

GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A ESTRATÉGIA BRASILEIRA NOS ANOS 90¹

Brasílio Sallum Jr.

RESUMO

O artigo argumenta que na fase atual do capitalismo os processos de desregulação dos mercados não tendem a produzir um mundo institucionalmente homogêneo: os países adotam formas diversas de integração no sistema mundial e, embora fragilizados, os Estados nacionais ainda têm capacidade de gerar estratégias de desenvolvimento. No Brasil, em substituição ao nacional-desenvolvimentismo, adotou-se nos anos 1990 uma estratégia liberalizante e internacionalizante, consubstanciada com o Plano Real e o primeiro governo FHC. O autor discute o fracasso da tentativa de radicalizar tal estratégia conforme uma versão fundamentalista de neoliberalismo e a possibilidade de que ela assuma aspectos desenvolvimentistas sem perder seu caráter liberal.

Palavras-chave: globalização; desenvolvimento econômico; governo FHC.

SUMMARY

This article argues that in the current stage of capitalism, the deregulation of markets does not tend to produce an institutionally homogeneous world: countries adopt different forms of integration into the world system and national states, though weakened, continue to be capable of generating development strategies. In Brazil, national-developmentalism was followed by the liberalizing and internationalizing strategy that was adopted in the 1990s, consolidated with the Real Plan and Fernando Henrique Cardoso's first administration. The author discusses how attempts to radicalize this strategy along fundamentalist neoliberal lines failed, and how the strategy might adopt developmentalist features without losing its liberal character.

Keywords: globalization; economic development; F. H. Cardoso administration.

Na década de 1980, o tema "estratégia para o desenvolvimento" teve forte presença nos estudos sobre crescimento econômico, sobretudo naqueles preocupados em traçar diretrizes para as políticas de governo nos países de industrialização tardia. Mais recentemente, porém, com o avanço extraordinário das reformas liberalizantes em todo o mundo, o debate sobre qual melhor estratégia adotar parece ter perdido sentido, pois "os proponentes de políticas comerciais mais abertas venceram nitidamente o debate de mais de uma década entre a *outward orientation* e a *inward orientation*"². Ademais, como a estratégia *outward oriented* foi erroneamente identificada à ausência de intervencionismo estatal, a recomendação política dominante passou a

(1) Este artigo constitui versão bastante alterada e ampliada de um trabalho publicado há algum tempo: Sallum Jr., Brasília. "Globalização e estratégia para o desenvolvimento". In: Dines, Alberto e outros. *Sociedade e Estado — superando fronteiras*. São Paulo: Edições Fundap, 1998.

(2) Edwards, Sebastian. "Comments". In: Haggard, Stephen. *Developing nations and the politics of global integration*. Washington DC: The Brookings Institution, 1995, pp. 123-124.

ser a de que os países em desenvolvimento se integrassem, pura e simplesmente e cada vez mais, à economia de mercado³.

Assim, a literatura sobre desenvolvimento e política de desenvolvimento ficou quase toda dominada por discussões sobre "ajustamento", "integração" ou "reformas estruturais". Discutem-se intensamente o grau e o ritmo, os fatores de resistência e de impulsão das reformas, mas muito pouco a sua natureza, a direção específica que elas tendem a imprimir ao desenvolvimento econômico, como se houvesse um só ponto de chegada na corrida das reformas: o livre mercado. Mas é claro que predomínio não significa uniformidade. Há ainda alguma presença na imprensa e no meio acadêmico de uma literatura "de resistência", "de protesto" ou "de interpretação crítica" que identifica as "reformas estruturais" com uma orientação "neoliberal" gerada nos principais centros de poder mundiais, "antipopular", "antinacional" e "socialmente excludente". Quase toda essa literatura, porém, combate o *mainstream* político e acadêmico aceitando os termos do adversário, só que encarando o Estado, o mercado e as reformas com sinal inverso — o sinal que lhes costumava ser atribuído na "era de ouro" do capitalismo, iniciada depois da II Guerra Mundial e encerrada nos anos 1970.

Este artigo retoma o tema da estratégia para o desenvolvimento com um duplo propósito. Em primeiro lugar, pretende mostrar que, a despeito do avanço das reformas liberalizantes, a questão ainda é relevante, desde que redefinida em um novo terreno: o das novas formas de estruturação da economia política mundial. Em segundo lugar, busca esboçar as linhas gerais e as ambigüidades daquilo que vem se definindo como a estratégia brasileira de desenvolvimento nos anos 1990.

Globalização e estratégias nacionais

Dois trabalhos ilustram bem a orientação básica da recente literatura internacional sobre o desenvolvimento. Stephen Haggard⁴ faz um levantamento extenso em todas as regiões do mundo "em desenvolvimento" para mostrar como os países de cada uma delas estão em processo "de integração" a um mesmo ordenamento mercantil. As causas do processo de transformação e o seu grau de profundidade variam em cada região do mundo, mas o trajeto é o mesmo. A maioria dos países em desenvolvimento teria deixado a condição de "não-integração", com suas variadas formas de intervenção do Estado na ordenação do mercado, alinhando-se e movendo-se ao longo de uma escala progressiva para o que o autor denomina "*shallow integration*" (reduzindo as diferenças de ordenação ligadas ao comércio externo, como barreiras alfandegárias e não alfandegárias) e, em seguida, para o que qualifica como "*deep integration*" (homogeneizando o ambiente institucional da economia, dando tratamento igual para capitais locais e estrangeiros, reconhecendo direitos autorais e patentes industriais etc).

(3) De fato, há consenso quase completo apenas sobre a vantagem de os países manterem um razoável coeficiente de abertura externa, tanto em relação às exportações como às importações (cf. Fishlow, Albert. "Economic development in the 1990s". *World Development*, 22(12), dezembro de 1994). Quanto às vantagens da adoção de políticas industriais, há uma grande oposição à perspectiva liberal. O Banco Mundial, núcleo institucional mais importante de difusão dessa perspectiva, acabou por reconhecer o papel da intervenção estatal no crescimento dos países do Leste da Ásia, mas o fez de forma muito limitada. Especialistas em assuntos asiáticos continuam a enfatizar os erros de pesquisa e avaliação cometidos pelos analistas neoclássicos em relação ao desenvolvimento dos países daquela região (cf. Wade, Robert e outros. *Miracle or design?—Lessons from the East Asian experience*. Washington DC: Overseas Development Council, 1994 — Policy Essay, n° 11).

(4) Haggard, op. cit.

O outro trabalho refere-se especialmente à América Latina. Trata-se do livro de Sebastian Edwards publicado com o patrocínio do Banco Mundial⁵, que parte da crise da dívida externa do início dos anos 1980 e tenta identificar e explicar a emergência entre as elites políticas e intelectuais da região de um "novo consenso" a respeito da política econômica adequada para os seus países. O autor procura mostrar como esse consenso vem se materializando em ondas sucessivas de políticas públicas nos diversos países da América Latina. Os pontos básicos do novo consenso seriam: a necessidade de gerar estabilidade macroeconômica mediante o controle dos déficits do setor público; a importância de abrir a economia para a competição estrangeira; a necessidade de reduzir o papel do Estado no processo produtivo, por meio de ambiciosos programas de privatização e desregulamentação, e de reconstruí-lo a fim de evitar abusos nas atividades econômicas e assegurar a sua competitividade; e a importância de implementar políticas para a redução da pobreza.

(5) Edwards, Sebastian. *Crisis and reform in Latin America — from despair to hope*. World Bank/Oxford University Press, 1995.

Ambos os trabalhos são valiosos: mesmo que se discorde das causas apontadas para o "processo de integração" ou para a emergência de um "novo consenso" sobre as políticas de Estado na América Latina, os textos são muito convincentes na descrição dos processos efetivos. Não há dúvida de que o mundo atravessa um período em que domina o consenso quanto à necessidade de obedecer a certos padrões básicos de política econômica e em que a "liberalização" das atividades econômicas e a redução das diferenças institucionais que as regulam constituem a nota dominante. No entanto, em ambos há uma limitação básica. A perspectiva intelectual da qual os dois trabalhos são ilustrações trata os processos de mudança em termos genéricos, apanhando apenas as regularidades que lhes são comuns. As diferenças nacionais aparecem somente como variações numa mesma escala de "integração" ou de execução do "novo consenso". Nesta perspectiva as especificidades dos Estados só são relevantes como obstáculos a serem superados pelas "reformas" e estas só importam como meios da liberalização, da restituição da economia ao mercado e seus automatismos. Quer dizer, as reformas são vistas do ângulo negativo, como desconstrução institucional, como eliminação de empecilhos à livre movimentação dos capitais privados.

Não é difícil reconhecer esse tipo de abordagem como expressão particular de uma concepção mais ampla sobre o capitalismo contemporâneo, originada entre seguidores da teoria econômica neoclássica. Segundo ela, o processo de globalização e, em especial, a mobilidade dos capitais tendem a produzir uma convergência mundial tanto entre as taxas de crescimento e produtividade dos diversos países como entre as instituições que organizam as atividades econômicas. De fato, mesmo quando se reconhece que o mercado só opera sob instituições, imagina-se que estas tendem no futuro a ser "funcionais com relação às exigências do mercado". Assim, tanto o caráter abstrato da perspectiva dominante nos estudos sobre o desenvolvimento como a concepção, a ela vinculada, de que as instituições tendem a se ajustar às regulações mercantis esvaziam de significado a

questão das estratégias alternativas para o crescimento econômico. Quando muito poderiam ser distinguidas diferentes táticas de uma mesma orientação integracionista — incorporação mais ou menos rápida ao mercado globalizado, inversão da sequência temporal das medidas liberalizantes e assim por diante.

No entanto, tudo muda de perspectiva caso se reconheça que a dinâmica da mudança institucional não obedece à lógica do mercado e logo que se visualizem as políticas de governo, as reformas, também de um ângulo positivo, como processo de construção institucional, de criação de um novo ambiente específico para a atividade econômica empreendida no seu âmbito. De fato, as pressões derivadas do mercado podem desafiar as instituições preexistentes, mas novas formas de regulação não são criadas no vazio, como meras adaptações às "necessidades do mercado". Os processos por meio dos quais surgem os novos arranjos institucionais são moldados pelo contexto social e institucional preexistente. Assim, os complexos de valores e normas e a estrutura social legados pelo passado contribuem decisivamente para moldar o campo de visão dos que criam os novos quadros de regulação⁶. Ademais, dado que as instituições definem sempre relações de dominação entre grupos no interior da sociedade, ao construir novas relações os atores (e seus suportes sociais) perseguem vantagens estratégicas que alterem a seu favor o quadro das assimetrias de poder derivadas de sua inserção social e institucional⁷. Em suma, a dinâmica da mudança institucional está muito longe de obedecer à "lógica do mercado". A tese da convergência institucional, portanto, dificilmente se converterá em realidade, ao menos dentro de um razoável horizonte de tempo.

