentos, que poderiam ser os campos específicos desses grupos de trabalho.

Em primeiro lugar está a informação estatística básica. É impossível agir sobre o sistema econômico quando não se sabe com prontidão o que nele está ocorrendo. Com as técnicas de que se dispõe hoje em dia, e particularmente com o grau de mecanização alcançado neste setor, a estatística ampla e eficiente já não é inacessível aos países pobres e de pequena densidade econômica. A situação do Brasil neste setor não é das piores. Já existe certa consciência nacional dos problemas da estatística e numeroso grupo de pessoas capazes trabalhando neste setor. As estatísticas agrícolas, se levarmos em conta a vastidão do país, são bastante completas e eficientes. É necessário, porém, seguir adiante. A época das avaliações subjetivas já está superada. Os estudos preliminares realizados em São Paulo, com métodos objetivos de cálculo da produção agrícola, indicaram quão grande pode ser a margem de erro dos métodos subjetivos mesmo em regiões com facilidades de transporte e abundantes meios indiretos de controle. As discrepâncias entre os censos agrícolas e as estatísticas agrícolas – quanto aos produtos ou a regiões determinadas – constituem outra indicação de que não dispomos de visão precisa da realidade agrícola do país. Tenha-se em conta, por exemplo, o número de problemas que acarreta essa imprecisão estatística em um caso fundamental como o da política cafeeira. Como não é possível programar adequadamente sem ter idéia

precisa do fluxo de alimentos das zonas rurais para as urbanas, é indispensável dispor de informação mais exata a respeito da produção agrícola.

Mas não basta saber o que se produz no campo, é necessário dispor de estatísticas sobre o transporte do campo para as zonas urbanas. Esses dados existem no Brasil em forma incipiente, e se publicam com excessivo atraso.

A estatística industrial realizou amplo progresso nos últimos anos. Contudo, sua base é extremamente frágil. Os índices atuais podem ser aceitos como indicadores dos movimentos mensais da produção manufatureira. Deveriam ser corrigidos anualmente com base em inquéritos relativos aos principais aspectos da atividade industrial. Esses inquéritos forneceriam ademais os meios para medir as modificações anuais de produtividade, por ramo de indústria, de ampliação de capacidade, de utilização dessa capacidade, de incremento da procura de matérias-primas importadas, etc. O esforço a realizar no que se refere à estatística industrial é grande, e dada a enorme importância do setor é indispensável acompanhar de perto suas transformações e tendências.

As estatísticas relativas às transações internacionais melhoraram notavelmente nos últimos anos. Contudo, é indispensável que os dados relativos às transações comerciais se publiquem com o máximo de brevidade.

Mas não basta captar com rapidez a informação estatística básica. É necessário elaborá-la e publicá-la na forma em que deverá ser utilizada pelo analista de economia. O esforço realizado no Brasil, nos últimos dez anos, em matéria de estimativa da renda nacional é realmente meritório. Todavia, é tão importante esse setor, que, por mais que se faça, sempre haverá muito que fazer. Publicam-se hoje em dia estimativas da renda com oito ou dez meses de atraso. O objetivo teria de ser publicar em cada trimestre uma estimativa preliminar do trimestre anterior. Trabalha-se, atualmente, com o método de medir o pagamento aos fatores da produção – exceção feita do setor agrícola; o objetivo teria que ser trabalhar simultaneamente com dois ou três métodos. Para esse fim é necessário dispor de índices de preços mais precisos e minuciosos e igualmente de índices de produção que cobrissem maior número de setores, particularmente os serviços. Por outro lado, também é indispensável dispor de informação sistemática do fluxo de renda no que se refere ao consumo. Para fins de programação, é imprescindível saber como se utiliza a renda nacional, como reagem os consumidores em face de modificações no seu nível de renda, que alterações se estão operando na estrutu-

ra do consumo, como incide a carga tributária nos distintos grupos de consumidores, como reagem os consumidores em face da elevação de certos impostos, etc. Todas essas informações devem ser obtidas por meio de inquéritos periódicos. Neste setor muito pouco se realizou até hoje no Brasil.

As informações relativas à formação de capital se publicam, entre nós, com atraso ainda maior do que as relativas à renda nacional. Essa informação se refere ao total dos investimentos públicos, às emissões de capital das sociedades anônimas, à construção civil e ao movimento de estoques. Também é possível conhecer a participação das importações de equipamentos no total dos investimentos. O objetivo aqui teria de ser estimar os investimentos por setores de atividade produtiva, particularmente em capital fixo. Também seria necessário dispor de informações sobre a produção interna de equipamentos agrícolas, industriais e de transporte.

Por outro lado, é necessário dispor de informações relativas ao financiamento das inversões. Autofinanciamento, poupança canalizada pelos intermediários financeiros, pelo mercado de valores, recursos externos, etc. Contudo, esse é um problema autônomo, que deveria ser estudado por outro grupo de trabalho.

Os levantamentos da subcomissão de estatística e informação básica deveriam resultar em uma série de recomendações. Um organismo coordenador, que poderia ser o próprio Conselho Nacional de Estatística, deveria mobilizar os recursos necessários para que todas as recomendações fossem levadas à prática.

O grupo de técnicos do Conselho Nacional de Desenvolvimento poderia utilizar os levantamentos feitos na primeira etapa de trabalho para elaborar um esboço de programa preliminar. Este último deveria ter como objetivo eliminar os principais focos de desequilíbrio e poderia circunscrever-se aos setores onde reconhecidamente existem pontos de estrangulamento. Trata-se de colocar o sistema econômico em condições propícias a uma programação mais ampla e efetiva.

Como núcleo desse programa de transição caberia escolher poucos problemas em torno dos quais conviesse concentrar os estudos e a ação prática subsequente. Um desses problemas poderia ser o da oferta de produtos agrícolas – particularmente alimentos – nas zonas urbanas em rápido crescimento. Outro poderia ser o da expansão da capacidade para importar, o da substituição das importações de crescimento mais rápido, o da produção nos setores básicos: energia, transportes, indústrias pesadas.

A escolha desses problemas resulta de um diagnóstico preliminar, feito em estudos anteriores. Sabemos, sem dúvida, que uma das causas estruturais da

tendência ao desequilíbrio interno é a lentidão com que a oferta de alimentos acompanha o rápido crescimento da população urbana. Reconhecido esse problema, dever-se-ia formulá-lo em termos mais precisos. Alguns grupos de trabalho bem orientados e coordenados não necessitariam mais de três ou quatro meses para encaminhar a solução do problema no campo prático. Um desses grupos de trabalho abordaria o problema da comercialização nas zonas urbanas, outro o do armazenamento, outro o do transportes, outro o da produção propriamente dita. Provavelmente seria necessário realizar rápidos inquéritos sobre a utilização dos recursos nas zonas produtoras, os sistemas de organização da produção, a eficiência dos incentivos de preços, de garantia de preços, de crédito a curto e a médio prazo, etc. O objetivo central de um plano nesse setor deveria ser aumentar a oferta de alimentos nas zonas urbanas, mantendo e possivelmente elevando os preços pagos ao produtor.

Outro problema de fundamental importância – que deveria constituir o campo de ação da segunda subcomissão – é o do aumento da capacidade para importar. O alvo neste caso seria aproveitar ao máximo as possibilidades de expansão das exportações. É necessário abordar o problema tanto do ponto de vista da procura quanto da oferta. Trata-se de tomar uma atitude positiva em matéria de intercâmbio externo; estudar cuidadosamente todos os mercados externos por regiões e por produtos; identificar os setores em que existe possibilidade real e vantagem econômica de expandir as exportações. Nesses estudos se pode utilizar a ampla informação que publicam continuamente as agências internacionais e as nacionais de crescente número de países. Deveriam, além disso, utilizar-se os serviços dos escritórios comerciais. Estes, embora não estejam aparelhados para realizar estudos técnicos, poderiam prestar inúmeras informações concretas. Particularmente úteis seriam os escritórios localizados em países que concorrem com o Brasil no mercado internacional.

Identificados os setores em que se considere vantajosa a expansão das exportações, cabe passar ao estudo da oferta. Aqui o problema é de organização da produção, assistência técnica, transportes, crédito, garantia de preços, etc. Sempre que existam recursos não utilizados e que se considere de interesse econômico para o país aumentar a exportação, será aconselhável elaborar planos concretos de ação prática. A execução desses planos poderia ficar a cargo de agências regionais ou especializadas já existentes, como o Banco do Nordeste, o Instituto do Açúcar e do

Álcool, etc. Outro problema que poderia constituir um dos núcleos do programa preliminar é o da produção dos setores básicos, que, por definição, lideram o desenvolvimento, pois de sua expansão depende a das demais atividades. Já existe no Brasil informação muito ampla quanto aos setores de transporte e energia e já se assentaram as bases de uma política nacional nesses dois setores. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico fez deles os pilares de sua política de reconstrução e ampliação da infra-estrutura da economia brasileira. Pode-se afirmar que nestes setores já existe um plano parcial em execução. O indispensável é ligar esse plano a uma política geral e permanente. O sistema de transporte deve ser estudado como um todo e o seu verdadeiro custo social deve ser tornado explícito. Ao comparar as vantagens relativas dos transportes ferroviários e rodoviários é necessário incluir neste último a depreciação e manutenção das estradas.

