

Ecletismos em dissenso

MÁRIO FERREIRA PRESSER

NESTE ARTIGO tem-se por objetivo fornecer alguns elementos para a compreensão do profundo dissenso entre os “heterodoxos” brasileiros – uma denominação ampla englobando o grupo heterogêneo de economistas que se opunham ao ajuste ortodoxo da economia brasileira nos anos 1980-85 – com relação a dois temas primordiais do debate econômico no Brasil e na América Latina: as políticas de estabilização necessárias para erradicar regimes de alta inflação, e as oportunidades e perigos da inserção na globalização.

Procura-se reconstituir o debate havido no período 1989-92 – ou seja, desde o fracasso do Plano Verão até o *impeachment* do presidente Collor. Neste período, pretende-se indicar as raízes da rápida convergência dos neo-estruturalistas da PUC-RJ com as recomendações emanadas do chamado Consenso de Washington (CW) (1) e as da maturação de um projeto alternativo elaborado pelos keynesianos da Unicamp.

Na década de 80, tornaram-se conhecidos como neo-estruturalistas numerosos economistas latino-americanos filiados a diversas instituições – ao CEDES (Buenos Aires), à CIEPLAN e à CEPAL (ambas em Santiago do Chile), e à PUC-RJ (Rio de Janeiro). Em geral, excetuando os poucos remanescentes da geração “estruturalista” da CEPAL, tratava-se de economistas treinados no *mainstream* anglo-saxão, mas que viam suas realidades nacionais como singulares. Lance Taylor, um dos pioneiros e patrono internacional dessa tradição, aponta as principais características comuns da visão neo-estruturalista (Taylor, 1993): seguem uma metodologia macroeconômica comum – o modelo de três hiatos (poupança, externo e fiscal) – e se valem de identidades contábeis agregadas para as variáveis poupança, investimento e fluxos de capitais externos.

A maioria foi crítica às várias medidas que formam a base do CW para os países da América Latina, defendendo uma solução integrada dos problemas de estabilização no curto prazo e o crescimento no médio e longo prazos na questão das políticas de estabilização. Na questão da integração à globalização, a maioria postula formas renovadas de intervenção estatal e uma abertura externa lenta e cautelosa. Os neo-estruturalistas da PUC-RJ distinguem-se porém dos seus homólogos latino-americanos por convergirem, no período estudado, para a visão do *mainstream* das políticas de estabilização e reformas estruturais – incluindo a abertura externa – para os países em desenvolvimento, visão esta consolidada no final da década de 80 no CW.

Por sua vez, os keynesianos da Unicamp tiveram uma formação bastante eclética. Vários deles são herdeiros diretos da tradição cepalina (histórico-estrutural), suplementada por uma formação em Economia Política clássica (Ricardo e Marx) e pela incorporação das idéias de Kalecki, Keynes e Schumpeter. Para eles, a economia do *mainstream* simplesmente não constitui uma ferramenta analítica adequada para a análise do capitalismo, traço que os distingue dos neo-estruturalistas de todos os matizes. Sublinham a historicidade da própria Economia, a instabilidade intrínseca do sistema capitalista, sua tendência permanente para crises, a constante transformação dos seus mercados e a racionalidade sob incerteza dos agentes econômicos. Não reconhecem qualquer tendência automática das economias capitalistas à estabilidade no longo prazo, o que dificulta o emprego de técnicas de otimização e, logo, o diálogo com o *mainstream*.

Examinar-se-á separadamente as contribuições dos neo-estruturalistas da PUC-RJ e dos keynesianos da Unicamp em dois itens: primeiro, a análise do regime da inflação brasileira e a discussão das políticas de estabilização; segundo, as reformas estruturais recomendadas para assegurar a abertura da economia brasileira e sua inserção na globalização em curso, dando-se destaque para a abertura comercial e a abertura ao investimento direto externo (IDE).

Inflação e políticas de estabilização

A contribuição neo-estruturalista

É inegável a importância da contribuição de vários economistas da PUC-RJ ao pensamento neo-estruturalista latino-americano no desenvolvimento das teorias da inflação inercial, neste caso resultante da oposição ao ajustamento ortodoxo promovido por Delfim Netto (1979-85) (2). Na formulação inicial dessas teorias, a inflação brasileira tem propriedades específicas e uma dinâmica própria, resistindo às pressões deflacionárias das políticas ortodoxas: há predominância da inércia inflacionária sobre as condições da demanda e da oferta agregadas, exigindo prioridade à desindexação da economia no combate à inflação (Modiano, 1992).

No entanto, ao final da década de 80, uma descrição breve do seu pensamento econômico em matéria de estabilização passou a ser que, uma vez eliminado o componente inercial da inflação (por meio da desindexação generalizada e da coordenação das decisões de preços na fase inicial da estabilização), a problemática econômica brasileira perde qualquer especificidade ou dinâmica. Os dois elementos que restam a enfrentar – o conflito distributivo e o controle da expansão monetária (pela eliminação do déficit fiscal) – são comuns a todas as economias capitalistas. Suas divergências com as alas mais ortodoxas do *mainstream* resumem-se àquelas entre “novos keynesianos” e “novos clássicos”, então, especialmente na questão da rigidez de curto prazo dos preços, que tem importância

decisiva na escolha das âncoras nominais da economia. Nas palavras do seu mais destacado macroeconomista:

“Quero crer que a necessidade de aliar políticas de supressão da inércia inflacionária às políticas de controle monetário-fiscal constitua, a esta altura, matéria mais ou menos consensual entre os economistas brasileiros, pelo menos num nível conceitual” (Bacha, 1988: 7).

Assim, no final da década de 80, na tradição neo-estruturalista, promoveu uma discussão integrada dos problemas da estabilização no curto prazo e do crescimento nos médio e longo prazos. A pergunta básica que os economistas tentaram responder era: Como restaurar taxas de crescimento do PIB próximas às históricas, necessárias para incorporar uma população economicamente ativa (PEA) que deve crescer a 3,5% ao ano na década de 90? As respostas foram encontradas com base numa série de “exercícios de crescimento” empregando modelos de três hiatos (Carneiro & Werneck, 1990; 1993a e 1993b) e nas propostas em que defendiam “reformas estruturais” para criar incentivos adequados no lado da oferta (3).