Entre aqueles que prevêem a persistência das diferenças institucionais das sociedades encontra-se uma vasta produção, embora sustentada por teorias extremamente variadas e não consolidadas. Mas manifesta-se certa concordância quanto ao fato de que o capitalismo mundial vem experimentando há algum tempo o desmoronamento do sistema de instituições que, sob a hegemonia norte-americana, lhe dava consistência desde a II Guerra Mundial. Os Estados Unidos, como potência militar e econômica dominante no mundo capitalista, preponderaram na moldagem do conjunto de instituições internacionais de regulação, o sistema de Bretton Woods, que o ordenava de forma mais ampla. Seu epicentro estava no sistema monetário internacional, baseado em taxas de câmbio fixas e tendo o dólar (vinculado ao ouro) como moeda de reserva mundial. Esse sistema monetário, além de um padrão relativamente aberto de trocas e investimentos internacionais e do Plano Marshall, permitiu aos países europeus e ao Japão seguirem o caminho norte-americano da produção e do consumo de massa, adaptando-o ao seu próprio universo institucional⁸.

O importante para os objetivos deste artigo é que esse "regime de regulação"⁹, para usar um termo sintetizador, deixava um grande espaço para múltiplas configurações institucionais nacionais, tanto nos países industrializados como no mundo subdesenvolvido: diversos regimes monetários, múltiplas organizações das relações capital/trabalho, distintos

(6) Cf. Hall, Paul e Taylor, Rosemary. *Political science and the four new institutionalisms*. Paper para o Annual Meeting of the American Political Science, Nova York, 1994.

(7) Cf. Knight, Jack. *Institutions and social conflict*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

(8) Cf. Boyer, Robert. "The convergence hypothesis revisited: globalization but still the century of nations?". In: Berger, Suzanne e Dore, Ronald (eds.). *National diversity and global capitalism*. Cornell University Press, 1996.

(9) O termo deriva da chamada Escola da Regulação, que congrega economistas como Michel Aglietta, Robert Boyer e Alain Lipietz. Para uma visão geral sobre a orientação desse grupo, consultar Boyer, Robert. *The Regulation School. A critical introduction*. Nova York: Columbia University Press, 1990.

sistemas financeiros, variados sistemas de comércio exterior e de câmbio, estratégias muito diversificadas de construção e desenvolvimento dos capitalismos nacionais. Enfim, o sistema capitalista, apesar de integrar-se de forma crescente, mantinha-se "inter-nacional". Esse regime de regulação começou a desagregar-se no início dos anos 1970 com a mudança do sistema monetário internacional — desvinculação entre o dólar e o ouro e introdução de taxas flutuantes de câmbio — e uma seqüência de acontecimentos que minaram os seus supostos. A partir dessa época começaram a aflorar com intensidade crescente os fenômenos usualmente associados à noção de globalização, entendida em termos econômicos: expandiram-se extraordinariamente os fluxos financeiros internacionais, os investimentos diretos estrangeiros e os fluxos de comércio exterior. De um lado, esses fenômenos colocaram em xeque as instituições legadas pelo antigo regime, e de outro começaram a conformar, parcial e desigualmente, uma nova forma de organização do capitalismo mundial.

Sem dúvida é a internacionalização dos mercados financeiros o fenômeno mais notório dentre os associados à noção de globalização. O processo vem ocorrendo há pouco tempo mas os mercados nacionais vêm se amalgamando num mercado financeiro transnacional que, em conjunto, negocia empréstimos bancários, títulos e ações avaliados em US\$ 5,5 ou US\$ 6 trilhões por dia, o que significa 25% do produto mundial do ano de 1995. No período anterior à desregulamentação iniciada nos anos 1970, só uma pequena parte dos bancos de investimento operava de forma ampla no plano internacional. Em consequência dos avanços na tecnologia de comunicação e da desregulação financeira internacional essa situação mudou rapidamente e áreas inteiras das atividades financeiras transferiram sua atuação do âmbito nacional para o internacional¹⁰. Apesar do enorme crescimento desse sistema financeiro internacionalizado — em que corporações, Estados, cidades podem tomar e investir recursos —, ele ainda está relativamente pouco desenvolvido, pois a maior parte da poupança privada dos principais países desenvolvidos ainda é aplicada domesticamente¹¹.

Os outros dois fenômenos, a expansão dos investimentos diretos estrangeiros e a do comércio internacional, estão ligados, naquilo que têm de importante, ao crescimento do número de corporações transnacionais e do volume de suas operações, bem como à mudança das suas estratégias. Dados recentes mostram que os investimentos diretos das corporações transnacionais no exterior passaram de uma média anual de US\$ 121 bilhões entre 1984 e 1989 para US\$ 240 bilhões em 1990 e, depois de pequena queda em 1991-92, voltaram a subir nos anos seguintes, saltando para US\$ 318 bilhões em 1995 (38% a mais em relação a 1994). Não só cresceram muito, mas bem mais rapidamente que outros agregados significativos. Entre 1980 e 1994 os fluxos de investimento direto no estrangeiro cresceram duas vezes mais do que a formação bruta de capital fixo ou do que o PIB do conjunto dos países do globo¹².

Nos quinze países mais desenvolvidos o número de matrizes de multinacionais quase quadruplicou entre 1968-69 e 1993, passando de 7 mil

(10) Cf. Cerny, Philip. "Globalization and the changing logic of collective action". *International Organization*, n° 34, 1995.

(11) Cf. Lake, David e Graham, John. *Global corporate financing in the the 1990s: how to succeed in the era of relationships and cautious credit*. The Economist Intelligence Unit, 1990.

(12) Cf. Unctad. *World Investment Report*. Nova York/Genebra, 1996.

para 27 mil. Em 1995 havia em todo o mundo 39 mil matrizes de transnacionais e 270 mil afiliadas no exterior, mas com uma distribuição muito desigual: cerca de 90% das sedes e 60% das afiliadas estavam situadas no mundo desenvolvido. Os fluxos de investimento direto no exterior também variam muito em termos regionais, indicando a maior ou menor conexão de cada região em relação às empresas transnacionais. A maior parte dos fluxos, 60%, dirigia-se em 1996 para os países desenvolvidos, enquanto outros 37% foram absorvidos pelos países em desenvolvimento e 3% pelos países da Europa Central e do Leste. O percentual dos países em desenvolvimento correspondeu a cerca de US\$ 129 bilhões, dos quais US\$ 80 bilhões foram investidos na Ásia (principalmente China), US\$ 39 bilhões na América Latina e quase US\$ 5 bilhões na África.

É importante salientar que a concentração no mundo desenvolvido diminuiu ao longo dos anos. Mas não pode haver, é claro, qualquer expectativa de que os fluxos possam distribuir-se equitativamente no futuro. Como deveria ser óbvio, os investimentos dirigem-se para onde há boas oportunidades de lucro a médio e longo prazos, dentro de certa margem de risco. Qualquer região do mundo em desenvolvimento que apresentar essas condições tenderá a receber investimentos das transnacionais. Desta forma, os investimentos das corporações nos países desenvolvidos, que chegavam em média a 76% do total entre 1983 e 1987 e a 78% entre 1988 e 1992, passaram a ficar sempre abaixo de 65% entre 1993 e 1995 e atingiram 60% em 1996. O aumento de investimentos no mundo em desenvolvimento, no entanto, só tem sido firme em relação à Ásia. Até 1995 os fluxos para a América Latina não vinham sendo consistentes, pois sua variação anual dependia muito da ocorrência de grandes privatizações no continente. No entanto, em 1996 eles cresceram vertiginosamente: 52% em relação ao ano anterior. A situação da África é ainda muito ruim, pois ela perdeu participação no total dos fluxos de investimento direto no exterior entre 1994 e 1996¹³.

Talvez mais importantes que o aumento do número das transnacionais e de seus investimentos no conjunto da economia mundial sejam as mudanças que vêm ocorrendo nas estratégias das corporações. O *World Investment Report* da Unctad de 1996 chama a atenção para o aumento dos graus de liberdade de escolha das corporações transnacionais em razão da liberalização dos fluxos de comércio, investimento e tecnologia ocorrida na década de 1980. Nesse novo ambiente as empresas

(13) Cf. Unctad. *World Investment Report*. Nova York/Genebra, 1997.

estariam mais livres para servir os mercados estrangeiros: produzindo em casa e exportando, produzindo em um país estrangeiro para venda local ou produzindo em país estrangeiro para exportar. Elas têm também maior liberdade seja para obter recursos do estrangeiro e inputs para a produção, importando-os de produtores estrangeiros, seja para estabelecer instalações no exterior a fim de ter acesso a recursos locais para gerar produtos não elaborados, intermediários ou

*finais para uso em outro lugar ou para vender nos mercados nacional, regional ou global*¹⁴.

As grandes empresas têm aproveitado essas oportunidades para fortalecer suas posições competitivas, organizando e reorganizando suas atividades produtivas além-fronteiras e buscando eficiência de uma maneira integrada, de modo que, na resultante divisão internacional do trabalho intrafirma, qualquer parte da cadeia de produção de valor adicionado pode ser localizada em qualquer lugar onde aumente a *performance* global da corporação. Isso tem permitido um relacionamento complexo entre produção e comércio, no qual os fluxos intrafirma entre matrizes e afiliadas e entre afiliadas assumem crescente importância. Assim, o novo ambiente mundial está facilitando às corporações transnacionais estabelecer sistemas de produção internacional integrados dentro dos quais os fluxos de investimento direto estrangeiro e comércio são determinados simultaneamente¹⁵.