No que respeita aos setores básicos industriais é necessário, mesmo em um programa preliminar, definir metas concretas. A dinâmica da procura de metais ferrosos e não ferrosos, de cimento e de produtos químicos básicos deve ser cuidadosamente estudada e projetada para períodos de cinco a dez anos. Definidas essas metas, seria necessário realizar um estudo em profundidade de cada ramo de indústria: potencialidade do país no setor, condições econômicas em que está operando a indústria, consumo de matérias-primas importadas, grau de utilização da capacidade produtiva, planos de expansão existentes, formas de financiamento desses planos, etc. Se esses planos são suficientes para atender à expansão prevista da procura, com a necessária margem de capacidade excedente, não há problema. Se assim não é, a etapa seguinte deveria consistir em uma série de reuniões de estudo com os industriais do ramo e de elaboração de projetos preliminares que possam interessar às organizações já existentes. Em casos especiais, poderiam constituir-se organizações novas, de responsabilidade parcial ou total dos poderes públicos.

## 9. A POLÍTICA MONETÁRIA

Não basta reunir em tempo útil a informação necessária e definir metas concretas nos setores básicos. Para passar a ação prática, é indispensável que o governo interfira na formação da poupança, na canalização dos recursos financeiros e na orientação dos investimentos. A ação nesses três setores se realiza, em boa medida, por meio dos instrumentos fiscais e monetários, os quais devem ter o grau necessário de flexibilidade e efetividade.

Os objetivos da política monetária, na programação do desenvolvimento, consistem essencialmente em captar da melhor forma possível a poupança que o sistema produz e orientá-la, por meio do crédito, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida no programa. O crédito comercial constitui elemento subordinado na política de orientação dos recursos financeiros, a qual tem como objetivo último orientar a formação de capacidade produtiva. Os objetivos da política fiscal são mais amplos, pois visam elevar a taxa de poupança do sistema econômico, distribuir adequadamente o esforço financeiro requerido pelo desenvolvimento, orientar a utilização desses recursos financeiros e complementar diretamente a iniciativa dos empresários quando esta se revele insuficiente.

O instrumental monetário perde muito de sua efetividade em situação de inflação aguda, como a que se observa atualmente no Brasil. Em situação inflacionária a captação da poupança, pelos intermediários financeiros, torna-se tarefa muito mais difícil. Os ativos líquidos deixam de ser instrumentos de geração de renda, uma vez que as taxas de juros pagas pelos bancos são insuficientes para cobrir as perdas de capital provocadas pela depreciação da moeda. Assim, a política monetária perde o seu principal instrumento de trabalho, que é o preço do dinheiro, ou seja, a taxa de juros.

O resultado prático de tal situação é que tanto as empresas quanto os intermediários financeiros e os particulares tentam, por todos os meios, realizar os seus ativos. Em consequência, as inversões especulativas aumentam, cria-se uma deformação psicológica tanto nos homens de empresa como na população em geral, e a inflação tende a transformar-se em estado crônico.

O objetivo central de um programa preliminar, no campo monetário, deveria ser o de contribuir para eliminar esse estado crônico de inflação. Não é esse um problema a ser resolvido simplesmente com meios monetários, embora esses meios possam contribuir para que se encontre a solução.

A inflação brasileira é fenômeno de raízes profundas que de modo algum seria possível explicar pelo meios que geralmente se utilizam para diagnosticar um desequilíbrio inflacionário típico de país desenvolvido. Não basta reconhecer que existe excedente de procura sobre a oferta, desequilíbrio entre poupança e inversão ou entre entrada e saída de recursos, para identificar a inflação. Observada nesse nível de generalidade e por seus sintomas externos, a inflação brasileira se torna um desequilíbrio comum de sobreinversão, cujas causas básicas são o dese-

quilíbrio orçamentário e a expansão imoderada do crédito. Os remédios ortodoxos são a contenção dos gastos públicos e a compressão do crédito. Assim se reduz o gasto global e se elimina a pressão inflacionária. Mas todos sabemos que o preço dessa cura é a subutilização da capacidade produtiva, a redução no ritmo de crescimento ou mesmo a sua paralisação. A experiência, além disso, indica que, se o sistema retoma o crescimento, o desequilíbrio pode reaparecer imediatamente. Apresenta-se, assim, a seguinte alternativa: crescer com inflação ou gozar da estabilidade com estagnação.

Para fugir a esse dilema, é necessário abandonar os pontos de vista correntes sobre a inflação e penetrar mais fundo em sua análise. Convém partir de uma tomada de posição: o preço da estabilidade não deve ser a estagnação. O esforço de poupança que realiza a economia brasileira não é excepcionalmente grande; sua taxa de inversão não é extraordinariamente elevada. Se assim é, não se pode afirmar *a priori* que a tendência ao desequilíbrio, que se observa em forma crônica no Brasil, resulte de excessivo esforço de crescimento. Se o problema for assim formulado, ocorre de imediato o argumento seguinte: se existe forte pressão inflacionária é porque são incompatíveis o atual esforço de crescimento e os padrões de consumo que deseja manter a população; neste ponto residiria o desequilíbrio fundamental entre o desejo de poupar e a intenção de investir, o qual construiria o motor da inflação.

Não me parece que nesse argumento esteja a medula do problema, pois a taxa de poupança de uma economia é em boa medida determinada pela relação entre o salário médio real e a produtividade média da força de trabalho. Ora, existem inúmeros indícios de que nos últimos dez anos a produtividade aumentou mais que os salários reais, tanto na agricultura quanto nas indústrias, e tal fato não parece haver contribuído para reduzir a pressão inflacionária. É verdade que uma alta taxa de consumo entre os grupos de rendas elevadas também contribui para que o sistema seja mais vulnerável ao desequilíbrio inflacionário. Contudo, essa elevada taxa de consumo também é parcialmente determinada pela própria inflação, motivo pelo qual não se pode fazer dela a causa última do desequilíbrio.

A meu ver, a causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Existe muito mais mobilidade do lado da procura que do lado da oferta.

Trata-se de fenômeno específico de economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações. As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos. Esse fenômeno tem sua causa básica na inexperiência dos empresários, os quais relutam em penetrar nos setores totalmente novos para eles. Essa situação é agravada pelo problema do controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas, do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira, etc.

Há várias razões mais ou menos óbvias para que em uma economia subdesenvolvida a oferta seja muito mais rígida que numa economia industrialmente madura, com autonomia tecnológica. Essa disparidade torna-se ainda mais aguda nas etapas de rápido crescimento. O crescimento das economias subdesenvolvidas acarreta permanente e rápida modificação no aparelho produtivo. O conteúdo de equipamento das inversões aumenta; os equipamentos requeridos se diversificam; a procura de produtos semi-elaborados se diversifica igualmente. Na agricultura diversificam-se os instrumentos de trabalho, multiplicam-se os produtos de origem industrial utilizados, como inseticidas, pesticidas, adubos de várias espécies, etc. Assim, o crescimento de uma economia subdesenvolvida implica procura ainda mais dinâmica que o crescimento de um sistema já altamente industrializado.

Essa discrepância entre uma oferta rígida e uma procura dotada de grande mobilidade tem efeitos diversos conforme o desenvolvimento seja ou não acompanhado por uma expansão da capacidade para importar. As importações constituem, em situações correntes, o setor mais elástico da oferta, que permite o ajuste entre o dinamismo da procura e a rigidez da oferta. Se não é suficientemente intenso o aumento da capacidade para importar, esse processo de ajuste e reajuste se realiza com mais dificuldade e o sistema, em seu conjunto, perde flexibilidade.

Em tal situação (de dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à procura), o desequilíbrio inflacionário resulta menos do excesso de procura global sobre oferta global que da existência de faixas de procura sem contrapartida de oferta e de

faixas de oferta sem contrapartida de procura. Quando se reduz a procura global com medidas deflacionárias, o excedente de capacidade produtiva aumenta rapidamente. O equilíbrio entre oferta e procura coincidirá, portanto, com ampla margem de subutilização de capacidade produtiva, e só se manterá a um ritmo de crescimento nulo ou muito reduzido. Sempre que o sistema volte a crescer com intensidade, a tendência ao desequilíbrio novamente se apresentará.

