

Revista do
SEMINÁRIO INTERNACIONAL
MODELO DE DESENVOLVIMENTO
PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE



É preciso
planejar
o futuro



CORECON-RJ
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

Revista do Seminário Internacional Modelo de Desenvolvimento para América Latina e Caribe

Comissão Responsável: Flavia Vinhaes Santos, Sidney Pascoutto da Rocha, Miguel Antônio Pinho Bruno, José Antonio Lutterbach Soares, Róridan Penido Duarte, Wellington Leonardo da Silva. **Jornalista Responsável:** Fernando José Nogueira Brito. **Fotografia:** Daniel Lewinsohn (Embrassom Rio Locação de Equipamentos para Eventos Ltda) e Natália Kenupp. **Edição:** AGRio Edição Integrada Ltda ME (CNPJ: 13.878.883/0001-89; tel.: 21 2569-9651. **Projeto Gráfico e diagramação:** Luiz Antonio(toni@agcom.com.br). **Revisão:** Mariflor Rocha. **Fotolito e Impressão:** Veloprint Gráfica e Editora Ltda – ME, CNPJ N° 08.383.586/0001-22 **Tiragem:** 23.000 exemplares. Periodicidade: Publicação única. Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br

As opiniões dos colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.



CORECON-RJ
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906 - Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br - Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbosa. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2015-2017) Antônio dos Santos Magalhães, Gilberto Caputo Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascoutto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2015-2017) André Luiz Rodrigues Osório, Flavia Vinhaes Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Mandato – 2014/2017

Coordenação de Assuntos Institucionais: Sidney Pascoutto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior, Jose Ricardo de Moraes Lopes e Wellington Leonardo da Silva

Coordenação de Relações Sindicais: João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach e André Luiz Silva de Souza.

Conselho Fiscal: Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262- 2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Sumário

28/11/2016

2 Palestra sobre desenvolvimento

Economista chileno Gabriel Palma, professor em Cambridge.

9

Mesa-redonda Modelo de Desenvolvimento para a América Latina e Caribe

Economista colombiano Ruben D. Utria, assessor em planejamento e desenvolvimento.

Economista brasileiro João Sicsú.

Economista brasileiro Ricardo Bielchowsky.

Economista brasileiro Júlio Miragaya (moderador).

17

Mesa-redonda Integração Regional na América Latina e Caribe

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Economista brasileiro Ricardo Ubiraci Sennes, coordenador do Gacint da Universidade de São Paulo.

Economista brasileira Flávia Vinhaes Santos (moderadora).

29/11/2016

24

Mesa-redonda Estado e Distribuição de Renda na América Latina e Caribe

Economista brasileiro Eduardo Fagnani.

Economista argentino Ruben Lo Vuolo.

Economista brasileiro Miguel Antonio Pinho Bruno (moderador).

31

Mesa-redonda Infraestrutura Voltada para o Desenvolvimento na América Latina e Caribe

Economista brasileiro Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz.

Economista mexicano Jorge Máttar.

Economista brasileiro João Manoel Gonçalves Barbosa (moderador).

38

Mesa-redonda Impactos da Geopolítica na América Latina e Caribe

Economista cubano Hugo M. Pons Duarte.

Economista brasileiro Ronaldo Fiani.

Economista brasileiro Wellington Leonardo da Silva (moderador).

Apresentação

Seiscentos e trinta milhões de habitantes; se fosse um país, seria o terceiro maior do mundo, com 10% da população mundial.

Vinte e um milhões de quilômetros quadrados; se fosse um país, o maior do mundo, com 15% da superfície emersa da Terra.

A América Latina, todos os que estamos – agora, literalmente – o sul do muro do Rio Grande, temos aproximadamente uma origem comum, a Europa Continental mercantilista, que se esvaziava ante a acumulação de capital britânica, misturada, em maior ou menor grau, dependendo do país, aos povos originais remanescentes e à incorporação da África negra, importada na condição de escravo do modelo colonial.

Nenhum continente – ou, no nosso caso, continente “estendido” – tem tantas semelhanças culturais, linguísticas, históricas quanto o nosso e nenhum, talvez, aproveite tão pouco a sinergia possível que delas nos vêm.

Sinergia tão evidente que foi vista lá no norte, com Jefferson, tanto quanto ao sul, com Bolívar.

Lá, significou a expansão territorial ao oeste e ao sul, em busca de terras agricultáveis e, depois, da expansão da exploração mineral e do desenvolvimento industrial, completando a integração.