As conclusões desses “exercícios” foram pessimistas, projetando um teto para o crescimento próximo a 3,5% ao ano para a década de 90, menos da metade da taxa histórica do período 1940-80, ainda assim supondo a eliminação do déficit fiscal e a possibilidade de financiar um déficit em conta corrente próximo a 1% do PIB (Carneiro & Werneck, 1993a). Taxas maiores de crescimento exigiriam a redução das restrições fiscal e de poupança interna (a restrição externa não era considerada um obstáculo, uma vez que se considerava financiável um pequeno déficit em conta corrente). Havia uma forte complementaridade na superação de ambas as restrições, exigindo um forte ajuste fiscal. Todavia, os autores dessa corrente postulavam que uma estabilização bem-sucedida, acompanhada de uma liberalização comercial que possibilitasse maiores importações de bens de capital, poderia aumentar substancialmente a produtividade dos novos investimentos (Carneiro & Werneck, 1993b).

O principal problema era como evitar que o ajuste fiscal gerasse uma forte recessão durante a fase inicial da estabilização. Daí a importância do padrão do ajuste fiscal: os autores defendiam a transferência da poupança do setor público para o setor privado, aumentando a capacidade do investimento privado. Para isto era necessário tanto elevar a carga fiscal líquida como cortar os gastos de consumo do governo e renegociar a dívida externa. Os autores reconheciam que o consenso interno entre os principais agentes – empresariais e políticos – não ia além do apoio aos cortes nos gastos de consumo do governo. Essa falta de consenso político interno retiraria credibilidade da estabilização, por não poder ser acompanhada de uma profunda reforma fiscal, com elevação da carga tributária e eliminação das transferências ao setor privado (créditos fiscais, subsídios etc.). Mesmo assim, os neo-estruturalistas da PUC-RJ constataram que, como seqüela

do enfraquecimento do poder de intervenção estatal resultante da falta de consenso interno, haveria a aceitação de um papel maior das “forças de mercado” na sociedade brasileira no final da década de 80.

Bacha & Carneiro (1992) defendiam uma mistura de heterodoxia (política de rendas) e ortodoxia (disciplina fiscal e liberalizações) como refletindo a “convergência profissional” na América Latina, depois do sucesso da estabilização mexicana. No Brasil, um novo plano de estabilização dependeria da formação de uma coalizão política estável para sustentar um governo reformista, apoiado numa equipe econômica coesa e com alto nível profissional, que pudesse realizar as reformas necessárias e criar uma rede de proteção social aos mais pobres. A ênfase estava na persistência e na consistência das políticas econômicas como fatores essenciais para o sucesso das estabilizações. As instituições multilaterais deveriam aliviar as condicionalidades cruzadas e apoiar equipes econômicas “reformistas” (no sentido empregado pelo CW), empenhadas numa profunda reforma do setor público (4), um processo que certamente demandaria algum tempo.

A ampla reforma do setor público, incluindo as privatizações, tornou-se a principal proposta para a superação das restrições de poupança interna e fiscal, apontadas nos “exercícios” descritos anteriormente. Adicionalmente, as privatizações poderiam dar uma contribuição significativa na elevação da eficiência do setor público. Mas, os neo-estruturalistas reconheciam que mudar a responsabilidade pelo investimento nos setores intensivos em capital, do setor público para o setor privado, esbarraria na consistência macroeconômica, porque permaneceria a restrição de poupança interna. A consistência poderia ser alcançada mediante a entrada de IDE atraído pelas privatizações (elevando a poupança externa), o que adicionalmente tornaria a restrição externa menos atuante, e pela elevação da produtividade da economia com a abertura do regime de comércio exterior.

Os neo-estruturalistas da PUC-RJ, ao contrário dos seus demais congêneres latino-americanos, não compartilhavam das críticas keynesianas ao *mainstream* na questão do financiamento do desenvolvimento econômico. As “falhas de mercado” enfatizadas pelos keynesianos de vários matizes referiam-se àquelas que envolvem poupança, investimento e financiamento, resultantes da formação de uma taxa de juros de longo prazo inadequada para o crescimento por problemas ligados tanto à especulação e à incerteza, quanto à intermediação financeira. Nos modelos de três hiatos, esses temas encontram-se notoriamente ausentes. Nas decisões de investimento, a visão que predomina entre os economistas da PUC-RJ é, na prática, essencialmente pré-keynesiana: a elevação prévia da poupança torna-se um requisito necessário para financiar o investimento e o crescimento. Daí, a ênfase no *trade-off* entre consumo (público e privado) e poupança presente nos seus “exercícios”, como se a economia brasileira, em meio a profunda estagnação, estivesse numa trajetória de pleno emprego.

Assim, os “exercícios” macroeconômicos e as propostas de “reformas” dos neo-estruturalistas da PUC-RJ apontavam para uma rápida convergência com pontos centrais do CW. A questão crucial de aceitar aberturas comercial e financeira aceleradas ainda não estava plenamente incorporada a suas propostas de estabilização com reformas. Mas estas já ofereciam um inesperado respaldo ideológico “progressista” aos interesses conservadores no Brasil que, neste período, estavam defendendo a privatização dos melhores ativos estatais e uma forte seletividade nos gastos sociais públicos.

A contribuição keynesiana

Na contribuição de vários economistas da Unicamp para o entendimento da crise brasileira na década de 80 destaca-se uma interpretação keynesiana da inflação. Na raiz da divergência com os teóricos da inflação inercial, encontra-se a crítica de Tavares & Belluzzo (1984) à utilização de um modelo de formação de preços em que o salário é exógeno e o *mark-up* fixo para explicar a inflação no capitalismo contemporâneo. Essa crítica afirma que, no início da década de 70, com a ruptura das regras adotadas em Bretton Woods e a adoção do regime de taxas de câmbio flutuantes, a volatilidade de certos preços básicos da economia internacional (as principais taxas de juros e câmbio) e os grandes choques e contrachocos nos preços das *commodities* (em particular do petróleo), aumentaram drasticamente as condições de incerteza em que se processa o cálculo capitalista. As antecipações de choques reais ou flutuações acentuadas nas taxas de câmbio e juros, em ambientes econômicos mais desregulados e liberalizados, modificam substancialmente a formação dos preços de oferta nos mercados à vista (*spot*) de insumos e fatores (expectativas mais elásticas traduzem o aprendizado dos agentes privados nesses ambientes).