Se meditarmos sobre a natureza desse problema, veremos, desde logo, que o único meio de eliminar a tendência ao desequilíbrio é conseguir que a oferta adquira maior flexibilidade e se adapte mais rapidamente à procura. Esse objetivo dificilmente poderia ser alcançado, em uma economia subdesenvolvida, em condições de crescimento espontâneo. Por um lado, seria necessário identificar, com a devida antecipação, as linhas gerais de modificação da estrutura da procura: por outro, seria preciso criar as condições para que a oferta pudesse satisfazer a uma procura que cresce e se transforma rapidamente. É esse um dos objetivos fundamentais da programação do desenvolvimento.

A estabilidade é objetivo fundamental, embora se deva subordinar a outro mais amplo que é o desenvolvimento. Uma inflação de natureza estrutural, como a brasileira, para ser eliminada sem prejudicar o ritmo do desenvolvimento requer cuidadosa programação deste último.

Independentemente da própria natureza do problema inflacionário, apresenta-se o da efetividade do sistema bancário. Não é possível seguir uma política ordenada de desenvolvimento quando não se dispõe de um efetivo comando sobre esse instrumento fundamental que é o sistema bancário.

O nosso atraso de um quarto de século em relação à maioria dos países subdesenvolvidos, no que se refere à modernização do sistema bancário, tem acarretado sérias conseqüências negativas na atual etapa de desenvolvimento. Todos os países de organização econômica incipiente que, após a guerra de 1914-18, criaram bancos centrais – como a Austrália e a União Sul-Africana – ou mesmo logo depois da crise de 1929 – como a Índia e a Argentina – possuem atualmente sistemas bancários bem montados sobre os quais podem atuar pronta e eficientemente.

Para que um sistema bancário possa ser verdadeiro instrumento de política econômica, é necessário que assente em bases firmes e que uma autoridade central conheça em cada momento a situação exata em que se encontram os bancos.

Quando os bancos proliferam, como ocorreu no Brasil nos últimos 15 anos, pode-se afirmar sem receio de dúvida que as bases do sistema bancário não são firmes.

Sanear um sistema bancário não é problema simples: requer constância e tempo. Todavia, sem esse trabalho preliminar de saneamento, seria ilusório querer transformar o sistema bancário em instrumento efetivo de política econômica. Não é segredo para ninguém que inúmeros bancos no Brasil se acham comprometidos em operações especulativas, com ativos excessivamente imobilizados, incapacitados de atuar como verdadeiros bancos.

Realizado o saneamento, reagrupados os bancos e colocados em bases firmes, será possível realizar um trabalho permanente de fiscalização bancária. Não uma fiscalização *pro forma*, mas um trabalho efetivo que dê às autoridades monetárias, de forma permanente, uma idéia clara do que está ocorrendo no sistema bancário. Para atuar como tais, as autoridades monetárias necessitam ter um conhecimento efetivo da carteira de cada banco. Tanto para visitar os bancos e estudar a sua carteira, como para pôr em ordem esse material e transformá-lo em algo útil para os dirigentes da política monetária, é necessário um corpo de especialistas experientados que não é possível improvisar. Evidentemente, se esse trabalho tivesse sido iniciado no Brasil há vinte anos, a tarefa atual seria muito mais fácil. Confundir as tarefas de um banco central com as de um banco comercial é um erro gravíssimo, pois o banco central deve merecer a total e plena confiança do sistema bancário, e essa confiança não pode ter um estabelecimento que concorre com os outros.

Além dos problemas diretamente ligados ao seu controle, o sistema bancário precisaria ser reformado para adquirir maior funcionalidade. A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste constitui passo importante nesse sentido. Não é possível atuar eficazmente no setor agrícola quando não se dispõe de um banco comercial. Um Banco Rural poderia dispor de amplo departamento de estudo dos problemas agrícolas do ponto de vista econômico, coisa que não existe no Ministério da Agricultura. Além disso, para estimular adequadamente as exportações, seria necessário um Banco do Comércio Exterior. Seria esse banco um instrumento flexível, destinado a estimular a exportações onde fosse necessário e a estudar os problemas a longo prazo do comércio exterior. Os planos de ação de todos esses bancos deveriam ser discutidos e coordenados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico.

## 10. ASPECTOS FISCAIS E ADMINISTRATIVOS

Mostramos na palestra anterior que os objetivos da política fiscal são particularmente amplos na realização de um programa de desenvolvimento. Esses objetivos incluem desde a elevação da taxa de poupança até a complementação direta da iniciativa privada, passando pela distribuição da carga correspondente ao esforço financeiro, e pela criação de estímulos aos investimentos e sua orientação.

A realização de tão ampla tarefa requer aparelhamento fiscal e administrativo que dificilmente se encontra nos países subdesenvolvidos. Um dos principais itens de um programa preliminar deveria ser a adaptação do sistema fiscal-administrativo aos objetivos da programação.

Consideremos em primeiro lugar o problema fiscal. A distribuição da carga tributária constitui problema de interesse fundamental na programação, pois é o meio mais eficaz de que se dispõe para elevar a taxa de poupança e modificar a estrutura do consumo, a qual determina, em última instância, a distribuição de recursos no sistema produtivo.

No Brasil o instrumento fiscal apresenta enorme rigidez, por motivos de ordem constitucional. Não há posição de comando de tal sistema, e se conserva a tradição jurídico-liberal de que qualquer aumento de carga fiscal constitui abuso de poder. A falta de flexibilidade do sistema tributário explica a proliferação de orçamentos paralelos e a hipertrofia de ação pública no setor cambial.

Mas as dificuldades de ordem constitucional não são insuperáveis nem nos devem impedir de raciocinar claramente sobre esta matéria. Em linhas gerais, os impostos que devem obedecer a um comando central são os que incidem no comércio exterior, na renda, no consumo e na produção.

No Brasil o imposto sobre as importações está em mãos do governo federal e o imposto sobre as exportações nas dos governos estaduais. O primeiro desses impostos apresenta enorme inflexibilidade e o segundo tem seu alcance limitado pela própria Constituição. Do ponto de vista da programação do desenvolvimento é indispensável que esses dois impostos sejam utilizados coordenadamente e que apresentem grande flexibilidade. Em uma economia como a brasileira, na qual a renda criada pelas atividades agrícolas está praticamente isenta de impostos diretos, o imposto sobre a exportação constitui o melhor instrumento para gravar a renda de setores agrícolas e de alta lucratividade. Na prática, essa gravação se está fazendo por meio do câmbio, o que contribui para criar a

impressão de que certos setores estejam sendo tratados injustamente.

O imposto sobre a exportação não é somente o meio de gravar grupos sociais de altas rendas, pode constituir também o instrumento mais eficaz para evitar bruscas flutuações na renda dos exportadores e defender a capacidade para importar. Permitir que as bruscas elevações dos preços do café, motivadas por fenômenos aleatórios como as geadas, contribuam para concentrar os investimentos nessa cultura, é um dos modos de agravar o problema do café a prazo longo. Produtos como o café deveriam ser gravados com um imposto de exportação progressivo, em função do preço de exportação.

A flexibilidade do imposto de exportação pode ser alcançada por dois meios. Em alguns casos se podem estabelecer taxas suficientemente altas e atribuir à autoridade central a faculdade de aumentá-las ou diminuí-las dentro do limite estabelecido. O outro meio consiste em estabelecer um imposto progressivo em função do preço do produto vigorante no mercado internacional. O imposto progressivo só deveria ser aplicado nos casos em que não fosse conveniente estimular o investimento no setor, como é o caso do café. Quanto ao imposto sobre as importações, a flexibilidade pode ser alcançada pelo estabelecimento de taxas-limite e pela outorga à autoridade central da faculdade de mover essas taxas dentro desses limites. Os impostos sobre as importações podem desempenhar múltiplas funções na programação, sempre que tenham a necessária flexibilidade. A principal dessas funções é adaptar as importações à capacidade para importar, reduzindo ao mínimo os ajustes por meio da taxa de câmbio. A idéia do orçamento de câmbio já se difundiu bastante, inclusive no Brasil. A efetividade desse instrumento depende principalmente da precisão com que se façam as projeções da capacidade para importar e da procura de divisas. Uma vez que se consiga afinar esses instrumentos, o nível dos impostos de importação poderia ser revisto periodicamente, digamos cada ano ou semestre. Não se trata apenas de conseguir o equilíbrio externo e de estabilizar a taxa de câmbio. Trata-se também de orientar a utilização da capacidade para importar em função dos objetivos da programação. O equilíbrio externo não é em si mesmo um objetivo, pois seria um erro tentar estabilizar a taxa de câmbio se não se conseguisse, ao mesmo tempo, certo grau de equilíbrio interno.