Por certo, tal como no caso dos fluxos financeiros internacionais, os parágrafos sobre a expansão das corporações multinacionais e suas formas de articulação devem ser tomados como indicações de tendências marcantes, mas ainda assim tendências. A globalização, o mundo das multinacionais sem fronteiras, é mais metáfora que realidade completamente efetiva¹⁶. De todo modo, a globalização dos mercados financeiros e a expansão das corporações transnacionais, as novas organizações multilaterais, algumas das organizações regionais supranacionais e a atuação política dos países mais desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, vêm alterando profundamente a autonomia que os Estados nacionais tinham na "era de ouro" do capitalismo.

De fato, a emergente forma de desregulação/regulação experimentada no mundo atual vem reduzindo muito o poder de determinação das instituições ancoradas no plano nacional: elas perderam espaço tanto para atividades e instituições que escapam das fronteiras domésticas como para instituições que articulam atividades no plano subnacional. A ênfase dada ao poder de determinação, à soberania, chama a atenção para o fato de que os Estados nacionais, ou ao menos a grande maioria deles, não perderam seus territórios, mas parte de sua capacidade de controle e comando sobre as atividades aí desenvolvidas ou sobre aquilo que as afeta. Cada um deles perdeu espaço político não só para as corporações transnacionais e a finança internacional, mas também para instituições multilaterais como a Organização Mundial do Comércio ou para associações regionais supranacionais como a União Européia, o Nafta ou o Mercosul. Além disso, em algumas partes do globo essa fragilização dos Estados nacionais tem dado lugar ao fortalecimento de instituições reguladoras subnacionais, regionais ou locais, distritos industriais, "cidades globais" etc. É claro que esse processo de mudança é muito desigual, afetando de forma diferente os vários Estados nacionais¹⁷.

(14) Unctad (1996), op. cit., pp. xxiii. Aí encontram-se estatísticas sobre comércio intrafirma nas transnacionais (pp. 103-107). A expansão das transnacionais não se dá apenas por meio do comércio e dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros, mas também mediante acordos de fornecimento com outras empresas, licenciamento de produtos, assistência técnica etc.

(15) Cf. ibidem. Hirst e Thompson constroem um elucidativo tipo ideal do mundo globalizado, mas tanto sublinham a distância entre o tipo e os processos reais que esmaecem a novidade das tendências globalizantes hoje já em operação (Hirst, Paul e Thompson, Grahame. "Globalization in question: international economic relations and forms of public governance". In: Hollingsworth, J. Rogers e Boyer, Robert (eds.). *Contemporary capitalism — the embeddedness of institutions*. Nova York: Cambridge University Press, 1997, cap. 11). Uma interpretação mais acurada da atual fase do capitalismo encontra-se em Chesnais, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996; idem (org.). *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.

(16) Cf. Wyatt-Walter, Andrew. "Regionalism, globalization, and world political order". In: Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in world politics*. Oxford University Press, 1995.

(17) Hollingsworth e Boyer ("From national embeddedness to spatial and institutional nestedness". In: Hollingsworth e Boyer, op. cit., cap. 14) fazem uma descrição muito abrangente do novo regime de regulação que vem surgindo no mundo atual com suas instituições reguladoras interdependentes e distribuídas mais equitativamente por todos os âmbitos, desde o local até o internacional. O esquema analítico sugerido, porém, carece de hierarquia, sendo a relação de causalidade entre os diversos âmbitos muito ubíqua. Além disso, a ênfase institucional é tão grande que por vezes se esquecem de que a sociedade é, antes de tudo, prática social.

A questão não é só quantitativa — mais ou menos Estado —, mas também qualitativa. O Estado, a principal instituição de base nacional, tende na nova situação a mudar "por dentro". Certos ramos do aparelho de Estado tendem a enfraquecer-se ou desaparecer, outros a fortalecer-se e alguns novos podem surgir. Mais ainda: é possível que os órgãos suprimidos da organização estatal dêem lugar a outros sistemas de regulação privados ou públicos paraestatais ou não estatais. E isso vale também para as políticas de Estado. É verdade que um governo já não é mais livre para decidir aumentar em demasia o seu déficit para cobrir despesas destinadas, por exemplo, a "resolver" o problema da habitação popular, a menos que não dependa da renovação dos fluxos financeiros internacionais de curto prazo para equilibrar o seu balanço de pagamentos. A ortodoxia financeira não é agora apenas uma questão de idiosincrasia ideológica do governante de turno. Ela é garantida por uma possível interrupção dos fluxos financeiros destinados aos países que não a adotem e pela ameaça implícita de uma crise no balanço de pagamentos¹⁸. Em compensação, uma condução "adequada" da política macroeconômica pode dar condições para Estados e regiões aproveitarem a grande liquidez do mercado financeiro global para gerar altas taxas de investimento nos seus espaços econômicos, muito além da capacidade de poupança própria.

Tudo isso está a mostrar que a nova situação econômica e política mundial coloca todos os países do globo e seus Estados em uma nova situação estratégica. É verdade que os Estados perderam capacidade de comando sobre empresas e mercados, mas o mais importante é que estão mudando ou tendem a mudar de orientação. Eles estão "aos poucos se engajando num jogo competitivo diferente: competindo por participação no mercado mundial como o meio mais seguro de aumentar a riqueza e a segurança econômica"¹⁹. As alternativas agora já não são distintas estratégias de construção de capitalismos nacionais. Esse tempo já passou. A questão central não é tanto se cada sociedade integra-se ou não ao capitalismo transnacionalizado (de fato, várias sociedades ainda estão à margem do sistema, principalmente na África), mas como está integrada. É em face dessa nova situação estratégica que cabe discutir políticas como maior ou menor abertura comercial, abertura financeira, política industrial etc. Portanto, a questão das alternativas estratégicas nacionais, que de início parecia ter perdido interesse, se recoloca agora, mas de modo diverso. Ainda há suficiente autonomia institucional no plano nacional para alicerçar diferentes modos de inserção das economias e das sociedades domésticas no sistema mundial.

Alguns autores chegam a levar essa idéia ao extremo, denominando o Estado que vem surgindo nos últimos anos como "Estado de competição": "preso à corrida de ratos da economia aberta mundial"²⁰. O termo aponta para o elemento essencial que a nova posição dos Estados nacionais vem assumindo na ordem mundial atual: eles tendem a competir pela participação nas disponibilidades financeiras globais e no sistema produtivo integrado que as corporações transnacionais vêm construindo em diversas regiões

(18) Cf. Garret, Geoffrey e Lange, Peter. "Internationalization, institutions and political change". In: Keohane, Robert e Milner, Helen (eds.). *Internationalization and domestic politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1996.

(19) Cf. Strange, Susan. "The persistent myth of 'lost' hegemony". *International Organization*, n° 41, 1987, p. 564.

(20) Cerny, Philip. *The changing architecture of politics: structure, agency and the future of the State*. Londres: Sage, 1990, p. 228. Ver também Pалан, Ronen, Abbot, Jason e Deans, Phil. *State strategies in the global political economy*. Londres/Nova York: Pinter, 1996.

do globo. No entanto, trata-se de uma categoria genérica que só serve para diferenciar as formas atuais de Estado das antigas ("liberal", "de bem-estar", "desenvolvimentista" etc). A nova ordem mundial exige que a discussão se faça em um novo patamar. As questões hoje são: quais os modos de inserção das sociedades nacionais no sistema mundial? É possível agrupá-los em algumas formas básicas? Quais são elas? Que tipos de Estado as caracterizam? Por que as sociedades adotam tal ou qual forma de inserção e não outras?

A indagação sobre as diferentes estratégias nacionais para o desenvolvimento faz parte desse mesmo universo de preocupações. As estratégias dizem respeito, mais especificamente, à gênese política dos modos de inserção global das sociedades nacionais. O que se pode entender, então, por estratégia nacional de desenvolvimento? Ela pode ser entendida como a orientação básica resultante do conjunto de políticas estatais em relação à atividade econômica, orientação que emerge por tentativa e erro, *default*, compromisso etc. ao longo do tempo²¹. Essa noção põe ênfase portanto na orientação que surge ao longo do tempo como resultante do entrelaçamento de forças políticas, e não numa eventual elaboração prévia de diretriz. Assim, um governo pode não ter uma estratégia clara, resultante de um plano de intervenção na atividade econômica; suas políticas podem ser elaboradas ao sabor das pressões de associações empresariais, de movimentos sociais etc. Ainda assim os Estados acabam produzindo estratégias, pois elas são expressões das relações de poder entre as forças políticas que operam na sociedade. Isso significa que, mesmo não tendo poder de Estado nem poder no Estado, uma força política — o movimento operário, por exemplo — pode, eventualmente, ajudar a moldar uma estratégia para o desenvolvimento.

No entanto, há que se ter claro que as estratégias para o desenvolvimento, mesmo resultando da luta política travada no interior de cada sociedade, distinguem-se do próprio processo de desenvolvimento. De fato, as diferentes estratégias são tentativas de moldá-lo. Se esta distinção já era importante nos períodos anteriores da história do capitalismo, passou a ter relevância absoluta nesta etapa de capitalismo transnacionalizado, pois não há dúvida de que se reduziu a capacidade de cada Estado nacional em moldar a vida coletiva.

Com este quadro de referência é possível agora discutir a questão da estratégia brasileira nos anos 1990.

Brasil: a construção de uma nova estratégia

Ainda não é possível desenhar com linhas fortes a nova estratégia brasileira para o desenvolvimento. Primeiro, porque ela ainda está sendo gestada e não adquiriu uma orientação bem-definida. Segundo, porque para caracterizá-la adequadamente conviria comparar o caso brasileiro aos

(21) Cf. Haggard, Stephen. *Pathways from the periphery*. Nova York: Cornell University Press, 1990.

de outras sociedades nacionais, o que não é a pretensão deste trabalho. Essa estratégia será, assim, apenas esboçada.

A inflexão liberal

Enquanto o sistema capitalista internacional entrava em nova fase de seu desenvolvimento, nos anos 1970 e 1980, o Brasil experimentava um longo processo de transição política. Esta não foi, entretanto, simples mudança de regime político, mas um processo muito complexo. Entraram em crise não só o regime militar-autoritário como também o Estado nacional-desenvolvimentista, que alicerçara a vida política do país desde os anos 1930 e cujo florescimento máximo ocorrera nos anos 1970. Isso significa que no começo dos anos 1980 desataram-se as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Também foi posta em xeque a estrutura de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal. Foram essas crises que desencadearam a transição brasileira para a democracia, isto é, a passagem do processo de liberalização do regime autoritário para o de democratização.