Os economistas keynesianos enfatizavam que os mercados *spot*, com preços flexíveis, não são compatíveis com contratos monetários de longo prazo, utilizados para reduzir a incerteza no planejamento empresarial dos grandes oligopólios industriais. Para Tavares e Belluzzo, a maior instabilidade dos preços de oferta negociados nos mercados *spot*, transmitiu-se à formação dos preços industriais nas décadas de 70 e 80. Modifica-se a natureza das expectativas de curto prazo dos agentes econômicos, que introduziram no cálculo econômico as variações esperadas na formação dos principais preços. Logo, na presença de expectativas de elevação das taxas de juros ou desvalorização cambial, haveria uma elevação preventiva das margens no setor real, dando origem a pressões inflacionárias com relativa independência do estado da demanda. No caso brasileiro, a aceleração da inflação na década de 80, em resposta aos choques externos e internos, explicava-se pela dinâmica da formação das expectativas privadas num ambiente econômico marcado pela restrição externa: as expectativas altistas refletiram basicamente a

escassez de divisas e empurrara os *mark-ups* desejados para cima, tarefa facilitada pela fraca concorrência no mercado interno, resultante da contenção das importações como parte do ajustamento externo e que impedia disciplinar a formação de preços dos setores oligopólicos internos pela concorrência internacional. Neste ambiente protegido, a formação de expectativas adversas, resultante da escassez de divisas, poderia conduzir a uma aceleração da inflação até mesmo na ausência de choque reais ou nominais efetivos.

Uma interpretação keynesiana alternativa da inflação brasileira, caracterizando-a como uma crise monetária, apareceu em Belluzzo & Almeida (1990) e Belluzzo (1993). O ponto de partida era o mesmo – o ajustamento à restrição externa dominante e os seus efeitos de retroalimentação – mas enfatizando as conseqüências nos mercados monetário e cambial. Segundo essa interpretação, as crises monetárias poderiam ser interpretadas como motivadas pela ruptura da avaliação privada da riqueza sob determinado padrão monetário. Nas crises monetárias, rompe-se a trindade das funções da moeda: meio de circulação, padrão de preços e reserva de valor. A característica marcante dos regimes de alta inflação está em que a função meio de circulação separa-se das demais e outro ativo (o dólar, por exemplo) passa a servir de padrão de preços e reserva de valor. A des-monetização da economia nacional, característica dos regimes de alta inflação, é conseqüência da fuga da moeda motivada pela ausência dessas duas funções. Com a restrição externa imposta pela crise do endividamento, os exportadores deteriam um poder inusitado de veto às políticas econômicas nesses regimes, por terem acesso privilegiado ao novo ativo de referência.

No caso brasileiro, as autoridades monetárias reconheceram a quebra da unidade das funções da moeda na década de 80, criando uma “moeda indexada” para as funções de padrão de preços e reserva de valor, utilizando-se a moeda nacional unicamente na função meio de pagamento. É a existência de duas moedas, uma indexada (5) e outra não, que explica a “inércia” na inflação – vale dizer, a preferência dos agentes econômicos mais relevantes pela taxa de juros nominal esperada de curtíssimo prazo (*overnight*) como o indexador dos preços nos mercados de bens e serviços – e o favorecimento, com lucros “extraordinários”, a todos agentes (sendo os bancos os mais notórios) que podem arbitrar entre as duas moedas, captando ou comprando na moeda comum e emprestando ou vendendo na moeda indexada. Os lucros extraordinários permitem a redução do endividamento privado e um elevado grau de mobilização da liquidez pelos grandes agentes privados na economia brasileira. Mesmo assim, a soberania da moeda nacional vê-se ameaçada pelas fugas de capitais e pelo incipiente processo de dolarização.

A possibilidade de alterar rapidamente a composição dos ativos nas carteiras privadas, reagindo prontamente às políticas de estabilização, constitui o cerne da

tese de que a elevada liquidez privada é o fator determinante do fracasso dos planos de estabilização na década de 80. Belluzzo e Almeida enxergavam a raiz da crise fiscal na crescente ineficácia das autoridades públicas na gestão monetária (a “senhoriagem” torna-se decrescente) e na regulação das taxas de juros (o estoque da dívida pública, sendo de curto prazo, é contaminado quase instantaneamente por esta regulação) – um ponto de vista bem diverso do apresentado pelos neo-estruturalistas da PUC-RJ.

A proposta mais elaborada de estabilização feita por economistas da Unicamp, após o Plano Collor, encontra-se em Miranda (1993), um estudo preparado no âmbito do amplo *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB)* (6). Miranda endossava as interpretações keynesianas de que a inflação brasileira adquire uma dinâmica dominada por expectativas prospectivas (*forward-looking*). Os sinais de preços mais relevantes para a formação dessas expectativas são as tarifas públicas, a taxa de câmbio e a taxa de juros (sendo esta o elemento mais volátil, dependendo da postura do Banco Central). De fato, após o Plano Collor II, a taxa de referência do mercado monetário (TR), particularmente sensível às tentativas de restrição da liquidez interna pelo Banco Central, tornou-se o indexador informal mais importante da economia.

No ambiente econômico adverso e politicamente instável que vigorou após o *impeachment* de Collor, a meta proposta pelo *ECIB* era ambiciosa: enfrentar e resolver a crise macroeconômica, com a formulação simultânea de um projeto de desenvolvimento competitivo. O principal desafio era o de assegurar que o necessário e urgente programa de estabilização, que deveria adotar soluções de choque na tradição heterodoxa, não criasse uma contradição entre o curto e o longo prazos, permitindo a criação de condições que induzissem as decisões de investimento e financiamento de longo prazo.