Os impostos sobre a renda, o consumo e a produção devem ser adequadamente coordenados. A idéia, geralmente aceita, de que os impostos sobre o con-

sumo e a produção deveriam ser progressivamente abandonados em benefício de um imposto progressivo sobre a renda dificilmente pode ser admitida em um país subdesenvolvido que pretenda programar seu desenvolvimento. Não se trata apenas de dificuldades práticas ligadas ao fato de que não é nada fácil gravar a renda dos profissionais, agricultores e outros grupos que gozam de situação privilegiada, mas, principalmente, da importância que apresenta o problema de orientar o modo pelo qual a população gasta a sua renda. A pressão crescente para a diversificação do consumo, que se verifica nos países subdesenvolvidos, não pode ser controlada com simples tributação direta. É necessário influir também nos preços relativos.

O problema com que nos defrontamos é o seguinte: por um lado, há multiplicidade de serviços, cujos preços são relativamente muito baixos nos países subdesenvolvidos. Por outro, a tecnologia moderna favorece a produção em grande escala de bens duráveis de consumo, cujos preços tendem a tornar-se relativamente baixos. A conjunção desses dois fenômenos, nos países subdesenvolvidos, se traduz em forte elevação de tendência a consumir entre os grupos de médias e altas rendas. Se nos limitarmos a atuar sobre o nível da renda, por meio dos impostos diretos, correremos o risco de reduzir a poupança, afetando muito pouco o consumo. O necessário é elevar os preços relativos de certos bens por meio dos impostos ao consumo e à produção. Essa manipulação dos preços relativos constitui instrumento de defesa contra a inadequada orientação da tecnologia que se assimila.

Os impostos indiretos indiscriminados – como é o de vendas e consignações – deveriam ser progressivamente eliminados. Esse imposto tem um objetivo puramente fiscal e é fundamentalmente regressivo. Dada sua enorme importância relativa atual, sua eliminação requereria dilatado período de tempo. Contudo, se o propósito é fazer do sistema fiscal um meio eficaz de orientação do desenvolvimento, impostos dessa natureza deverão ser, aos poucos, substituídos. Deve-se partir do princípio de que o sistema fiscal é, antes de mais nada, um meio de influir conscientemente na utilização dos recursos produtivos, na distribuição da renda e na sua utilização pelos consumidores, e só secundariamente um instrumento de arrecadação de numerário para atender aos gastos públicos.

A execução da política fiscal está diretamente ligada à eficiência do sistema administrativo. Poucos problemas têm, do ponto de vista da programação, tanta

importância quanto esse. Por mais bem concebida que seja a política de desenvolvimento e por mais bem elaborado que seja o programa, os resultados finais se medem em termos de realizações e estas são um reflexo da ação administrativa.

Organizar o sistema administrativo para a programação econômica é tarefa ampla, que deve ser objeto de um esforço paralelo continuado. Para realizar esse esforço, a situação do Brasil entre os países subdesenvolvidos é relativamente favorável. Não que seu aparelho administrativo seja eficiente e moderno. Mas porque já existe no país consciência clara desse problema, uma tradição de vinte anos de aplicação do sistema do mérito na seleção do pessoal e um grupo bastante numeroso de pessoas com treinamento de ordem superior no campo da racionalização administrativa.

O problema da administração deve ser atacado em dois planos. O primeiro diz respeito ao aperfeiçoamento do pessoal. O segundo, à reestruturação geral do sistema.

No que respeita ao pessoal, o que interessa acima de tudo é elevar o nível das camadas superiores. É uma ilusão supor que existe demasiada gente na administração pública e que o problema se resolve impedindo a entrada de mais servidores. A questão fundamental está na desproporção entre o pessoal qualificado e não qualificado. Não é por outra razão que as repartições mais repletas de gente são tanto ou mais ineficientes que as outras.

A chave para a solução do problema talvez esteja em buscar dentro das próprias repartições as pessoas de nível intelectual mais elevado, submetê-las a intenso treinamento e dar-lhes remuneração muito mais alta. Uma das consequências mais negativas da inflação, nos últimos dez anos, foi reduzir drasticamente os ordenados do pessoal de nível superior com respeito ao de nível inferior na administração pública. Em particular no que respeita às carreiras técnicas, essa situação precisa ser radicalmente modificada. Os organismos especializados, responsáveis pela execução da política de desenvolvimento, devem estar aparelhados com pessoal de alta qualificação, trabalhando em tempo integral e com remuneração suficientemente elevada para que não o atraiam as organizações privadas.

Dada a importância que apresenta para o país o êxito de uma política de desenvolvimento, é necessário compreender que as melhores inteligências devem ser recrutadas para esse fim e que esse pessoal, por seu nível e pela importância social de suas tarefas, deve ser muito bem remunerado.

Não menos importante que o problema do pessoal é o da reestruturação do sistema administrativo. A atual estrutura ministerial é o resultado de uma precária adap-

tação às funções atuais de governo da velha maquinaria concebida na época do Estado liberal. A reestruturação sem objetivos funcionais perfeitamente definidos resultaria em inócua modificação de títulos e nomes. Um sistema administrativo como o brasileiro em seu estado atual acha-se afetado de tal inércia que é capaz de converter em formalismo qualquer tentativa de reestruturação não muito bem concebida.

A reestruturação deve realizar-se por etapas, na medida em que o exija a efetivação do programa. A primeira tarefa consiste em aparelhar o organismo central encarregado de definir as linhas gerais da política de desenvolvimento e de estruturar o programa. Esse organismo – a que antes fizemos referência, um Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico – deve estar situado no mais elevado nível, subordinado à Presidência da República. A maquinaria administrativa deveria ser reestruturada em função das tarefas permanentes implícitas na política de desenvolvimento. Vejamos em linhas gerais quais são essas funções:

1. Arrecadação de impostos e política fiscal.
2. Supervisão do sistema bancário.
3. Política de intercâmbio externo.
4. Orientação e complementação dos investimentos industriais.
5. Assistência técnica à agricultura.
6. Utilização dos recursos energéticos.
7. Orientação e complementação dos investimentos em transportes.

Cada uma dessas agências governamentais – ministério, departamento ou banco – deveria atuar simultaneamente como órgão planejador e executor. Todavia, seria indispensável que essas duas funções fossem perfeitamente definidas e separadas. O Departamento ou Divisão de Planejamento estaria coordenado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento. Sua tarefa principal seria desdobrar as diretrizes traçadas pelo Conselho em planos concretos ou projetos, sugerir modificações e discutir com os técnicos do Conselho e das outras agências interessadas os projetos a serem enviados aos departamentos executivos. Esse confronto de projetos, em nível superior, tornaria possível maior coordenação e enriqueceria permanentemente a experiência dos técnicos do Conselho.

Em coordenação com o Banco Central, o Conselho de Desenvolvimento teria importantes responsabilidades na política de utilização dos recursos finan-

ceiros postos à disposição dos bancos especializados. A tarefa de centralização desses recursos poderia caber a organismos como as atuais Caixas Econômicas. Os recursos dos institutos de previdência social seriam submetidos aos mesmo controle. As políticas de aplicação de fundos desses institutos e das caixas econômicas deveriam ser totalmente revistas.

No campo da formação de pessoal especializado de diversos níveis, o Conselho teria igualmente importante tarefa a realizar. O objetivo seria calcular as necessidades futuras de pessoal especializado e adaptar o sistema de ensino a essas necessidades, pondo à sua disposição os recursos necessários.

Por último, haveria importante trabalho a realizar no campo da coordenação e intensificação da pesquisa tecnológica e científica, juntamente com Conselho Nacional de Pesquisas. Neste setor haveria que pensar a longo prazo e com suficiente audácia. É um grave erro supor que os países subdesenvolvidos possam prescindir da pesquisa autônoma, pois a excessiva dependência tecnológica lhes poderá trazer problemas cada vez mais graves, que é necessário desde já evitar.