Ao longo desses anos de transição o Brasil gerou regras e, aos poucos, práticas democráticas de convivência política, mas não alcançou, pelo menos até 1994, a estabilidade da moeda e menos ainda logrou definir um novo padrão de desenvolvimento. Ao contrário, experimentou a deterioração de sua estratégia nacional-desenvolvimentista, orientada para a construção de um capitalismo em bases nacionais. O investimento externo, componente essencial do padrão brasileiro de desenvolvimento, converteu-se nos anos 1980 em desinvestimento. Não só os empréstimos privados estrangeiros cessaram, como ocorreu uma enorme transferência líquida de recursos para o exterior, sobretudo em virtude do serviço da dívida externa.

As políticas de Estado foram particularmente contraditórias nesse período. Por um lado, trataram de ajustar o velho modelo nacional-desenvolvimentista às dificuldades do ambiente externo. Orientaram o sistema econômico a produzir saldos crescentes na balança de comércio exterior para cobrir as necessidades de divisas destinadas ao pagamento do serviço da dívida externa. O sistema empresarial do Estado foi esvaziado do seu dinamismo próprio e subordinado aos objetivos mais amplos do "ajustamento". Por outro lado, apesar de decadente, o modelo nacional-desenvolvimentista foi juridicamente consolidado com a Constituição de 1988. Criou-se uma carapaça legal rígida, aparentemente poderosa, que assegurava a preservação das velhas formas de articulação entre Estado e mercado no exato momento em que avançava o processo de transnacionalização no plano mundial.

Assim, ao longo dos anos 1980 o país perdeu qualquer sentido de orientação próprio. A deterioração do padrão de desenvolvimento e, em

especial, a fragilização do Estado manifestaram-se na redução substancial de investimentos e em crescentes tensões inflacionárias, combatidas por políticas muito distintas, sucessivas e de curta duração. O combate à inflação e as alternativas para enfrentá-la a curto prazo substituíram o desenvolvimento como principal questão política²². Somente no começo da década de 1990, durante o governo Collor de Mello (março de 1990 a setembro de 1992), ocorreu uma ruptura significativa com o velho padrão nacional-desenvolvimentista. De fato, foi nesse período que surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento que, aos poucos e de maneira hesitante, o governo Fernando Henrique foi redesenhando.

Qual a orientação implícita no conjunto das reformas propostas e parcialmente implantadas no governo Collor? Primeiro, convém defini-la de um ponto de vista negativo. Desse ângulo, as políticas implementadas por Collor representaram essencialmente a desistência de construir no país uma estrutura industrial completa e integrada em que o Estado cumprisse o papel de redoma protetora em relação à competição externa e de alavanca do desenvolvimento industrial e da empresa privada nacional. Já de um ponto de vista positivo a estratégia de desenvolvimento desencadeada por Collor pode ser definida como de integração liberal da economia doméstica ao sistema econômico mundial. Não se visava, como no modelo anterior, construir uma estrutura industrial nacionalmente integrada, mas preservar apenas aqueles ramos industriais que conseguissem, depois de um período de adaptação, mostrar suficiente vitalidade para competir abertamente numa economia internacionalizada. Desta forma, o parque industrial doméstico tendia a converter-se em parte especializada de um sistema industrial transnacional. Para isso o governo Collor suspendeu as barreiras não tarifárias às compras do exterior e implementou um programa de redução progressiva das tarifas de importação ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, implantou um programa de desregulamentação das atividades econômicas e de encolhimento do braço empresarial do Estado (privatizações) para recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o seu papel na impulsão da indústria doméstica. Finalmente, a política de integração regional materializada na constituição do Mercosul (1991) tinha como horizonte ampliar o mercado para a produção doméstica dos países-membros.

Essa estratégia embrionária de desenvolvimento foi conservada, apesar de algumas hesitações (quanto à abertura comercial e às privatizações), mesmo depois do *impeachment* de Collor. Assim, as tarifas alfandegárias médias passaram de 31,6% em 1989 para 30% em setembro de 1990, 23,3% em 1991, 19,2% em janeiro de 1992, 15% em outubro de 1992 e 13,2% em julho de 1993, seis meses antes do Cronograma inicialmente fixado. No entanto, o impacto da liberalização comercial sobre a estrutura e o funcionamento do parque industrial brasileiro foi diminuto, em razão das condições macroeconômicas instáveis. Apesar da redução das barreiras às importações, o fracasso dos programas de estabilização lançados a partir do início do governo Collor (exceção feita ao Plano Real), a recessão vigente na maior parte do período e a preservação de uma política cambial favorável às

(22) Em virtude da deterioração do padrão anterior de desenvolvimento e do esforço exportador dos anos 1980, é muito pouco adequado, para dizer o mínimo, classificar esse "modelo" como "de substituição de importações" para efeitos de comparação com os países orientados para fora, como os do Leste da Ásia (cf. Fishlow, Albert. "Some reflections on comparative Latin American economic performance and policy". In: Banury, Tarik (ed.). *Economic liberalization: no panacea*. Oxford: Clarendon Press, 1991).

exportações e prejudicial às importações desestimularam novos investimentos industriais e restringiram a concorrência dos produtos estrangeiros²³. Em contrapartida, a indústria doméstica encontrou no Mercosul uma válvula de escape à recessão interna e às dificuldades de competir no plano mundial²⁴. Bem feitas as contas, a indústria brasileira não sofreu grandes alterações estruturais no período Collor/Itamar, mas "foi racionalizada e obteve elevação da produtividade, reagindo 'positivamente' à abertura comercial"²⁵.

Estabilização e desenvolvimento

O Plano Real — programa de estabilização lançado pela equipe do ministro Fernando Henrique Cardoso em 01/07/1994 — e as reformas institucionais e patrimoniais das relações Estado/empresa nacional/empresa estrangeira promovidas desde o início do seu governo (01/01/1995) não constituíram mudança estratégica em relação à inflexão liberal iniciada por Collor. Pelo contrário, deram-lhe muito mais consistência. As reformas institucionais promovidas por Cardoso visaram quebrar o arcabouço legal que conformava o velho Estado nacional-desenvolvimentista, reduzindo a participação estatal nas atividades econômicas e dando tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. Essas mudanças ocorreram por meio da aprovação quase integral pelo Congresso Nacional de projetos de reforma constitucional e infraconstitucional submetidos pelo governo FHC. Os projetos mais relevantes, do ângulo da mudança de estratégia para o desenvolvimento, foram: o fim da discriminação constitucional em relação às empresas de capital estrangeiro; a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela Petrobrás, empresa estatal que se tornou concessionária do Estado, com algumas regalias — é verdade — em relação a outras concessionárias privadas; a autorização para o Estado passar a conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites etc.) a empresas privadas.

Além de desencadear esse conjunto de reformas constitucionais, o governo FHC confirmou sua orientação predominantemente liberal ao estimular o Congresso a aprovar lei complementar regulando as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada já autorizadas pela Constituição (eletricidade, rodovias, ferrovias etc), ao preservar o programa de abertura comercial já implementado, ao buscar a aprovação de uma lei de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais nos moldes recomendados pelo Gatt e ao aprofundar o programa de privatizações de empresas estatais. O conjunto dessas reformas e alterações patrimoniais definiu, junto com as formas de integração da economia nacional no espaço regional sul-americano, o novo quadro institucional regulador do desenvolvimento brasileiro. Esse quadro expressou o consenso político liberalizante e interna-

(23) As taxas de crescimento do PIB foram de -4,3% em 1990, 0,3% em 1991, -0,8% em 1992 e 4,2% em 1993, já no governo Itamar Franco. Os saldos anuais de comércio exterior foram nesses anos sempre superiores a US\$ 10 bilhões, atingindo o máximo em 1992 (US\$ 15,3 bilhões) e o mínimo em 1994 (US\$ 10,5 bilhões).

(24) De fato, entre 1991 e 1994 as exportações para o Mercosul contrabalançaram a queda relativa nas vendas para os dois maiores mercados das exportações brasileiras: a União Européia e os Estados Unidos.

(25) Bielschowsky, Ricardo e Giovanni Stumpo. "A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura". In: Baumann, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus/Sobret, 1996, p. 187.

cionalizante que vinha sendo construído, desde o final dos anos 1980, pelos vários segmentos das elites brasileiras e se difundiu entre as classes médias e populares. Já a política macroeconômica iniciada com o lançamento do Plano Real foi objeto de grande controvérsia ideológica e disputa política entre facções da coalizão política governante, com a participação secundária da oposição política, embora tenha contado com grande suporte da opinião pública em razão dos seus efeitos estabilizadores. Nessa disputa sempre renovada, políticos, quadros técnicos e segmentos empresariais orientaram-se basicamente por duas variantes de liberalismo: uma modalidade mais doutrinária — o neoliberalismo — e uma outra em que ele se mescla com a tradição desenvolvimentista anterior — o liberal-desenvolvimentismo. Essa polarização político-ideológica irresolvida acabou por materializar-se numa duplicidade das ações do Estado em relação à economia e vem resultando, como se verá, em certa ambigüidade estratégica, pelo menos ao longo do primeiro governo FHC.

Desde o lançamento do Plano Real até os primeiros meses de 1995 a política macroeconômica operou basicamente sob uma ótica neoliberal e com alta dose de voluntarismo. A partir daí o governo passou a tomar vários tipos de medidas que matizaram o radicalismo de sua orientação inicial e imprimiram de forma débil e hesitante uma orientação liberal mais desenvolvimentista. É o que se verá a seguir.

Como se sabe, o Plano Real pertence a uma família de programas de estabilização baseados na melhoria das condições de oferta de capitais externos para a América Latina verificada nos anos 1990. Foi essa ampliação da oferta internacional de capitais que permitiu a vários países em desenvolvimento desencadear programas de estabilização ancorados no dólar. No caso brasileiro a vinculação foi sustentada, na ausência de contas públicas equilibradas, por um grande volume de reservas internacionais. Não se tratava, portanto, de um vínculo fixo e legal entre a moeda nacional e o dólar, como na Argentina, mas de uma relação mais flexível, que dependia do volume de oferta e procura das moedas e da intervenção das autoridades monetárias. Contudo, as autoridades governamentais deixaram claro, desde o início do Plano Real, que evitariam intervir no mercado de moedas estrangeiras. As conseqüências dessa postura seriam fortes, pois a paridade um-para-um entre o dólar e o real logo se converteu, "pelas forças de mercado", numa enorme apreciação do real em relação à moeda norte-americana, que chegou a valer apenas 0,83 centavos de real. Assim, na ausência de intervenção governamental manter-se-ia a valorização da moeda nacional por muito tempo, ao menos enquanto houvesse volume adequado de reservas.