Miranda analisou as condições que deveriam ser satisfeitas pelas duas formas canônicas de estabilização – âncora monetária e âncora cambial – bem como por um programa heterodoxo. Três condições eram comuns aos três programas: a necessidade de efetuar o ajuste fiscal e patrimonial do Estado, superar a ineficácia de uma política monetária ativa, e evitar a instabilidade cambial resultante da valorização. Com as dificuldades históricas para resolver o primeiro, a falta de apoio político após o fracasso do Plano Collor I, para novas medidas arbitrárias que atingissem os estoques de ativos financeiros para o segundo, e as conseqüências adversas de uma desvalorização prematura no decorrer da estabilização para o terceiro, todas as alternativas poderiam colocar, a curto e médio prazos, restrições importantes à retomada do crescimento sustentado e à reestruturação industrial, penalizando o custo do capital e dificultando os investimentos públicos em infra-estrutura, vistos como indispensáveis para assegurar a meta do *ECIB* de resolver a crise econômica com a simultânea formulação de um projeto de desenvolvimento competitivo.

No *ECIB* propunha-se uma ancoragem múltipla, uma solução integrada e simultânea para as principais variáveis sistêmicas (monetária, financeira, fiscal e cambial), que dependeria crucialmente da formação de um amplo consenso em torno de um projeto de estabilidade com crescimento, cujo passo inicial seria um choque heterodoxo para eliminar a inércia inflacionária (Miranda, 1993; Coutinho & Ferraz, 1994) (7). A aposta fundamental era de que os agentes privados se disporem, num contexto de estabilização com crescimento, a alongar progressiva e voluntariamente o perfil dos seus ativos financeiros, e a ancorar a riqueza financeira, estocada sob a forma de quase-moeda, nos investimentos produtivos. Essa solução integrada e simultânea – compreendendo variáveis fiscais, monetárias, financeiras e cambiais – deveria assegurar a formação de expectativas privadas favoráveis à estabilização e ao crescimento.

A essência dessa proposta de estabilização baseava-se num ataque simultâneo e coordenado à instabilidade macroeconômica, criando um jogo de soma positiva, que só seria possível com a retomada organizada do crescimento, isto é, liderada pelos investimentos e supondo uma cooperação pactuada entre os agentes sob a supervisão do Estado. Ele exigia a reversão das expectativas pessimistas dos agentes privados e a adesão dos mesmos ao programa. Os dois mecanismos principais para fixar horizontes do investimento privado eram: primeiro, a negociação de acordos sobre preços, salários, impostos, emprego e, especialmente, a reestruturação e a ampliação da capacidade produtiva, em fóruns tripartites (as câmaras setoriais), como um instrumento auxiliar para solidarizar interesses (8); segundo, as parcerias público-privadas nos grandes sistemas de infra-estrutura.

Convém explicitar uma inconsistência que permaneceu na proposta de estabilização do *ECIB*, na questão crucial da âncora nominal. Depois do reconhecimento de que, no curto prazo, a política cambial deveria ser passiva, auxiliando a política de rendas na ancoragem nominal dos preços, o *ECIB* foi além da afirmação da necessidade de flexibilização da política cambial, majoritária entre economistas de diversas tendências. Deu garantias expressas de que não seria referendada qualquer valorização de médio prazo da taxa de câmbio real, a fim de não desestimular as exportações. Dessa maneira, houve menor credibilidade inicial no programa de estabilização, pois se explicitava uma inconsistência temporal (o reajuste garantido da taxa de câmbio nominal pela inflação residual) causada pela permanência de um importante elemento de indexação na formação dos preços. Adicionava-se também um importante elemento de incerteza no risco e no custo do endividamento privado externo, numa conjuntura em que as fontes de financiamento externo estavam encerrando o longo racionamento aos agentes nacionais.

Ressalte-se que, na época, qualquer versão de proposta de estabilização que implicasse uma âncora cambial enfrentaria considerável resistência por parte dos grandes empresários industriais exportadores (uma de suas associações, o IEDI,

participou do consórcio que elaborou o *ECIB*) e os coordenadores do *ECIB* optaram por explicitar a defesa de um nível desvalorizado da taxa de câmbio real como a política cambial desejável. Tudo indica que três fatores pesaram nessa decisão: a necessidade de assegurar apoio político às propostas gerais do *ECIB* dos setores industriais exportadores; a hostilidade ao processo de liberalização financeira, implícito em qualquer âncora cambial, vista como incongruente face ao projeto de “finanças industrializantes” do *ECIB*; e o próprio diagnóstico sombrio do *ECIB* da competitividade internacional da indústria brasileira e dos efeitos dinâmicos da abertura comercial em curso.

Abertura da economia brasileira e sua inserção na globalização

A contribuição neo-estruturalista

Os temas da liberalização comercial, da atração do investimento direto estrangeiro (IDE) e de outras medidas para elevar a produtividade da economia brasileira têm sido tratados pelos economistas da PUC-RJ numa série de artigos publicados entre 1988-92 (Fritsch, 1990 e 1992; Fritsch & Franco, 1989, 1990, 1991 e 1992; Bonelli, Fritsch e Franco, 1992). O ponto de partida destas contribuições é o consenso sobre a perda de funcionalidade do modelo brasileiro de substituição de importações na década de 80, devido à emergência de uma nova onda de mudanças técnicas e gerenciais na economia internacional, dando origem a uma ampla reestruturação da indústria mundial, liderada pelas empresas transnacionais (TNCS) e que introduziu mudanças relevantes no processo de localização industrial nos países em desenvolvimento. Ao final daquela década, o Brasil estava pouco envolvido na nova divisão internacional do trabalho promovida pelas TNCS, apesar de o grande estoque de IDE acumulado no país, e não parecia haver perspectiva imediata de maiores entradas de capitais privados externos, fatos que obrigavam a tentar recuperar o dinamismo perdido das exportações nacionais, para evitar que a restrição externa se tornasse novamente a principal restrição ao crescimento. Para isso, tornava-se necessário dar novo enfoque às políticas comercial, industrial e de atração do IDE : a busca de maior eficiência e de maior produtividade.