## 5. | ANEXOS





## **Financiamento do Desenvolvimento**

### **O papel dos bancos públicos**

**Ernani Teixeira Torres Filho**  
Secretaria de Assuntos Econômicos  
BNDES

Apresentação para o Centro Celso Furtado

Abril de 2006

## **A SITUAÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL**

- ✓ **OECD E BID DIVULGARAM EM 2005 RELATÓRIOS ONDE ANALISAM A QUESTÃO DO CRÉDITO NO BRASIL**
  
- ✓ **AMBOS APONTAM QUE O CRÉDITO BANCÁRIO É A PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS, DEPOIS DOS RECURSOS PRÓPRIOS**

## OS BANCOS RESPONDEM POR QUASE TODO O CRÉDITO DO SETOR FINANCEIRO

### COMPOSIÇÃO DOS ATIVOS DO SETOR FINANCEIRO

	Em %				
	1995	1998	2002	2003	2004
<b>Instituições Bancárias</b>	<b>91,4</b>	<b>90,7</b>	<b>94,3</b>	<b>94,0</b>	<b>93,1</b>
Bancos Múltiplos e Comerciais	68,6	65,7	72,2	71,1	71,4
Caixa Econômica	13,8	14,0	9,6	10,5	9,4
BNDES	7,3	9,9	12,3	11,4	11,2
Outros	1,8	1,0	0,2	1,0	1,1
<b>Instituições Não-Bancárias</b>	<b>8,6</b>	<b>9,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>
Leasing	3,3	5,2	2,7	2,5	2,5
Financeiras (SCFI)	0,3	0,4	0,9	1,0	1,8
Cooperativas	0,2	0,4	0,9	1,0	1,2
Outros	4,8	3,3	1,3	1,3	1,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Elaboração própria

▶▶▶

## A SITUAÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL

✓ **OECD E BID TAMBÉM APONTAM QUE O CRÉDITO BANCÁRIO BRASILEIRO, EM TERMOS INTERNACIONAIS, É :**

- ✓ **ESCASSO**
- ✓ **MUITO VOLÁTIL**
- ✓ **CARO**

## **CRÉDITO BANCÁRIO É ESCASSO E CARO**

**A PARTIR DESSA CONSTATAÇÃO FAZEM DUAS PERGUNTAS IMPORTANTES:**

- ✓ **POR QUÊ?**
- ✓ **ISSO VEM SENDO UM ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO? (BID)**

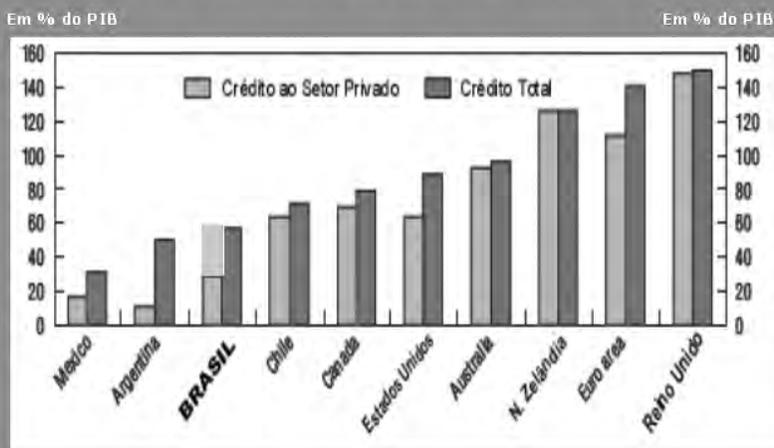
• 5 •

## **✓OECD: CRÉDITO É ESCASSO E CARO**

**✓" TÍTULOS DO GOVERNO SÃO OS PRINCIPAIS ATIVOS DOS BANCOS (E DOS FUNDOS MÚTUOS/DE PENSÃO), DESESTIMULANDO A EXTENSÃO DE CRÉDITO AO SETOR PRIVADO"**

**✓"AS TAXAS REAIS DE RETORNO MAIS ELEVADAS DESSES PAPÉIS (TÍTULOS PÚBLICOS) TENDEM A REDUZIR A ATRATIVIDADE DE SE MANTER ATIVOS ALTERNATIVOS NO BRASIL, INCLUSIVE TÍTULOS DE EMPRESAS E AÇÕES."**

## CRÉDITO DOS INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS AO SETOR PRIVADO

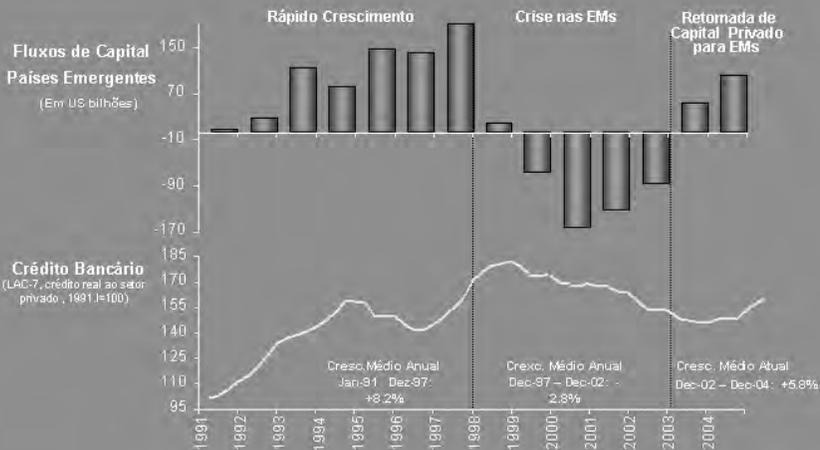


FONTE: OECD (2005), dados do FMI

## BID: CRÉDITO É ESCASSO E CARO

- ✓ "EM GRANDE MEDIDA, O TAMANHO E A VOLATILIDADE DOS MERCADOS DE CRÉDITO NA AMÉRICA LATINA PODEM SER ASSOCIADOS A CHOQUES MACROECONÔMICOS"
- ✓ "MUITAS DAS CRISES BANCÁRIAS MAIS RECENTES PODEM SER ASSOCIADAS A FATORES EXTERNOS. PARADAS SÚBITAS NOS FLUXOS EXTERNOS TIVERAM EFEITOS PROFUNDOS NA AMÉRICA LATINA".

## BID: CRÉDITO E OS FLUXOS EXTERNOS NA AMÉRICA LATINA

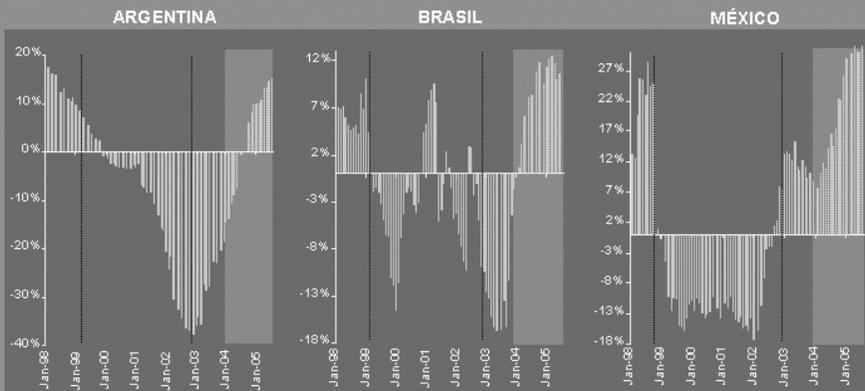


FONTE: BID, LatinMacroWatch, 2005

## CRÉDITO BANCÁRIO NA AMÉRICA LATINA

### CRÉDITO AO SETOR PRIVADO

(Variação Anual)



FONTE: BID, LatinMacroWatch, 2005

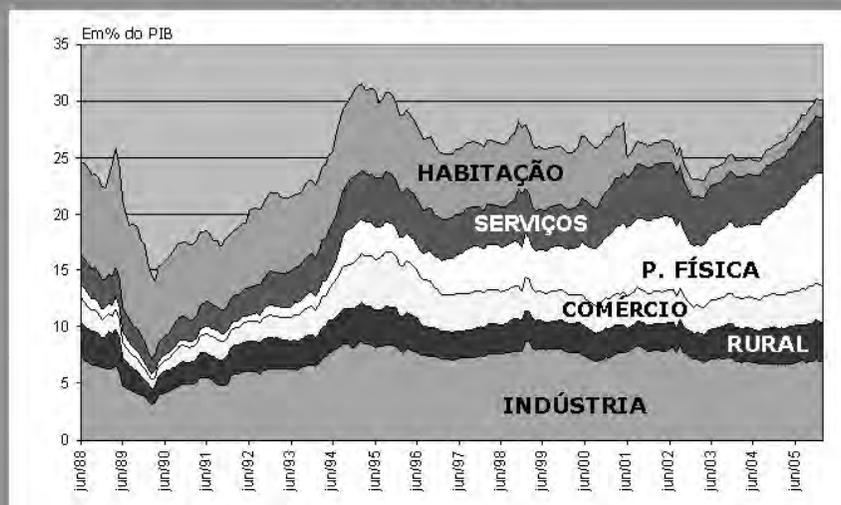
## O CRÉDITO ESCASSO É UM ENTRAVE AO CRESCIMENTO?