A alteração dos preços relativos, decorrente da valorização do real, tendia por si só a desequilibrar a balança de comércio exterior, mas junto a isso a estabilização aumentou consideravelmente a renda disponível e a demanda das camadas pobres da população²⁶. Desta forma, a economia, que já vinha aquecida desde os primeiros meses da gestão Itamar Franco, apresentou um *boom* extraordinário a partir de julho, o que ampliou a

(26) Calcula-se que para os que não dispunham de aplicações bancárias, quer dizer, para a maioria da população, a renda disponível aumentou entre 15% e 27% só com o fim do imposto inflacionário.

demanda por importações e fez do mercado interno um desaguadouro mais fácil para produtos usualmente exportados. Para completar, a equipe econômica do governo, temendo o crescimento dos preços internos, decidiu, em setembro de 1994, reduzir as tarifas alfandegárias em relação aos países do Mercosul, antecipando a adoção da tarifa externa comum, prevista para janeiro do ano seguinte.

O efeito conjunto da apreciação cambial, do aumento da demanda interna e da redução das tarifas de importação acabou por levar à reversão dos saldos no comércio exterior brasileiro, positivos desde 1987. Já em novembro de 1994 os déficits comerciais começaram a aparecer, mas isso não parecia preocupar a equipe de FHC, dominada então por uma perspectiva econômica liberal-darwinista e uma visão "contábil" e ingênua — para dizer o mínimo — das contas externas. Segundo essa ótica, como o essencial era a defesa da estabilidade dos preços, havia que se preservar a taxa de câmbio por um longo prazo e, ademais, reduzir com importações o poder dos oligopólios industriais de fixar preços. Eventuais déficits no comércio e nos serviços com o exterior poderiam ser cobertos pelas reservas internacionais e por novas entradas de capitais externos. Acreditava-se que, além do volume de reservas, uma taxa elevada de juros (outra das características do Plano) e o ambiente favorável criado pela estabilização atrairiam facilmente parte da enorme massa de capitais disponível no mercado financeiro mundial. Assim, o pressuposto da política cambial do início do Plano Real era uma visão otimista sobre a globalização dos mercados financeiros: se o governo desenvolvesse a política econômica "adequada" não lhe faltaria capital para equilibrar eventuais déficits na balança de transações correntes.

A crise financeira do México, ocorrida em dezembro, mostrou os limites desse ponto de vista²⁷. A fuga maciça de capitais lá aplicados obrigou os Estados Unidos a colocar US\$ 50 bilhões à disposição do México para evitar sua quebra e as conseqüentes repercussões internacionais. Apesar da iniciativa norte-americana, a insegurança provocada pela crise acentuou o desequilíbrio das contas externas brasileiras, de forma que as reservas cambiais passaram de uma quantia superior a US\$ 40 bilhões, contabilizada até outubro de 1994, para um mínimo de US\$ 31,4 bilhões, atingido em junho do ano seguinte, sendo que somente entre fevereiro e março de 1995 as reservas caíram mais de US\$ 1,2 bilhão. Assim, a crise mexicana mostrou que, dependendo das circunstâncias internacionais, um desequilíbrio acentuado na balança comercial e de serviços pode encontrar dificuldades para ser financiado externamente. Além disso, a enorme apreciação cambial apontou para a possibilidade de desindustrialização parcial do país, tanto porque, para as multinacionais de alguns setores (o automotivo, por exemplo), importar foi se tornando mais vantajoso do que produzir internamente, como porque ficou difícil competir com produtos importados sem aumentar as compras de matérias-primas e componentes no exterior.

De qualquer maneira, o período iniciado com o lançamento do Plano Real e encerrado em março de 1995 exacerbou a tendência à integração

(27) Sobre as diferenças dos programas de estabilização brasileiro, argentino e mexicano e a atitude predominante dos liberais brasileiros em relação à crise mexicana, ver Batista Jr., Paulo N. *Plano Real e desequilíbrio externo*. São Paulo: Eaesp-FGV, janeiro de 1996 (Texto para Discussão nº 50).

liberal iniciada no governo Collor, fazendo que aparecessem claramente suas conseqüências negativas (de fato e prováveis) para o equilíbrio das contas externas do país, para o parque industrial instalado e para o nível de emprego. A possibilidade de desindustrialização, em especial, pareceu assustadora para as elites dirigentes, pois ameaçava inviabilizar o que fora uma das aspirações básicas da política brasileira dos últimos cinquenta anos. Essas conseqüências negativas estimularam, a partir de março, certa reorientação da política macroeconômica e a implementação de políticas de proteção e estímulo à atividade industrial e de serviços. Essencialmente, o governo mudou a política cambial promovendo uma pequena desvalorização e ampliando a flexibilidade na relação entre o real e o dólar²⁸. Em março de 1995 o Banco Central criou um sistema de bandas — tetos máximo e mínimo — de variação cambial que, ao ser implantado, provocou uma desvalorização do real em relação ao dólar em torno de 5%. A partir daí e ao longo de 1996 o BC promoveu minidesvalorizações cambiais seguindo aproximadamente a variação dos preços do atacado. Essa dose adicional de flexibilidade afastou de vez a política cambial brasileira do modelo argentino e aproximou-a da tradicional política das minidesvalorizações cambiais seguida pelo governo brasileiro até o lançamento do Plano Real. No entanto, a reformulação apenas evitou que a moeda nacional seguisse se valorizando em demasia frente ao dólar²⁹. A apreciação ocorrida no início do Plano Real foi mantida até 1997, quando passou a ser lentamente corrigida. Complementando a mudança cambial, a partir de março de 1995 o governo elevou extraordinariamente os juros para contrapor-se à fuga de capitais e promover, junto com outras restrições à concessão de crédito, o desaquecimento das atividades internas, tanto para reduzir as importações como para conter os preços³⁰.

Tomadas isoladamente, essas mudanças de política macroeconômica não poderiam ser consideradas inflexões estratégicas importantes: seriam apenas recuos passageiros em relação à trajetória anterior. No entanto, paralelamente foram adotadas outras medidas de política econômica que acabaram introduzindo, de fato, inovação significativa em relação ao passado recente. Sob a pressão das multinacionais automobilísticas instaladas no país — que insinuaram a possibilidade de transferir-se para outras partes, como a Argentina, caso as importações de automóveis continuassem "livres"³¹ — e das associações empresariais setoriais, o governo acabou por definir políticas de reafirmação industrial tanto mediante mudanças nas regras de comércio exterior como por meio da política de crédito. Já em março de 1995, em paralelo à mudança da política cambial, houve um recuo na liberalização do comércio exterior: foram elevadas as tarifas de importação de 106 produtos, sendo os mais importantes automóveis, eletroeletrônicos e eletrodomésticos³². Depois disso o governo continuou agindo na mesma direção, seja com medidas de proteção setorial (cotas de importação, elevação de tarifas, eliminação de isenções tarifárias, linhas especiais de crédito e eliminação de impostos sobre produtos agrícolas exportados), seja com medidas de estímulo horizontal, como as que

(28) O presidente Fernando Henrique, em entrevista ao autor, chama a atenção para as dificuldades de mudar a política cambial no momento da crise mexicana. O ajuste da política cambial foi postergado para evitar um ataque dos especuladores contra o real. Além disso, relata de forma oblíqua as disputas internas ao governo em torno da política cambial e reconhece ter sido um "radicalismo" a política inicialmente adotada, atribuindo ao caráter pluralista da sociedade brasileira as pressões que resultaram na correção de rota (Cardoso, Fernando Henrique. "Vamos reformar o capitalismo brasileiro" — entrevista a Brásilio Sallum Jr. *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, nº 39, 1997).

(29) A correção pelos preços do atacado e não pelo índice geral de preços significa que o Banco Central não inclui a variação dos preços dos serviços no cálculo da correção cambial. Com isso evita propagar para o conjunto dos preços internos a disparada dos preços dos serviços, ocorrida a partir do lançamento do Plano Real. Usando-se esse deflator, o "atraso" cambial desde o lançamento do Plano Real estava em torno de 10% até 1996 (cf. *Boletim de Conjuntura*. Rio de Janeiro: UFRJ, abril de 1996, p. 45).

(30) Essa política de desaquecimento provocou, segundo a Confederação Nacional da Indústria, um ano de redução dos índices de produção industrial (abril de 1995 a março de 1996), sendo que entre agosto de 1995 e março de 1996 os índices caíram abaixo de zero. A partir de abril desse ano notou-se uma recuperação ainda hesitante das atividades industriais. No primeiro semestre de 1997 houve recuperação nítida. Entretanto, no final do ano o governo retomou sua política "de defesa", em virtude das repercussões da crise asiática.

(31) A tarifa de importação de automóveis foi reduzida em 1994 de 35% para 20% *ad valorem*, reduzindo drasticamente a capacidade de competição das multinacionais instaladas no país, seja por causa de sua baixa produtividade, seja porque, graças à proteção, estivessem acostumadas a trabalhar com altos níveis de lucratividade. Além disso, pelo acordo que transformou o Mercosul em união aduaneira em dezembro de 1994, o Brasil eliminou as tarifas de importação para veículos e peças importados da Argentina, sujeitando porém suas exportações desses produtos ao regime automotivo argentino, que estabelece limites às importações em

abriram crédito favorecido às pequenas empresas e às exportações. A seleção dos setores industriais beneficiados, porém, não seguiu critérios globais definidos, dependendo mais da capacidade de pressão de cada setor, isto é, do seu poder de organização/mobilização política e da percepção pelas autoridades governamentais do efeito que seu desaparecimento parcial ocasionaria sobre o balanço de pagamentos e o conjunto da economia.