A justificativa para esse novo enfoque encontra-se na identificação por Fritsch & Franco (1989 e 1990) de uma estratégia de contínua “imitação *cum* aprimoramento” na inserção internacional de um grupo reduzido de países em desenvolvimento exportadores de manufaturados, entre os quais o Brasil, que se realiza por meio de sucessivas ondas de transferência de capacidade produtiva em produtos tecnologicamente maduros dos países desenvolvidos para este grupo. Explica-se, assim, como este grupo de países pode aumentar o conteúdo tecnológico (em

níveis absolutos) de suas exportações e reduzir seu hiato tecnológico em relação aos países desenvolvidos (9). Apesar da permanência de uma forte assimetria tecnológica na divisão internacional do trabalho, essa estratégia não parecia impedir progressos na elevação do padrão de vida desse grupo de países. Reconheciam, porém, que havia diferentes modelos nacionais nessa estratégia de “imitação *cum* aprimoramento”, alguns mais dependentes do IDE e outros mais autônomos.

Para o Brasil, um país continental com o maior mercado (medido pelo PIB) entre todos os países em desenvolvimento na época, Fritsch & Franco defendiam uma estratégia de *catching up* (a perseguição por contínua imitação e aperfeiçoamento) a ser desenvolvida por meio de um modelo industrial intensivo em IDE, cujo rejuvenescimento exigia uma ampla abertura comercial e financeira. A presença de um grande número de filiais já instaladas e um amplo mercado interno poderiam se tornar “atrativos diferenciados” na captação do IDE, desde que fossem satisfeitos dois pré-requisitos: a retomada do crescimento, por meio de uma estabilização bem-sucedida; e a redução da restrição externa, a fim de obter maior apoio internacional.

Fritsch e Franco constataram que o IDE recente era extremamente sensível aos regimes para o comércio exterior e para os investimentos estrangeiros do país anfitrião. Advinham daí duas tarefas necessárias para o Brasil: primeiro, tornar mais atraente o regime que governa o IDE, facilitando o objetivo de diversificar e realizar o *upgrading* das exportações; e, segundo, reformar o regime para o comércio exterior, minimizando as distorções da estrutura de proteção à eficiência e à racionalização das plantas locais, especialmente das filiais das TNCS.

Os autores admitiam a existência de um debate internacional em andamento sobre a importância relativa dos mecanismos “endógenos” na aquisição de maior competitividade (economias de escala e *learning by doing*), explicando os aumentos de produtividade, num longo processo de maturação, dos setores exportadores liderados pelas empresas nacionais, *versus* os mecanismos “exógenos” (dependentes das decisões de localização das filiais associadas à globalização produtiva), que explicam melhor os aumentos imediatos na propensão a exportar das filiais das TNCS. Assinalavam que havia evidências suficientes para afirmar a maior importância dos fatores “exógenos” nos padrões de comércio exterior dos países em desenvolvimento – vale dizer, das decisões de localização e exportação geradas no processo de globalização produtiva liderado pelas TNCS – especialmente nos novos setores manufatureiros, mais intensivos em tecnologia.

Durante o governo Collor houve uma súbita radicalização na posição destes autores sobre o intervencionismo estatal e a abertura comercial desejáveis. Fritsch & Franco (1991 e 1992) passaram a alinhar-se às teses mais ortodoxas em voga nas instituições multilaterais, para as quais o intervencionismo estatal tem

fundamentalmente um impacto negativo na eficiência e no comportamento empresarial na produção, estimulando a *rent-seeking* e inibindo a aquisição de nova tecnologia. Mostravam-se fortemente contrários ao estabelecimento de metas em setores de alta tecnologia, ou à utilização de políticas públicas em setores que necessitassem reestruturação, já que a fronteira tecnológica era muito distante e móvel para os primeiros e as câmaras setoriais prometiam manter um elevado “conteúdo nacional” para os últimos (10).

Propunham assim dismantelar a herança anterior das políticas comerciais e industriais, buscando fomentar maior competitividade mediante ampla desregulação da economia, maior liberalização comercial e política de atração do IDE. Reconhecendo o papel central das TNCs na determinação do padrão de comércio internacional, recomendaram evitar inconsistências nas políticas públicas de inserção na globalização, observando que havia uma crescente interdependência das políticas comercial, industrial e tecnológica, a qual requeria uma maior centralização das decisões, com a desativação dos órgãos setoriais, para assegurar a desregulação e a abertura comercial. Por sua vez, a promoção do IDE demandaria uma liberalização do regime para investimentos diretos, dando nova regulamentação à remessa de lucros, aos contratos de transferência de tecnologia e à propriedade estrangeira em serviços. Juntamente com o protecionismo comercial, as restrições então existentes desestimulavam a internalização das redes de TNCs no Brasil, principalmente nos setores intensivos em serviços e P&D.

Quanto às conseqüências macroeconômicas, os altos custos fiscais da proteção eram apontados como um dos fatores que impediam a consecução do ajuste fiscal. Ao lado de uma reforma ampla do setor público, a abertura comercial e a desativação das políticas industriais em vigor poderiam elevar substancialmente a produtividade da economia, reduzindo o esforço fiscal necessário e o custo recessivo da estabilização.

Reconheciam no entanto que a seqüência do pacote de liberalização comercial – incluindo a racionalização dos regimes especiais de importação, uma tarifação generalizada e redução das tarifas vigentes – exigiria uma desvalorização prévia à redução das tarifas e chocava-se com a lógica do plano de estabilização heterodoxo favorecido pelo grupo, tendo fortes efeitos negativos, inflacionários e fiscais. Com efeito, no período inicial, o plano de estabilização exigiria uma âncora cambial nominal, sustentada por elevadas taxas internas de juros, para forçar uma maior disciplina na formação dos preços internos e evitar cair na restrição externa (pela fuga de capitais). O custo recessivo da estabilização, acompanhada de uma radical liberalização comercial, poderia torná-la politicamente insustentável.

Neste caso, a entrada de capitais externos de curto prazo, atraídos pelo diferencial de juros, poderia viabilizar o crescimento da penetração das importa-

ções no curto prazo, mas tenderia a valorizar a taxa de câmbio, reduzindo as exportações líquidas no médio prazo, uma estratégia julgada de fôlego curto para um país que ainda deveria renegociar a dívida externa, não contando, portanto, com sólido apoio externo. Procurar este apoio externo junto às instituições multilaterais, implementando um superajuste fiscal, manter um esquema agressivo de promoção de exportações, e evitar longos períodos de apreciação da taxa de câmbio sob o pretexto de estabilizar a economia, eram os estreitos limites do possível da política econômica.