### CRÉDITO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AO SETOR PRIVADO COM RELAÇÃO AO PIB (1990-2003)

	1990	1997	2003
EUA	103,3	132,5	173,6
Reino Unido	112,2	116,4	141,3
Alemanha	93,3	110,1	117,4
França	91,3	82,0	87,8
Japão	170,1	175,0	104,6
China	79,5	95,0	135,5
Coréia do Sul	81,2	113,2	119,9
Índia	24,0	22,8	30,5
Brasil	23,1	33,0	33,2
Chile	47,7	62,1	75,0
México	17,1	21,3	18,1

FNTE: Banco Mundial, Financial Structure Data Base, 2005

## COMPOSIÇÃO DO CRÉDITO AO SETOR PRIVADO



## PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

- ✓ PARA O BANCO MUNDIAL, A PROPRIEDADE ESTATAL DOS BANCOS RETARDA O DESENVOLVIMENTO
  
- ✓ PARA O BID, "HÁ CERTO CONSENSO DE QUE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO DESEMPENHARAM UM PAPEL IMPORTANTE NA INDUSTRIALIZAÇÃO DA EUROPA E DO JAPÃO"

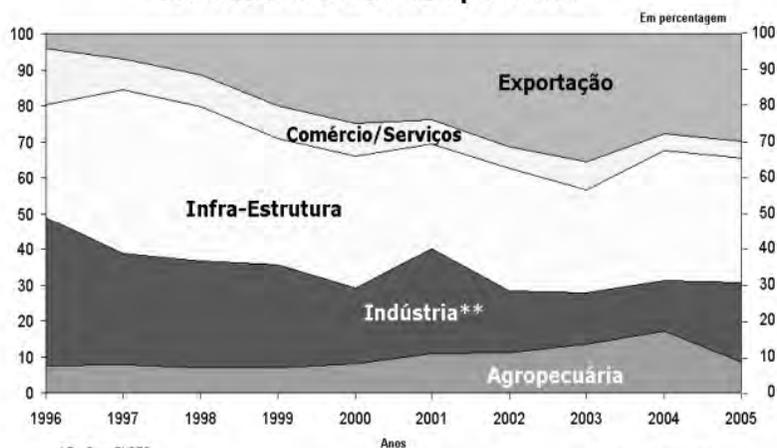
## BNDES E OS ORGANISMOS MULTILATERAIS

### Indicadores Financeiros Comparados

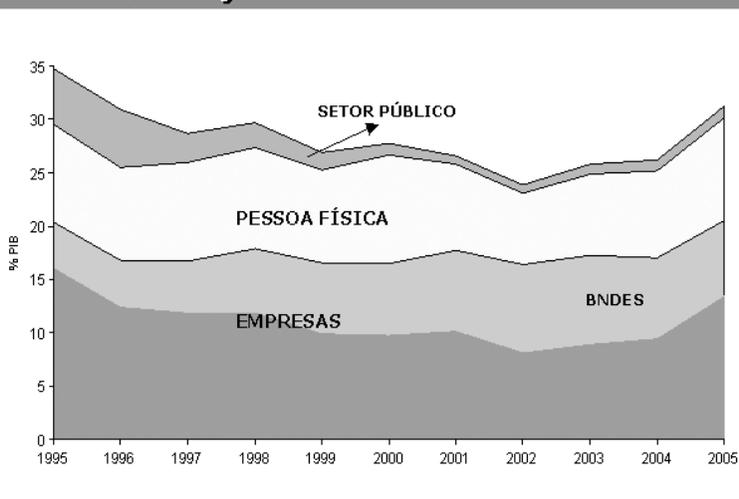
Em US\$ bilhões	BNDES (31/12/04)	BID (31/12/04)	Banco Mundial (30/06/04)
Ativos Totais	61,769	67,346	229,213
Patrimônio Líquido	5,317	18,511	35,463
Lucro	511	1,176	(2,404)
Desembolsos	13,748	3,768	10,024
Capitalização	8,18%	27,49%	15,47%
ROA	0,95%	1,72%	-1,04%
ROE	14,11%	6,60%	-6,55%
Inadimplência	0,64%	0,43%	0,59%

## BNDES: FUNÇÕES AMPLIADAS

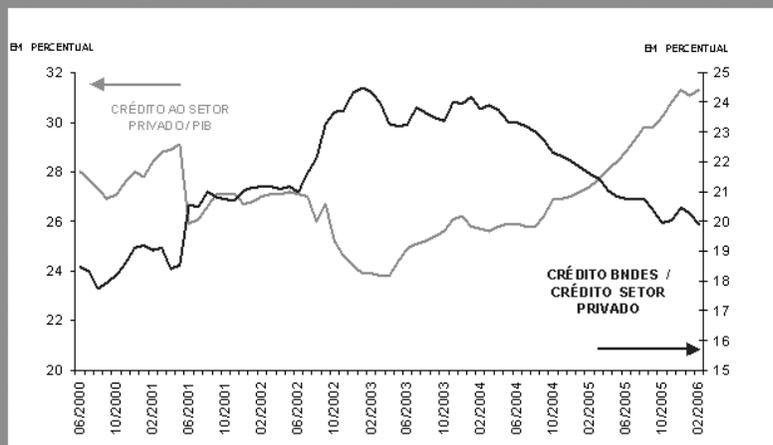
### Desembolso do BNDES por Usos\*



## PARTICIPAÇÃO DO BNDES NO CRÉDITO

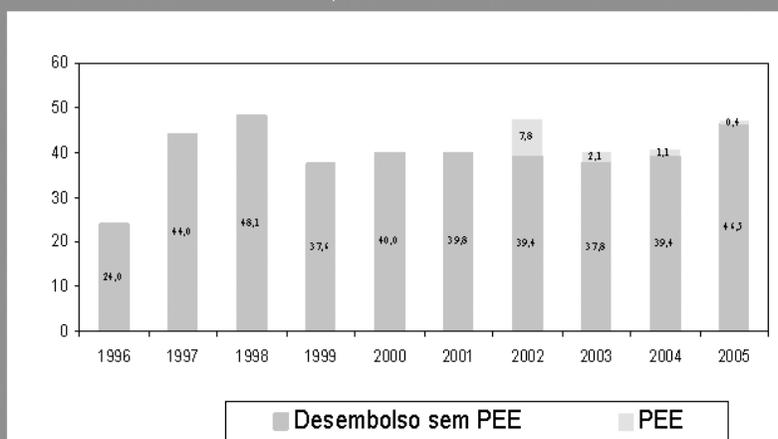


## BNDES TEM PAPEL ESTABILIZADOR



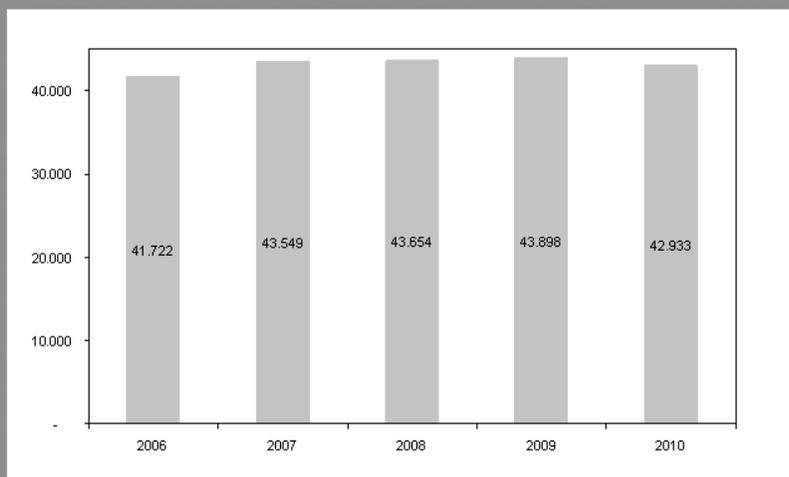
## DESEMBOLSOS REAIS: ESTABILIDADE RELATIVA DESDE 1998

Em R\$ bilhões de 2005 inflacionados pelo IGP-M



## RETORNOS TENDEM A SER ESTÁVEIS NO FUTURO PRÓXIMO

Em R\$ Milhões



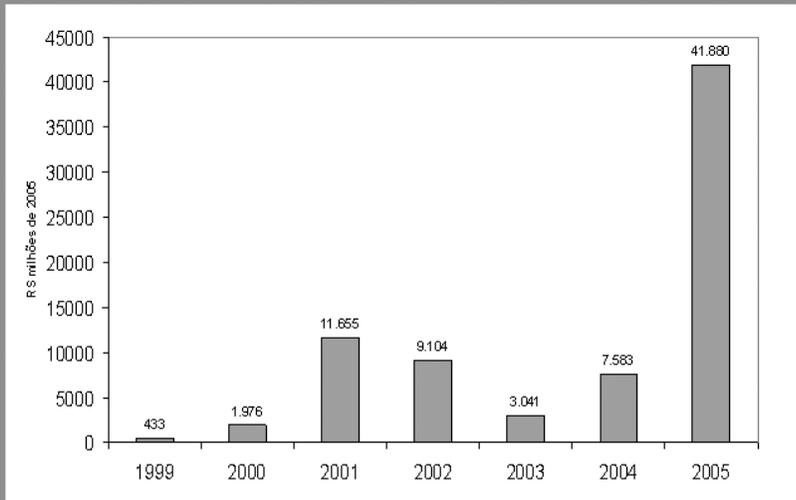
## O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO

✓ ESTE VOLUME DE RECURSOS SERÁ SUFICIENTE?