Essa política de reafirmação industrial teve seu ponto alto na criação de um programa especial para o desenvolvimento do setor automotivo, o qual, lançado em junho de 1995, incluía dois tipos de medidas: um sistema provisório de cotas que limitava as importações de veículos a um percentual da produção brasileira do ano anterior e que deveria durar somente até o início do ano seguinte; e um regime automotivo (para vigorar de 1996 a 1999) que reduzia drasticamente as alíquotas do imposto de importação de autopeças e máquinas e o imposto de renda para as empresas que desenvolvessem programas de investimentos e de exportação e, além disso, permitia que as empresas importassem veículos acabados com tarifas reduzidas, desde que na proporção das suas exportações. As importações realizadas fora do regime automotivo — por importadores não-fabricantes, por exemplo — continuariam a pagar a alíquota de 70% de imposto de importação. Em suma, as medidas penalizavam a importação dissociada da produção e estimulavam os investimentos e as exportações de empresas do setor automotivo já instaladas ou que viessem a se instalar no Brasil. Tratava-se, assim, de política industrial setorial no sentido forte da palavra.

Vale ressaltar três aspectos em relação a esse programa setorial. Primeiro: ele não visou apenas preservar o parque industrial já instalado no país, mas principalmente atrair investimentos novos a fim de localizar aqui uma parte importante do sistema transnacional de produção automotiva³³, e os governos estaduais e municipais ampliaram as vantagens oferecidas aos investidores (doação de terrenos e isenções fiscais). Segundo: o governo teve de abandonar em outubro de 1995 o sistema provisório de cotas de importação, porque foi condenado pela Organização Mundial do Comércio; além disso, foi obrigado a negociar a concessão de facilidades de importação para as corporações transnacionais que não tivessem ou não pretendessem ter fábricas no Brasil, sob pena de seu regime automotivo ser questionado na OMC. Isso indica que o ativismo do Estado nacional encontra limites mais estreitos, antes não existentes, em organizações do tipo da OMC, em que os países tendem a defender interesses vinculados às atividades desenvolvidas nos seus territórios. Terceiro: o programa só pôde ser instituído com a justificativa de que correspondia a uma adaptação à política vigente no Mercosul e não com qualquer justificativa vinculada à autonomia nacional. Isso mostra que no mundo contemporâneo uma política regional, mesmo envolvendo redução da soberania nacional, pode ser uma alternativa melhor do que tentar preservar uma autonomia de fato irrealizável, bem como constituir mecanismo importante de aquisição de vantagens competitivas no plano internacional.

virtude do volume de exportações.

(32) Na verdade, a primeira alteração começou em fevereiro, quando o governo timidamente elevou a alíquota de importação de veículos de 20% para 32%. Só em março, porém, elas sofreram elevação mais decisiva, para 70% *ad valorem*. Mesmo assim as importações de automóveis continuaram a crescer: no segundo trimestre do ano aumentaram 7,4% em relação ao primeiro.

(33) Este propósito consta da própria "exposição de motivos" da medida legal que criou o regime automotivo, em 13/06/1995. Em vários artigos publicados na imprensa, funcionários governamentais explicitaram a estratégia governamental de fazer do Brasil uma plataforma importante no sistema internacionalizado de produção automotiva. Cf., por exemplo, Mendonça de Barros, José Roberto (secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda), Oliveira, Gesner e Mori, Rogério. "Política industrial para o setor automotivo". *Folha de S. Paulo*, 17/09/1995, p. 2-2; Tavares Filho, Nelson (economista do BNDES). "Mercado mundial de autoveículos e o Mercosul". *Folha de S. Paulo*, 17/12/1995, p. 2-2.

Ao lado dos estímulos setoriais, o governo iniciou programas de recuperação da infra-estrutura de transporte, armazenagem, energia, irrigação etc, lançando em agosto de 1996, para ser executado em 1997 e 1998, o programa Brasil em Ação, conjunto de 42 projetos no valor de US\$ 60 bilhões, incluindo empréstimos externos e investimentos privados, além de recursos fiscais da União, estados e municípios. A idéia era recuperar a competitividade global da economia, produzindo economias externas para as empresas. Tratava-se, como afirma a retórica empresarial, de reduzir parte do "custo Brasil". O Programa retomou em um ambiente liberalizante a prática da planificação, com a grande diferença de que as funções principais do Estado seriam fornecer os recursos, planejar e supervisionar os projetos. As funções empresariais tenderiam a ficar com a iniciativa privada, a não ser nos setores em que as estatais ainda não tivessem sido privatizadas.

Em 1997 ganhou novo impulso a tendência de o governo afastar-se do fundamentalismo neoliberal e conceder ao Estado um papel mais ativo na economia. Em primeiro lugar, para restringir as possibilidades de ampliação do déficit na balança de comércio exterior, o Banco Central começou de 1997 em diante a desvalorizar mais intensamente o real em relação ao dólar, quer dizer, além da inflação doméstica. Mas isso não foi suficiente para eliminar a apreciação do real. Cálculos cuidadosos indicavam que o real ainda estava apreciado em 20% frente ao dólar no final do primeiro governo FHC.

Em segundo lugar, a definição das regras de concessão de serviços públicos em 1997 fixou melhor o quadro institucional que deveria regular a longo prazo as relações entre Estado, capital privado local e capital estrangeiro, preservando ao primeiro um papel de relevo no processo de desenvolvimento. Nas principais áreas em que o Estado desenvolvia atividades empresariais a privatização vem sendo acompanhada de uma redefinição das funções do setor público, a qual vem reforçando o papel do Estado como agente regulador e indutor das atividades econômicas nos setores em que se converteu em autoridade concedente, abandonando as funções empresariais, como nos de energia elétrica, telecomunicações e, parcialmente, no setor de petróleo e gás natural. Para regular e controlar a execução dos serviços nessas áreas foram constituídas agências públicas não governamentais. Tais agências, considerados os recursos materiais de poder de que dispõem, poderão talvez exercer mais autoridade sobre os concessionários privados do que os órgãos centrais do Estado antes exerciam sobre as empresas estatais. Sublinhe-se que, no caso, a função reguladora das agências envolve também indução de atividades econômicas, tais como o atendimento do conjunto dos consumidores, mesmo os de menor poder aquisitivo, ou o estímulo à melhora progressiva da qualidade do atendimento aos usuários. Essa nova forma de o Estado regular as atividades econômicas ainda não se desenvolveu na sua plenitude: está implantada nas áreas de telecomunicações, eletricidade e petróleo³⁴ — em que há tanto agências como normas reguladoras das atividades —, mas ainda é incipiente nas áreas de transportes, água, saneamento e outras.

(34) Por enquanto foram criadas três agências, uma para cada setor: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Petróleo e Gás Natural (ANP). Não há ainda equivalentes para o setor de transportes ferroviários e para as estradas de rodagem, também sujeitos a regime de concessão. A apreciação dessas agências aqui é extremamente sumária. Para se ter uma idéia dos problemas envolvidos na definição desse tipo de entidade, antes inexistente no quadro jurídico brasileiro, ver Brasil. Ministério das Comunicações. *Exposição de motivos nº 231/MC da Lei Geral das Telecomunicações*. Brasília, 10/12/1996.

O início da operação desse esquema na área de telecomunicações mostrou que o governo foi além da proposta de reduzir dívidas mediante privatizações e ampliar e melhorar os serviços e/ou a produção por meio de investimentos privados nacionais ou estrangeiros. Ele também acabou por impulsionar, com estímulos tarifários e boas condições de financiamento, a criação, expansão e/ou inovação tecnológica das indústrias de produtos ou componentes para os novos concessionários privados dos serviços públicos³⁵. Por essa via, sob a motivação imediata de evitar que a expansão rápida dos serviços possa redundar em grande massa de importações e maior desequilíbrio na balança de comércio exterior, o Estado pode vir a desempenhar um papel ativo na constituição de plataformas industriais de ramos específicos do sistema de divisão internacional do trabalho que as corporações transnacionais vêm aos poucos implantando desde os anos 1980.

Em suma, as reformas "orientadas para o mercado" e, em especial, a política macroeconômica posterior ao lançamento do Plano Real produziram esgarçamento, debilitação e rupturas no sistema produtivo. Em outras palavras, o tecido econômico sobre o qual foram exercitadas as políticas governamentais não era forte o suficiente para assimilá-las construtivamente, pelo menos em um período curto de tempo. De fato, mais de dez anos de estagnação econômica e instabilidade monetária tornaram o sistema econômico nacional — apesar dos aumentos de produtividade ocorridos com a abertura comercial — muito pouco competitivo em relação ao mercado mundial. Nesse contexto, a apreciação do câmbio acabou produzindo um desequilíbrio crônico nos fluxos econômicos entre o Brasil e o exterior. Esse desequilíbrio demandou permanentemente um volumoso ingresso líquido de capitais estrangeiros para "fechar" a balança de transações correntes com o exterior. Em razão disso tornou-se necessária uma política de juros altos que atraísse capitais do exterior e reduzisse as atividades econômicas internas para manter o desequilíbrio externo em níveis toleráveis, isto é, à altura da capacidade do país em financiá-lo com recursos do exterior.

Deduz-se disso tudo que a política de estabilização adotada só permitiria a preservação de taxas de crescimento econômico "razoáveis" caso fossem mantidas as circunstâncias favoráveis presentes no mercado financeiro internacional na época do lançamento do Plano Real. Isso significa que a estratégia de estabilização adotada tornou o país extremamente dependente de um fluxo contínuo de recursos externos que financiassem o seu déficit. Conseqüentemente, sujeitou a moeda nacional às oscilações do mercado financeiro mundial e a eventuais ataques especulativos tendentes a desvalorizá-la. Já vimos que essa possibilidade se realizou, de fato, depois da crise mexicana e se repetiu na seqüência da crise asiática, de fins de 1997, e após a moratória da Rússia, de agosto de 1998. Em todos os casos ocorreram ataques especulativos contra a moeda. Em todas as situações críticas o país perdeu grande quantidade de reservas internacionais e — o que é importante do ponto de vista estratégico — o governo reagiu de forma similar: manteve a estabilidade da moeda, elevando os juros para preservar reservas e conter a atividade interna e o desequilíbrio externo, e adotou, de forma

(35) No setor de telecomunicações houve redução drástica de tarifas para componentes importados e abriram-se no BNDES linhas de crédito de longo prazo (dez anos) para financiar indústrias de componentes e produtos destinados às prestadoras de serviço, além da possibilidade da participação acionária do banco nas novas concessionárias.

cada vez mais enfática, políticas tendentes a "compensar" os efeitos negativos da política de estabilização adotada. Foram tais iniciativas compensatórias que afastaram aos poucos o conjunto das políticas de Estado do modelo neoliberal.