A contribuição keynesiana

Para melhor ilustrar as principais convergências e divergências entre as duas visões rivais cumpre a seguir apresentar as sugestões do programa do *ECIB* (Coutinho & Ferraz, 1994) com relação à inserção da economia brasileira na globalização com as do CW.

Na política comercial, explicitam-se logo as divergências entre as duas visões sobre como adquirir maior competitividade internacional e superar o protecionismo frívolo da fase de substituição de importações. O CW enfatizava a liberalização das importações como elemento essencial de uma política de abertura, suplementado por uma política cambial competitiva. Sua idéia-chave era proporcionar o acesso aos bens intermediários e de capital nos mercados internacionais para promover as exportações e elevar a concorrência interna na produção de bens comerciáveis. A fórmula sugerida de protecionismo constituía tarifas externas moderadas (entre 10% e 20%) e com uma baixa dispersão – isto é, sem manifesta seletividade. A pior forma de protecionismo, que deveria ser eliminada, era representada pelo licenciamento prévio das importações e outras barreiras não-tarifárias.

O *ECIB* endossava a abertura comercial do governo Collor para aumentar a concorrência interna na década de 90, mas insistia na necessidade de monitorá-la, para evitar tanto o desestímulo à produção nacional de partes e componentes de produtos novos, cujas escalas de produção e condições tecnológicas estavam ao alcance da indústria doméstica, quanto o *dumping* destes produtos no mercado interno por concorrentes estrangeiros. Neste sentido, a política comercial não deveria ser subordinada ao esforço de estabilização e deveria permitir a seletividade – vale dizer, um protecionismo diferenciado em certos setores julgados “estratégicos” – proporcionando a internalização gradual em setores com maior valor adicionado, e alcançando o *upgrading* da produção nacional, na direção das experiências do Japão, da Coréia do Sul e de Taiwan (11). O *ECIB* recolhia das lições asiáticas a necessidade de associar a proteção temporária com critérios de desempenho, mas enfrentou dificuldades em internalizar outra lição igualmente relevante: a necessidade manter uma intensa rivalidade entre os oligopólios inter-

nos que, no caso brasileiro, parecia exigir necessariamente uma maior abertura externa pelas características internacionalizadas da estrutura empresarial no setor industrial.

Outra ênfase diferenciada do *ECIB* na política comercial era a necessidade e a natureza de uma política ativa de promoção das exportações que ultrapassasse a dimensão cambial da competitividade. Havia duas dificuldades práticas nestas sugestões de monitoramento, seletividade e promoção na política comercial: primeiro, que alguns dos instrumentos de eficácia comprovada no passado no cumprimento desses objetivos haviam sido proibidos ou substancialmente restritos pelas negociações finais da Rodada Uruguai; e segundo, que estes instrumentos pressupunham uma forte capacitação estatal e a possibilidade de mobilização de recursos fiscais, fatores praticamente inexistentes na economia brasileira no início da década de 90.

Por isso o *ECIB* propunha políticas de atração do IDE por meio da criação de uma série de externalidades positivas (por exemplo, uma Lei de Propriedade Industrial ajustada aos requisitos da Rodada Uruguai), e da indução de comportamentos, por parte das filiais, aumentando o valor agregado e a capacitação tecnológica no país. O cenário visto como mais provável era o de uma lenta volta dos fluxos de IDE ao Brasil (12). Novamente, alguns dos instrumentos sugeridos para cumprir esses objetivos (incentivos fiscais e créditos subsidiados, por exemplo) estavam proibidos ou iriam enfrentar maiores restrições nas negociações finais da Rodada Uruguai, dependendo de capacitação e de recursos financeiros que faltavam ao Estado brasileiro.

Mas era na questão da capacitação tecnológica que o *ECIB* mais se distanciava do papel pregado pelo CW para o IDE, incorporando as lições do enfoque evolucionista, especialmente a importância do aprendizado. O problema básico a superar era a “fragilidade tecnológica” da indústria brasileira, cujo sinal mais evidente era sua incapacidade de internalizar os setores líderes da Terceira Revolução Industrial, os complexos da Tecnologia da Informação. A questão estava em como adaptar o setor privado a um novo paradigma tecno-produtivo, intensivo em conhecimento e orientado ao usuário, em que a especialização tende a se produzir em setores caracterizados pelo domínio total da tecnologia de forma coletiva (na cadeia, complexo ou rede) e na qual as condições de acesso, aquisição e utilização das novas tecnologias, por parte dos países em desenvolvimento, tornam-se mais difíceis e onerosas.

A primeira parte da resposta do *ECIB* era compatível com a receita do CW: caberia ao Estado manter condições estimulantes de concorrência no mercado interno que obrigassem mudanças no comportamento empresarial, construindo ou reforçando as bases internas das empresas em P&D. Mas a segunda parte era

diferente, cabendo ao Estado estabelecer uma rede de apoio complementar (financiamento flexível, poder de compra, apoio técnico, acesso às informações, qualificação do pessoal etc.) e definir, conjuntamente com o setor privado, projetos mobilizadores de cooperação tecnológica no sistema nacional de inovação para promover especializações estratégicas. Em franca divergência com o CW, o *ECIB* colocava a empresa nacional na base do desenvolvimento tecnológico interno, tendo em vista o papel limitado desempenhado pelas filiais das empresas transnacionais, neste particular, na experiência internacional recente dos países em desenvolvimento.

A contribuição diferenciada do *ECIB*, que não encontra paralelo na produção da PUC-RJ, estava na análise da competitividade sistêmica da indústria brasileira. O *ECIB* documentou extensivamente a deficiente inserção internacional e a falta de progresso técnico endógeno da indústria brasileira, inspirado nos trabalhos dos economistas evolucionistas. Destacou a importância das mudanças tecnológicas (a geração e a difusão do progresso técnico) na competitividade futura da indústria brasileira, além de as mudanças nas características e comportamentos empresariais (a estrutura de incentivos; a organização interna; a capacitação e as estratégias das empresas) e nas características das instituições, concebidas como redes mais amplas de relações sociais e políticas que sinalizam restrições e incentivos para as decisões microeconômicas.