✓ DEPENDE DA TAXA DE CRESCIMENTO E DO INVESTIMENTO ESPERADO

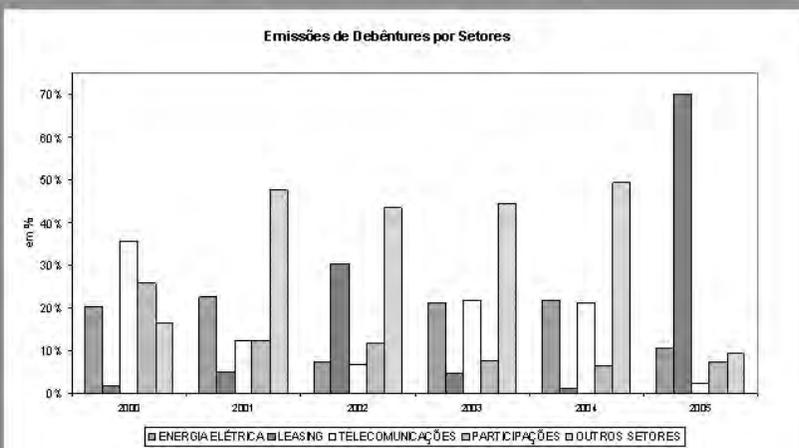
✓ O MERCADO DE CAPITAIS DOMÉSTICO PODERÁ SUPRIR EVENTUAL LACUNA?

## EVOLUÇÃO DO MERCADO DE DEBÊNTURES



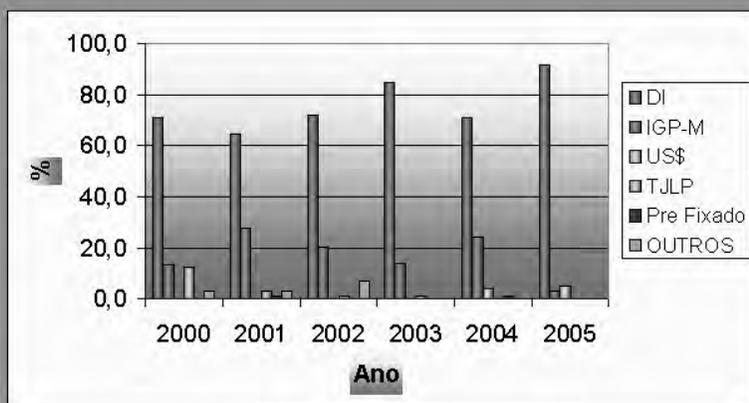
## O MERCADO DE DÍVIDA CORPORATIVA

### DEBÊNTURES EMITIDAS EM 2005

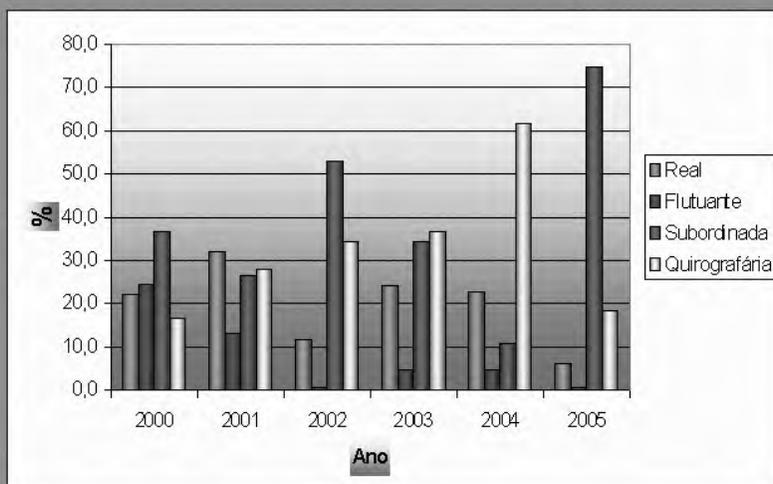


Fonte: Sistema Nacional de Debêntures

## DEBÊNTURES EMITIDAS POR INDEXADOR



## DEBÊNTURES POR TIPO DE GARANTIA



## **O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO**

**✓ O MERCADO BANCÁRIO PRIVADO DOMÉSTICO SE VOLTARÁ MAIS PARA O LONGO PRAZO?**

**✓ DEPENDE DA EVOLUÇÃO DA TAXA DE JUROS, DA DÍVIDA PÚBLICA E DA LIQUIDEZ**

**✓ FINANCIAMENTOS DE PRAZO MAIS CURTO: ATÉ 5 ANOS**

## **O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO**

**✓ ESSE QUADRO PODERÁ SE ALTERAR SE O BRASIL SE TORNAR *INVESTMENT GRADE*?**

**✓ AUMENTO DA LIQUIDEZ**

**✓ ELEVAÇÃO DO PREÇO DOS ATIVOS**

**✓ REDUÇÃO DAS TAXAS DE JUROS**

**ESTE PROCESSO JÁ ESTÁ EM CURSO**

## **ESSE PROCESSO LEVARIA A UM AUMENTO DO INVESTIMENTO?**

- ✓ **TRANSFERÊNCIA DA MAIOR LIQUIDEZ E DOS JUROS MENORES AO INVESTIMENTO NÃO É UM PROCESSO AUTOMÁTICO**
- ✓ **BANCOS PÚBLICO (BNDES) E FUNDOS DE PENSÃO DEVERIAM DESEMPENHAR UM PAPEL DE LIDERANÇA NESSE PROCESSO**
- ✓ **PARA TANTO SERÁ FUNDAMENTAL GERENCIAR O TIMING E A FORMA DE RECICLAGEM DA CARTEIRA DESSAS INSTITUIÇÕES**

• 27 •

## **OBRIGADO**

**ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DO BNDES**

**ernani@bndes.gov.br  
021.2172.8907**



## FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO 3ª Mesa Redonda - Os Fundos de Pensão Estatais e o Mercado de Capitais

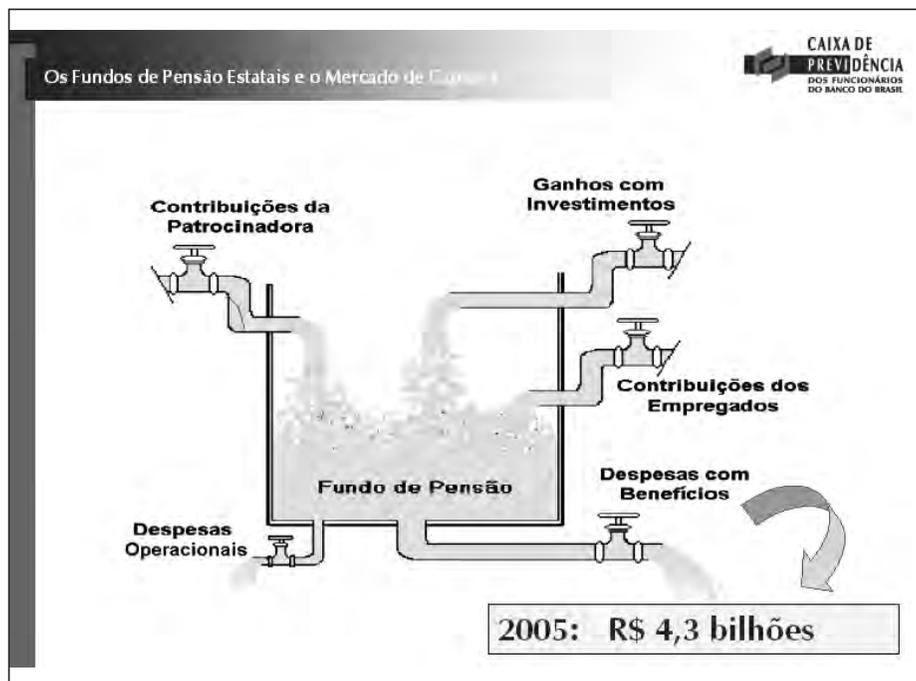
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento  
28 de abril de 2006 – Rio de Janeiro (RJ)