Se as políticas governamentais vieram se orientando crescentemente para a preservação, expansão e diversificação das atividades econômicas em território brasileiro, até o final do primeiro governo FHC não houve indicação de intenção governamental ou reivindicação empresarial de desenvolver uma indústria propriamente nacional. Ao contrário, a orientação básica tem sido a de atrair ao máximo os investimentos estrangeiros e promover sua associação com empresas nacionais. Entre as associações empresariais a reivindicação não é privilegiar as empresas nacionais, mas reduzir suas desvantagens competitivas com a equalização em relação às condições — tributárias, de infra-estrutura etc. — de que dispõem as estrangeiras. Ressalte-se porém que a defesa da empresa nacional ainda continua fazendo parte do ideário de grande parte da oposição política e de segmentos minoritários da coalizão de apoio ao governo.

O enfraquecimento da perspectiva nacionalista e a articulação, ainda muito tensa, entre desenvolvimentismo e liberalismo econômico têm adquirido expressão também no plano da política externa brasileira. São centrais aqui não só a aliança do Brasil com a Argentina (mais o Uruguai e o Paraguai) para construir um bloco regional, o Mercosul, mas também o projeto de integração energética e comercial do Brasil e do Mercosul com o restante da América do Sul. De fato, trata-se de dois patamares de integração em que a perspectiva autárquica foi abandonada em favor de um regionalismo de tipo aberto. No primeiro patamar se constrói uma união aduaneira com liberdade de comércio regional, regime tarifário comum em relação a terceiros e a perspectiva de aprofundar a integração com a constituição de um mercado comum. No segundo patamar, o da América do Sul, o Brasil abandonou a perspectiva do suprimento autárquico de energia em favor de sua integração energética com os demais países do continente. Assim, vem comprando petróleo da Argentina e da Venezuela, já recebe gás da Bolívia e logo receberá da Argentina e do Peru, está se integrando à rede de energia elétrica da Argentina e da Venezuela etc. Ademais, o Mercosul procura fortalecer-se como bloco tentando firmar acordos de livre-comércio com outros países e blocos regionais da América do Sul. Segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, esse conjunto de acordos

leva o Brasil a ser o centro da América do Sul. [...] Quando o México resolveu entrar para o Nafta (Itamar Franco era presidente e eu era chanceler) eu incluí num discurso de Itamar Franco em Montevideu uma frase apoiando o México. Porque eu nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. [...] o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul. Claro que temos relações com a Europa, com a África, com a Ásia. Mas

*o espaço que nós temos de organizar é este aqui. O Helmut Kohl, da Alemanha, me disse quando eu o visitei: "Vocês estão fazendo lá o que nós fizemos aqui. Eu fiz uma aliança entre a França e a Alemanha e isso estabilizou a Europa". A aliança entre o Brasil e a Argentina estabiliza a América do Sul*³⁶.

(36) Cardoso, op. cit., pp. 24-25.

São palavras fortes, as do presidente brasileiro. Elas mostram as bases em que se sustentam as aspirações políticas brasileiras de participar mais ativamente de mecanismos coletivos de governança internacional que venham a surgir, como, por exemplo, em um novo, ampliado e reformado, Conselho de Segurança da ONU.

Do ponto de vista econômico, porém, a aliança com a Argentina e a construção do Mercosul têm um sentido mais amplo do que apenas estimular o comércio regional, no que aliás o bloco tem sido bem-sucedido. Trata-se também de valorizar os espaços econômicos nacionais, incluindo-os em um ambiente mais amplo e atraente para os investimentos das empresas transnacionais — um ambiente mais amplo mas ao mesmo tempo com especificidade suficiente para que valha a pena para as transnacionais aí concentrarem investimentos produtivos. Essa relação com as corporações transnacionais é essencial para entender a resistência do Brasil e, agora também, da Argentina ao projeto norte-americano de rápida integração das Américas numa zona de livre-comércio, a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca). Uma eventual diluição do bloco sul-americano na Alca reduziria o valor do espaço econômico regional e o peso político de cada um dos Estados-membros do Mercosul. De fato, a "política exterior" do Mercosul tem sido a de reforçar sua autonomia, não só intensificando suas relações com a América do Sul mas fortalecendo seus laços com a União Européia para contrabalançar o peso dos Estados Unidos na região.

A estratégia liberal e suas variantes

A exposição anterior, mesmo muito esquemática, permite perceber que as reformas liberais iniciadas por Collor ganharam consistência, incluindo-se, desde o lançamento do Plano Real e das reformas institucionais promovidas pelo governo FHC, em uma estratégia de desenvolvimento basicamente liberal. A orientação liberal, por menos precisa que fosse, expressava o consenso das forças políticas que ascenderam ao poder com a eleição de Cardoso. No entanto, como indicamos, para além desse denominador comum a coalizão política governante polarizou-se entre variantes distintas de liberalismo, tendo em um dos extremos o neoliberalismo e, no outro, uma mescla de liberalismo e desenvolvimentismo, que venho chamando de "liberal-desenvolvimentismo"³⁷. Essa polarização materializou-se em uma disputa constantemente renovada entre "corren-

(37) Análise a gênese e a orientação político-ideológica das forças que assumiram o poder com Fernando Henrique Cardoso em Sallum Jr., Brasília "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social*, São Paulo: Deptº de Sociologia da USP, 11(2), outubro de 1999.

tes" políticas presentes no governo FHC em torno da política macroeconômica, dos mecanismos estatais de regulação da economia e de estímulo e/ou proteção de atividades econômicas específicas. O Ministério da Fazenda e o Banco Central foram núcleos de expressão neoliberal. De fato, foram mais do que isso. Sua ação expressou um certo fundamentalismo de mercado, um voluntarismo disciplinador dos agentes econômicos para se "ajustarem" rapidamente às melhores práticas capitalistas, aos padrões internacionais de produtividade etc. Eis um conjunto de proposições políticas que resumem a perspectiva neoliberal de estabilização a curto e longo prazos: manutenção do câmbio sobrevalorizado frente ao dólar e outras moedas, a fim de estabilizar rapidamente os preços internos e pressioná-los para baixo pelo estímulo à concorrência derivada do barateamento das importações; preservação e, se possível, ampliação da "abertura comercial" para reforçar o papel do câmbio apreciado na redução dos preços das importações; o barateamento das divisas e a abertura comercial permitiriam a renovação rápida do parque industrial instalado e maior competitividade nas exportações; política de juros altos, tanto para atrair capital estrangeiro, que mantivesse um bom nível de reservas cambiais e financiasse o déficit nas transações do Brasil com o exterior, como para reduzir o nível de atividade econômica interna, evitando assim que o crescimento das importações provocasse maior desequilíbrio nas contas externas; realização de um ajuste fiscal progressivo, de médio prazo, baseado na recuperação da carga tributária, no controle progressivo de gastos públicos e em reformas estruturais (previdência, administrativa e tributária) que equilibrassem "em definitivo" as contas públicas; não oferecer estímulos diretos a atividades econômicas específicas, o que significa condenar as políticas industriais setoriais e, quando muito, permitir estímulos horizontais à atividade econômica — exportações, pequenas empresas etc. —, devendo o Estado concentrar-se na preservação da concorrência, por meio da regulação e fiscalização das atividades produtivas, principalmente dos serviços públicos (mas não estatais).

O liberal-desenvolvimentismo foi veiculado, no governo FHC, sobretudo pelo Ministério do Planejamento (principalmente quando sob o comando de José Serra), o da Indústria e do Comércio, o das Comunicações e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal financiador estatal dos programas voltados para a preservação, modernização e ampliação das atividades produtivas e de serviços. O ideário liberal-desenvolvimentista não se materializou em texto programático, mas pode ser reconstruído a partir do debate público, de conceitos esparsos aparecidos em documentos oficiais e do "espírito" de iniciativas governamentais surgidas em reação às consequências sociais e econômicas negativas do fundamentalismo neoliberal. Nessa modalidade desenvolvimentista de liberalismo também se dá prioridade à estabilização monetária, mas a urgência com que ela é perseguida aparece condicionada aos efeitos potenciais destrutivos que as políticas antiinflacionárias ocasionarão no sistema produtivo. Por isso combateu-se o radicalismo dos fundamentalistas,

exigindo um câmbio não apreciado, para evitar déficits na balança de transações correntes (comercial e de serviços), e juros mais baixos, para não desestimular a produção e o investimento. Com isso a queda da inflação não seria tão brusca, mas haveria menos desequilíbrios na economia doméstica em relação ao exterior e, assim, menor dependência de aportes de capitais estrangeiros para equilibrar o balanço de pagamentos. O liberal-desenvolvimentismo vê com bons olhos formas bem-delimitadas de intervenção do Estado no sistema produtivo. Assim, nessa perspectiva são favorecidas as políticas industriais setoriais, mas desde que limitadas no tempo e parcimoniosas nos subsídios. Tais políticas teriam por objetivo, por exemplo, não a substituição de importações a qualquer preço, mas o aumento da competitividade setorial até o padrão internacional. Esse desenvolvimentismo continua industrializante, mas seu foco ampliou-se para incluir as atividades produtivas em geral, desde a agricultura até os serviços.

A denominação "liberal-desenvolvimentismo" vincula propositalmente as designações das duas principais orientações ideológicas que têm balizado o debate em torno da política econômica brasileira desde o pós-guerra. De fato, desde os anos 1950 neoliberalismo e nacional-desenvolvimentismo estiveram em choque e definiram-se por oposição mútua. O nacional-desenvolvimentismo foi a orientação dominante até os anos 1980. Era um projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização, orientada pelo planejamento e com decidido apoio estatal. Os neoliberais, em contraste, sempre acreditaram que a livre movimentação das forças de mercado era a melhor forma de atingir a eficiência econômica³⁸. O liberal-desenvolvimentismo de algum modo resultou de uma reorganização, ainda precária, das idéias de antigos desenvolvimentistas, agora convertidos à perspectiva liberal. De fato, ele resulta da convivência, tensa e mesmo conflituosa, de orientações que antes se excluíam mutuamente. Nele o componente liberal, embora dominante, é matizado pelo antigo desenvolvimentismo. Ao longo do primeiro governo FHC as disputas entre neoliberais e liberal-desenvolvimentistas geraram uma visível duplicidade na ação governamental, embora a primeira corrente tenha dominado amplamente. Como se viu na seção anterior, embora a política de estabilização conduzida pelos neoliberais tenha constituído o eixo estratégico do governo, depois da crise mexicana foi perdendo consistência, uma vez que passou a conviver com medidas "compensatórias" *ad hoc*, de iniciativa dos liberal-desenvolvimentistas. Sob pressão política, a própria gestão macroeconômica perdeu, aos poucos, seu extremismo inicial.