Notas

- 1 Define-se aqui como “Consenso de Washington” as medidas de política econômica e as reformas estruturais recomendadas por Williamson (1990).
- 2 Ver Arida & Lara Resende (1984) e Lopes (1986). Convém lembrar que a importância dos neo-estruturalistas da PUC-RJ entre os economistas brasileiros não decorre unicamente de suas contribuições acadêmicas. No final da década de 80, vários deles encontram-se alistados nos quadros do então recém-fundado PSDB.
- 3 Uma análise mais completa da contribuição dos economistas da PUC-RJ no debate econômico brasileiro, anterior ao Plano Real encontra-se em Presser (1999).
- 4 No caso do Brasil, isto significaria “disciplinar” os poderes Legislativo e Judiciário, as esferas estadual e municipal do governo, eliminar os “privilégios” dos empregados do setor público (emprego vitalício e regime diferenciado de aposentadorias e pensões) e os monopólios constitucionais que impedem as privatizações (Bacha, 1993 e Werneck, 1993).
- 5 A expressão “moeda indexada” denomina a inovação financeira que permite ao Brasil evitar a rota da “dolarização” durante o regime de alta inflação, aumentando a atratividade dos títulos de dívida pública por meio da figura da aplicação com recompra: o sistema financeiro nacional compra os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional ou

pelos governos estaduais e municipais, com recursos captados do público, ao invés de intermediá-los para compradores finais. Como o sistema financeiro capta recursos pela taxa do *overnight* e aplica em títulos públicos com correção cambial ou monetária, há, desde 1969, um compromisso informal entre o Banco Central e o mercado para eliminar os riscos desse “descasamento” através de três mecanismos: o custo do *overnight* deve ser inferior à remuneração média dos títulos públicos colocados no mercado; quando não é possível manter este compromisso, o Banco Central troca a carteira do mercado, comprando os títulos antigos e vendendo os novos com uma remuneração adequada; há o compromisso adicional de “zeragem automática” da parcela de títulos públicos nas carteiras das instituições financeiras que não conseguem financiamento do mercado pela mesa de *Open* do Banco Central, a uma taxa igual à do mercado, no fim do dia (Mendonça de Barros, 1993).

- 6 O *ECIB* constituiu a tentativa mais articulada e abrangente de enunciar e explorar as teses de uma visão alternativa ao *CW* no Brasil. Seus resultados encontram-se condensados em Coutinho e Ferraz (1994). A equipe técnica do Consórcio (82 consultores, inclusive internacionais) foi coordenada pelo IE/Unicamp, pelo IEI/UF RJ e pela Fundação Dom Cabral.
- 7 Note-se que a proposta do *ECIB* era a construção de um novo pacto político que não só permitiria a reestruturação do Estado, um consenso entre os analistas da época, mas que preservaria e até aumentaria o controle estatal no novo padrão de financiamento da economia brasileira, sugestão que certamente não gozaria do mesmo grau de consenso.
- 8 A grande vantagem das câmaras setoriais foi a inclusão dos representantes de trabalhadores nos vários níveis de negociação mesoeconômicos, elemento crucial para assegurar maior equidade no novo modelo de desenvolvimento. Neste sentido, a proposta do *ECIB* aumentava o poder de barganha estrutural dos trabalhadores organizados. É verdade que discussões setoriais de preços, salários, emprego, tratamento tributário e câmbio podem facilmente resultar em coalizões rentistas contra os consumidores e o Estado, como denunciam seus críticos, mas também é óbvio que a reação conservadora contra as câmaras setoriais é ditada pela oposição ao fortalecimento estrutural dos sindicatos na sociedade brasileira.
- 9 A evidência empírica apresentada para comprovar o *upgrading* das exportações, com redução do hiato tecnológico, nesse grupo de países compreende dados da década de 70, sendo, portanto, anterior à globalização produtiva dos anos 80. Naquela última década, os países asiáticos e latino-americanos apresentaram considerável divergência nos seus desempenhos econômicos, impedindo a formulação de quaisquer conclusões generalizáveis.
- 10 Segundo Fritsch & Franco (1991), a deterioração da capacidade reguladora do governo impedia a perseguição de políticas comerciais e industriais ativas sem cair em benefícios fiscais extensivos, pois havia uma forte simbiose entre as empresas e a tecnoburocracia. Maiores condicionalidades nos subsídios e incentivos, a exemplo de Coreia e Taiwan, não evitariam a discricionariedade tradicional da tecnoburocracia e o conseqüente aumento das “distorções” e da *rent seeking*.

- 11 Uma grande divergência do *ECIB* com o *CW*, na leitura das lições asiáticas, era a ênfase na dimensão estratégica da ação estatal na política comercial. A distorção temporária dos preços era vista por ele como uma necessidade do processo de desenvolvimento econômico para alocar temporalmente, de maneira correta, os recursos produtivos a fim de construir vantagens comparativas dinâmicas. A intensidade da concorrência externa e interna deveria ser dosada pelo governo, a ser subordinada a considerações estratégicas. Outra divergência decorria do fato de que, no enfoque do *ECIB*, a natureza da concorrência internacional (a formação dos oligopólios globais) deveria ser cuidadosamente considerada nas estratégias de abertura, para garantir uma maior concorrência efetiva no mercado nacional. Novamente, este enfoque demandava uma alta capacitação do Estado para essas ações estruturantes, uma deficiência notória do Estado brasileiro na época.
- 12 A participação dos países em desenvolvimento nos fluxos totais de IDE entre 1986-90 situava-se, em média, abaixo do nível de 15%. No entanto, esta participação cresceu rapidamente do início da década de 90, para atingir cerca de 40% dos fluxos totais em 1994. Segundo o *ECIB*, no novo padrão de financiamento externo emergente no início da década de 90, o IDE representaria apenas entre 10% e 15% dos recursos externos totais para o Brasil. Tratava-se de uma visão pessimista das possibilidades de atração do IDE, uma vez que se estava criando um espaço regional ampliado – o Mercosul – que continua sendo relativamente protegido, e dado o maior dinamismo esperável neste espaço com as estabilizações argentina e brasileira. Em parte, as projeções pessimistas do *ECIB* podem ser atribuídas ao fato de que a atração de IDE por meio de privatizações das grandes estatais não constava de suas prioridades.