Os Fundos de Pensão Estatais e o Mercado de Capitais



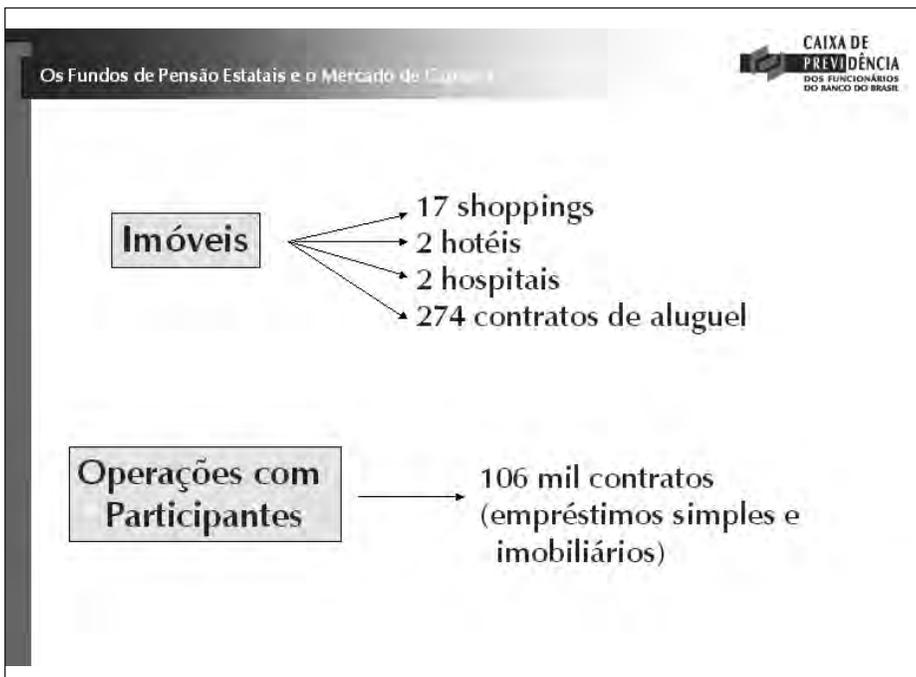
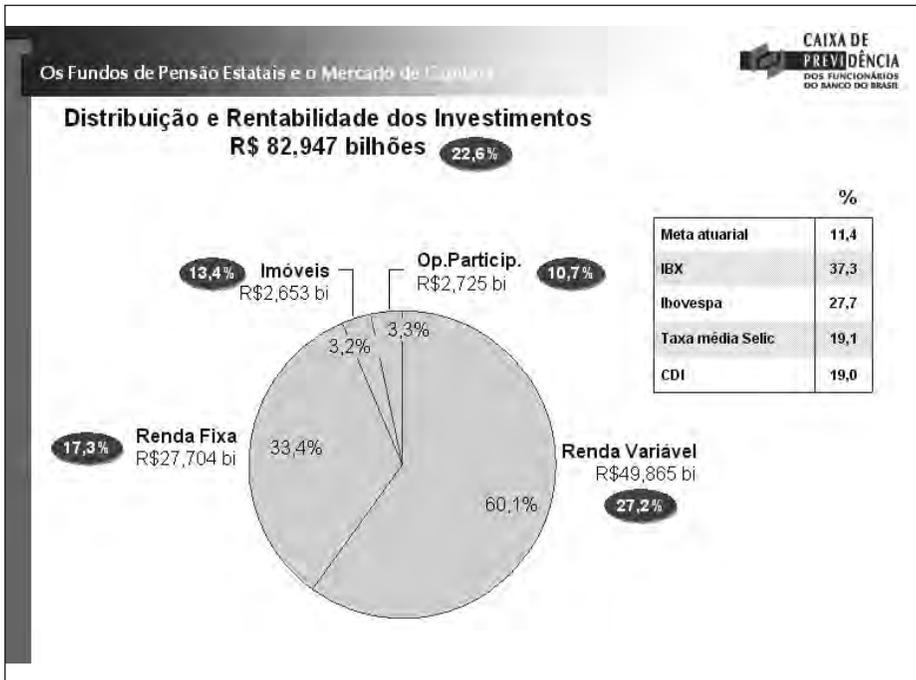
O perfil da PREVI

Governança corporativa – atuação no mercado  
de capitais



Os Fundos de Pensão Estatais e o Mercado de Capitais

Plano 1	2002	2003	2004	2005
Ativos	56.951	53.709	48.731	46.670
Aposentados	50.085	51.665	55.298	56.152
Ativos externos	1.060	1.068	1.002	943
Aposentados externos	2.922	3.021	3.062	3.087
Pensionistas	17.246	17.653	18.060	18.472
<b>Total</b>	<b>128.264</b>	<b>127.116</b>	<b>126.153</b>	<b>125.324</b>
Plano PREVI futuro	2002	2003	2004	2005
Ativos	14.809	19.216	26.489	33.201
Aposentados	1	5	12	22
Ativos externos	411	1.322	1.777	2.456
Pensionistas	27	47	64	86
<b>Total</b>	<b>15.248</b>	<b>20.590</b>	<b>28.342</b>	<b>35.765</b>
<b>Total geral</b>	<b>143.512</b>	<b>147.706</b>	<b>154.495</b>	<b>161.089</b>



## Renda variável

R\$ milhões

**Total de  
dividendos  
recebidos:  
R\$ 1,9 bi**

<b>Empresas</b>	<b>Ativos</b>	<b>Dividendos/JPC</b>
<b>Vale do Rio Doce</b>	12.558,9	472,6
<b>Petrobras</b>	5.145,6	164,0
Banco do Brasil	4.741,7	123,2
521 Participações	4.724,3	187,4
<b>Ambev</b>	3.190,5	142,5
Itaubanco	2.447,6	58,9
<b>Embraer</b>	2.357,8	78,8
Bradesco	2.022,1	50,6
Neoenergia	1.438,1	32,7
Usiminas	942,6	106,6

- a indústria dos fundos de pensão no Brasil (264 entidades):
  - 33 ligadas a empresas estatais/economia mista do Governo Federal
  - 36 patrocinadas por empresas controladas por Estados e Municípios
  - 195 patrocinadas por empresas privadas
  
- a carteira dos 3 maiores fundos de pensão ligados à empresas estatais/economia mista (PREVI, PETROS e FUNCEF) representa 5,51% da capitalização bursátil da BOVESPA
  
- esses fundos possuem seus próprios códigos de melhores práticas de Governança Corporativa
  
- PREVI foi pioneira na elaboração de balanços sociais

- PREVI é detentora da maior carteira de RV entre os 264 fundos de pensão (tanto em volume financeiro como em relação patrimônio da entidade)
- 46% da carteira da PREVI aplicados em ações de empresas classificadas com *Investment Grade*
- 58% da RV da PREVI em empresas listadas nos níveis diferenciados de GC
- recebimento de 3,65% do total de dividendos pagos pelas cias. de capital aberto em 2005 (volume total apurado pelo Jornal Valor Econômico – R\$ 52 bilhões)

O perfil da PREVI

Governança corporativa – atuação no mercado de capitais

- disseminação das melhores práticas de GC – divulgação do Código PREVI
- incentivo para listagem nos níveis diferenciados de negociação da BOVESPA (sensibilização nos conselhos)
- campanha para garantir a instalação de conselhos fiscais – alteração estatutária para transformá-los em órgãos permanentes
- ativismo responsável – movimento para incrementar a participação em assembléias
- identificação de práticas nocivas aos acionistas minoritários – reclamação formal na CVM pelo fim da exigência de depósito prévio de procurações
- formalização de pedidos de lista de acionistas

- evolução da produção/geração de empregos em empresas participadas:

		INCREMENTO		
		1997	2005	
CIA. VALE DO RIO DOCE	Nº de empregados	10.685	38.157	⇒ 257%
	Produção (em ton.)	155.788.000	266.806.000	⇒ 71%
EMBRAER	Nº de empregados	6.087	16.953	⇒ 178%
	Produção (em unidades fabricadas)	4	141	⇒ 3.425%
	Ciclo de Produção	8 meses	3,1 meses	

- caso Brasil Telecom – destituição do gestor por quebra do dever fiduciário
- alinhamento de interesses – novo acordo de acionistas na Neoenergia
- pulverização de capital com adesão ao Novo Mercado – Embraer e Perdigão
- alienação conjunta de ativos – participação em ofertas públicas (aumento da liquidez)
- entendimentos com controladores para incremento de dividendos em empresas sem plano de expansão
- incentivo à criação de comitês de assessoramento aos Conselhos de Administração (Remuneração/sucessão, Auditoria, Finanças, etc)

- evolução da produção/geração de empregos em empresas participadas:

**INCREMENTO**

		1994	2005		
PERDIGÃO	Nº de empregados	12.259	35.556	⇒	190%
	Produção (abate em mil cabeças p/semana)	2.715	10.020	⇒	269%
		1995	2005		
TUPY	Nº de empregados	4.227	8.370	⇒	98%
	Produção (em mil ton.)	144.150	467.663	⇒	224%



**CAIXA DE  
PREVIDÊNCIA**  
DOS FUNCIONÁRIOS  
DO BANCO DO BRASIL

**www.previ.com.br**  
**e-mail: dipar@previ.com.br**

**Praia de Botafogo, 501 - 3º e 4º andares - Botafogo**  
**Rio de Janeiro - RJ - CEP: 22.250-040**  
**Telefone (21) 3870-1006**