Apesar de todos os notórios avanços políticos do liberal-desenvolvimentismo, do ponto de vista da trajetória efetiva da economia as medidas por ele inspiradas não passaram de políticas fracamente compensatórias, na medida em que a política de juros/câmbio — núcleo do fundamentalismo neoliberal dominante — continuou estrangulando as empresas produtivas, transferindo boa parte de seus lucros ou de seu patrimônio para os detentores de haveres financeiros e induzindo a geração de taxas crescentes de desemprego. Vale sublinhar porém que essas medidas não deixaram

(38) Cf. Bielschowsky, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988, pp. 33-34.

de ter eficácia. Embora a economia como um todo tenha se movido em ritmo muito lento, as "medidas compensatórias" permitiram a preservação e a renovação de ramos industriais que de outro modo desapareceriam (calçados e têxteis, por exemplo). Isso significa que tais segmentos tendem a recuperar sua capacidade de expansão à medida que mudem as condições macroeconômicas.

O caráter cada vez mais sistemático das medidas inspiradas pelo liberal-desenvolvimentismo aponta porém para a possibilidade de serem o embrião de uma estratégia de desenvolvimento capaz de sustentar-se ao longo do tempo, algo que a variante neoliberal não alcançou ser. A realização disso tem como condição mínima, no entanto, a superação da duplicidade já apontada e, portanto, a mudança drástica da política de câmbio/juros mantida durante todo o primeiro governo FHC. No início do seu segundo mandato, o presidente Fernando Henrique, a contragosto, acabou cumprindo essa condição mínima ao determinar a flutuação do câmbio para defender o país de um novo "ataque especulativo" (ao final se retomará esta questão).

Em síntese: embora o primeiro governo FHC tenha consolidado a estratégia liberal de integração global (intermediada pela organização de um bloco econômico regional), fracassou a tentativa de radicalizá-la mediante uma política de estabilização monetária orientada por um neoliberalismo voluntarista. Essa variante extremada mostrou não ter condições de sustentar-se, pelo menos em um contexto internacional marcado pela instabilidade e por crises financeiras periódicas, e foi perdendo consistência à medida que parte das políticas de Estado foi aos poucos escapando à sua lógica básica. Embora as políticas não enquadráveis na lógica neoliberal sigam uma orientação diversa, liberal-desenvolvimentista, constituem apenas uma promessa de alternativa estratégica, a ser construída caso as condições macroeconômicas se tornem favoráveis.

Essa análise esquemática dos ensaios de construção de uma nova estratégia brasileira de desenvolvimento silencia, entre outros aspectos, sobre um ponto importante: se essa estratégia tem uma relação excludente ou incorporadora com as massas pobres e miseráveis. Não há dúvida de que houve, depois do Plano Real, uma elevação da renda dos mais pobres e até redução de alguns índices que denunciavam a miséria em que vive boa parte da população brasileira. Pesquisa recente mostra que, desde o lançamento do Plano até janeiro de 1996, 5 milhões de pessoas romperam a faixa da pobreza em seis regiões metropolitanas do país, embora isso não tenha passado de recuperação das perdas de renda sofridas pelos pobres desde 1991³⁹. Em segundo lugar, as iniciativas tomadas pelo governo no setor educacional — dando prioridade ao ensino fundamental — constituem medidas importantes e inovadoras em termos brasileiros. Também, não cabe dúvida de que houve um grande esforço para aumentar os gastos com a saúde pública, e existem também boas evidências de que nos municípios mais pobres do país, onde o governo vem concentrando seus gastos sociais, caíram os índices de mortalidade infantil.

(39) Cf. a pesquisa "Renda e pobreza — os impactos do Plano Real", de Sonia Rocha (Ipea-Seplan).

A pequena redistribuição de renda em favor dos mais pobres logo depois do lançamento do Plano Real e a melhora de alguns índices de bem-estar na base da pirâmide social foram, no entanto, um subproduto da estabilização monetária e de algum ganho de eficiência nas políticas sociais. Tudo isso é relevante mas não chega a caracterizar a estratégia liberal como incorporadora. De fato, o governo não hesitou quanto às suas prioridades — inflação baixa a todo custo — quando se tratou de reagir às crises possibilitadas pela sua própria política. Assim, como resultado das reações governamentais às crises mexicana e asiática e à moratória russa reverteu-se a distribuição inicial da renda e produziram-se taxas de desemprego nunca vistas antes.

O modo como o governo tratou a questão agrária reforça esta avaliação. Mesmo que durante o governo FHC tenham sido distribuídas mais terras que nos governos anteriores, essa distribuição foi encarada principalmente como um mecanismo destinado a esvaziar as demandas por reforma agrária lideradas pelo Movimento dos Sem-Terra, apoiadas pela Igreja Católica e com grande simpatia no meio urbano. Embora o programa de distribuição fundiária e assentamento tenha ganho cada vez mais consistência (em termos de mecanismos institucionais e volume de recursos), as demandas por reforma não foram tratadas, de forma positiva, como uma oportunidade de gerar políticas destinadas a reduzir substancialmente a desigualdade social. Assim, embora tenha havido preocupação em dar aos assentados alguma infra-estrutura material para a produção (estrada, casa, trator), não houve esforço semelhante para capacitá-los tecnicamente para produzir de forma eficiente, e sem isso torna-se difícil que eles venham a ter sucesso no contexto de uma agricultura modernizada. No que diz respeito ao financiamento, o Pronaf, programa de empréstimos à agricultura familiar, foi um avanço importante, pois chegou a atender ao final do primeiro governo FHC cerca de 500 mil famílias de agricultores, boa parte das quais nunca tivera acesso ao crédito. Trata-se, sem dúvida, de programa relevante para reduzir a massa de pequenos proprietários que perdem suas terras todos os anos.

Em um contexto macroeconômico adverso, todas essas medidas redistributivas cumpriram também uma função compensatória. É possível porém que em outro contexto estratégico possam se tornar mecanismos importantes de incorporação. Assim, embora a variante neoliberal da estratégia de desenvolvimento adotada nos anos 1990 não tenha favorecido a incorporação das massas pobres, isso não implica necessariamente que toda estratégia liberal, seja qual for a sua variante, seja incompatível com ela.

Observações finais

O argumento básico aqui desenvolvido reconhece, de início, que a nova etapa de desenvolvimento globalizado do capitalismo tende a invia-

bilizar todos os projetos de construção de capitalismo em bases nacionais. Mas não aceita a implicação, que se tenta tirar disso, de que todos os países venham a se integrar do mesmo modo no sistema capitalista mundial. Considera, ao contrário, que eles o farão de maneiras diversas, regulados por instituições próprias, dependentes das condições naturais e sociais legadas por sua história e das escolhas políticas que fizerem. Por essa via, ganha novamente significado a questão das estratégias nacionais para o desenvolvimento.

Mostrou-se que ao longo dos anos 1990 emergiu uma nova estratégia brasileira de desenvolvimento, orientada para a redução do papel regulador do Estado, a eliminação das funções empresariais que desempenhava e a abertura e integração da economia doméstica na economia mundial, por meio da construção do Mercosul. Ao longo do primeiro governo FHC essa estratégia radicalizou-se e foi dominada pelo que denominamos "fundamentalismo neoliberal". Tal variante radical de liberalismo não mostrou condições de sustentar-se a longo prazo, ao menos no ambiente internacional instável dos anos 1990, mas surgiram aos poucos, paralelamente à política neoliberal de estabilização, iniciativas de proteção e estímulo às atividades econômicas domésticas que podem se tornar, em diferentes condições macroeconômicas, o embrião de uma nova variante estratégica, a "liberal-desenvolvimentista".

A partir de janeiro de 1999 a mudança radical da política de câmbio, feita sob o impulso de um violento ataque especulativo, quebrou as bases macroeconômicas que delimitaram o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Em lugar do câmbio semifixo e sobrevalorizado, instituiu-se o câmbio flutuante e, talvez, de início, até subvalorizado pelas circunstâncias desfavoráveis da mudança. Ao invés de uma política de juros altos, o Banco Central passou a orientar-se para a baixa dos juros até o patamar internacional, na medida em que o controle da inflação assim o permitisse. Com isso, a crise econômico-financeira de janeiro deu impulso, não ao abandono da estratégia liberal, mas a uma possível transformação política no seu interior, em direção à construção de uma estratégia liberal-desenvolvimentista.

Uma transformação desse tipo, no entanto, é problemática. Ela não pode ocorrer sem uma rearticulação no interior da coalizão governante e uma mudança nas relações dela com a sociedade. Ora, o enfraquecimento político da Presidência da República desde a quebra da mística da estabilidade do real, em janeiro de 1999, tornou essa operação política necessariamente difícil, mesmo na suposição de que ela seja almejada pelo chefe de governo. Na medida em que o presidente perdeu grande parte do seu prestígio popular, reduziu-se muito sua capacidade de comando sobre os partidos da coligação governista. Ademais, a insistência da Presidência na preservação do fundamentalismo liberal no primeiro mandato devorou parte dos quadros técnicos e dos apoios político-sociais que lhe permitiriam "virar o jogo" rapidamente. Essas dificuldades políticas foram acentuadas pela evolução desfavorável, embora não catastrófica, da economia em 1999.

No presente ano as mudanças de política macroeconômica começaram a produzir efeitos favoráveis sob todos os aspectos. E, muito tortuosa e lentamente, a recomposição política antes mencionada vem se processando — seja no plano político-partidário, seja no da relação entre governo e interesses organizados da sociedade —, o que tem se expressado em várias iniciativas governamentais afins com o liberal-desenvolvimentismo. Seria temerário afirmar, no entanto, que tais políticas se converterão no futuro em parte de uma estratégia bem-definida de desenvolvimento.

Recebido para publicação em
19 de julho de 2000.

Brasílio Sallum Jr. é professor
do Departamento de Sociologia
da USP.

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 58, novembro 2000
pp. 131-156