Referências bibliográficas

- ARIDA, Pérsio & RESENDE, André L. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. *Texto para Discussão* n. 63. Rio de Janeiro, PUC-RJ, 1984.
- BACHA, Edmar. Moeda, inércia e conflito: reflexões sobre políticas de estabilização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 18, n. 1, p. 1-16, 1988.
- _____. Um modelo de três hiatos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 19, n. 2, p. 213-232, 1989.
- _____. Crise da dívida, transferências externas e taxa de crescimento dos países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia*, v. 44, n. 3, p. 437-456, 1990.
- _____. El Ahorro y la inversión para la recuperación del crecimiento en América Latina: los caso de Argentina, Brasil y Colombia. In: Bacha, Edmar (ed.), *Requisitos de ahorro e inversión para restaurar el crecimiento en América Latina*. Washington, DC/Rio de Janeiro, BID/PUC-RJ, 1993.
- BACHA, Edmar & CARNEIRO, Dionísio. Stabilization programs in developing countries: old truths and new elements. *Texto para Discussão* n. 290. Rio de Janeiro, Departamento de Economia/PUC-RJ, 1992.

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991*. Rio de Janeiro, Ed. FGV-RJ para o Banco Mundial, 1991.
- BELLUZZO, Luiz G. M. La naturaleza de la moneda y la gestión monetaria. *Investigación Económica*, n. 203, p. 77-101, 1993.
- BELLUZZO, Luiz G.M. & ALMEIDA, Júlio S. Crise e reforma monetária no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 4, n. 1, p. 63-75, 1990.
- _____. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: Belluzzo, Luiz G.M. & BATISTA Jr., P.B. (orgs.), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- BONELLI, Regis; FRANCO, Gustavo & FRITSCH, Winston. Macroeconomic instability and trade liberalization in Brazil: lessons from the 1980's to the 1990's. *Texto para Discussão*, 278. Rio de Janeiro, Departamento de Economia/PUC-RJ, 1992.
- CARNEIRO, Dionísio & WERNECK, Rogério. Dívida externa, crescimento econômico e ajustamento fiscal. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1990.
- _____. Brazil. In: Taylor, Lance (ed.). *The rocky road to reform*. Cambridge, MA, MIT Press e UNU/WIDER, 1993a.
- _____. Ahorro público y ahorro privado: requerimientos para la restauración del crecimiento en la economía brasileña. In: Bacha, Edmar (ed.), *Requisitos de ahorro e inversión para restaurar el crecimiento en América Latina*. Washington, DC/Rio de Janeiro, BID/PUC-RJ, 1993b.
- COUTINHO, Luciano & FERRAZ João C. *Estudo da competitividade da economia brasileira*. Campinas, Papyrus/Ed. da Unicamp, 1994.
- FRITSCH, Winston. A política industrial do novo governo: um passo à frente, dois para trás. In: Faro, Clóvis de (org.), *Plano Collor: avaliações e perspectivas*. Rio de Janeiro, LTC, 1990.
- FRITSCH, Winston & FRANCO, Gustavo. O investimento direto estrangeiro em uma nova estratégia industrial. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 2, p. 5-25, 1989.
- _____. Política industrial, competitividade e industrialização: aspectos da experiência brasileira recente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 3, p. 75-100, 1990.
- _____. Trade policy issues in Brazil in the 1990s. *Texto para Discussão* n. 268. Rio de Janeiro, Departamento de Economia/PUC-RJ, 1991.
- _____. Import repression, productivity slowdown, and manufactured export dynamism: Brazil, 1975-90. *Texto para Discussão* n. 287. Rio de Janeiro, Departamento de Economia/PUC-RJ, 1992.
- GAVIN, Michael; HAUSMANN, Ricardo & TALVI, Ernesto. Saving behavior in Latin America: overview and policy issues. *Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist Working Paper*, 346. Washington, DC, BID, 1997.

- LOPES, Francisco. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. *Revista da ANPEC*, n. 8, p. 55-70, 1984.
- MENDONÇA DE BARROS, Luiz Carlos. Moeda indexada: uma experiência brasileira. *Economia e Sociedade*, v. 2, p. 3-24, 1993.
- MIRANDA, José Carlos. Relações entre política macroeconômica e política industrial: as dimensões fiscal, cambial e monetária. *Nota Técnica ECIB*. Campinas, ECIB, 1993.
- MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados, 1985-89. *In: Abreu, Marcelo (org.), A ordem do progresso*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- PRESSER, Mário F. *Políticas macroeconômicas, restrição externa e reformas estruturais: um continente, duas visões*. Campinas, 1999. Tese (doutoramento), Instituto de Economia, Unicamp.
- TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz C. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. *Texto para Discussão* n. 65. Rio de Janeiro, IEI/URFJ, 1984.
- TAYLOR, Lance. The rocky road to reform. *In: Taylor, Lance (ed.), The rocky road to reform*. Cambridge, MA, MIT Press e UNU/WIDER, 1993.
- WERNECK, Rogério. Government failure and wretched statecraft: lessons from the Brazilian vicious circle. *Texto para Discussão*, 301. Rio de Janeiro, Departamento de Economia/PUC-RJ, 1993.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. *In: Williamson, John (ed.), Latin American adjustment. how much has happened?* Washington, DC, Institute for International Economics, 1990.

RESUMO – NO ARTIGO são fornecidos elementos para a compreensão do profundo dissenso dos “heterodoxos” brasileiros – uma classificação ampla que englobava um grupo heterogêneo de economistas que se opunha ao ajuste ortodoxo da economia brasileira entre 1980-85 – com relação a dois temas primordiais no debate entre economistas no Brasil e na América Latina no período 1989-92: as políticas de estabilização necessárias para erradicar o regime de alta inflação e as oportunidades e os perigos da inserção na globalização.

ABSTRACT – THIS ARTICLE shows some elements to understand the deep dissent among the ‘heterodox’ Brazilian economists from the end of the eighties onwards concerning two crucial themes – stabilization policies and openness to the global economy.

Mário Ferreira Presser é professor assistente-doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).