Aqui, nas poucas oportunidades em que se materializou, sempre foi observada como um fenômeno político-ideológico e mais raramente ainda como algo acima dos interesses locais, necessariamente limitados.

Isso quando não virou “pecado” ideológico, coisa de “fanáticos”, embora todos nós, sem qualquer dúvida, sejamos capazes de apontar os ganhos em cadeias produtivas integradas e complementares e nos que isso traz de ganhos na inserção mundial destes arranjos e unidades de ação.

A ideia de realizar este Seminário Internacional Modelo de Desenvolvimento para a América Latina e o Caribe parte do princípio de que nós, economistas, precisamos perceber as vantagens competitivas que a integração latino-americana e caribenha oferece ao “continente estendido” e seu poder de, a um só tempo, modificar as relações econômicas da região “para fora” e “para dentro”.

O Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro, um dos principais polos de pensamento nacional, não poderia deixar de encarar a economia como uma questão nacional e regional.

O destino da economia fluminense, provam-no as agruras que experimentamos neste momento – não está separado de um projeto de desenvolvimento nacional.

E um projeto de desenvolvimento nacional não poderá ser bem-sucedido – e os fatos que vivemos nos últimos tempos e – ainda mais agora nestes tempos de renascimento do protecionismo na administração Donald Trump nos Estados Unidos.

Unidos, podemos ser parceiros. Fracionados, seremos apenas concorrentes de nós mesmos, na carência.

Reunimos, nesta revista, o essencial do que se disse em nosso Seminário.

Não é uma aula, é um aprendizado.

Não é um olhar choroso sobre o passado, são luzes para um futuro que é possível.

É um dos nossos papéis como entidade dos economistas – e não apenas os do Rio de Janeiro, já que tivemos o apoio do Conselho Federal de Economia – ir além do balanço do que vivemos nas últimas décadas e projetar nosso olhar sobre o amanhã.

É a isto que as palestras contidas nesta revista convidam você.

Palestra sobre Desenvolvimento

Dr. Gabriel Palma

A hipótese central de que a *performance* econômica da América Latina tenha sido um desastre desde as reformas neoliberais é a de que alguns de nossos problemas, da América Latina – que certamente vinham de antes destas reformas – geraram alguns problemas, que analisaremos aqui.

Paul Krugman, no prefácio para a última edição da *Teoria geral*, de Keynes, identifica o que diz serem os dois problemas mundiais mais difíceis de entender. O primeiro: por que a América Latina sempre tem uma subperformance, com crescimento econômico menor do que deveria ter; o segundo: o aumento da desigualdade nos EUA. O primeiro que se tem de reconhecer quando se analisa a AL desde as reformas desde 1980 é que o que se passa aqui é muito diferente do que ocorre na Ásia. Não sei se no Brasil, mas no Chile, meu país, quando queremos conhecer outras experiências, ao se olhar o resto do mundo, olha-se para os países nórdicos, Austrália, Nova Zelândia. Quanto mais branco, de cabelo mais louro e olhos mais azuis, parece que tem mais a ensinar.

Mas ignora-se quase completamente a Ásia, a única região do mundo que tem crescido enormemente desde 1980 e muitas economias de antes disso. Se olharmos o PIB per capita do Brasil frente ao da Índia, veremos como de 1950 a 80 Brasil passou de um PIB sete vezes maior que o da Índia a 14 vezes maior. Mas de 1980 até agora, de forma praticamente contínua, o crescimento da Índia é muito mais rápido que o brasileiro, e o PIB per capita do Brasil é apenas cinco vezes mais alto que o indiano.

O mesmo ocorre com o México, a Argentina e também com o Chile. Por muitos problemas que existam na economia globalizada – e são infinitos – se há alguma região que cresce a taxas espetaculares é a Ásia, a quem chamo de “heres dos neoliberalismo”. Eles têm problemas que todos sabem, mas, ao menos souberam integrar-se a esta globalização de forma bem diferente da nossa.

Outro indicador importante de crescimento e desenvolvimento – a taxa de produtividade – tem comportamento semelhante. Até que ponto se conseguia fechar o desnível produtivo com Estados Unidos, com a Alemanha, com o Japão? No período de 50 a 80 a redução do *gap* é muito grande, passando de cerca de 17% da produtividade dos Estados Unidos a perto de 25%. O Brasil reduzia a distância de produtividade à mesma velocidade da Coreia, então. Mas depois de 1980 se reverte tudo o que se havia avançado e a produtividade do trabalho laboral, em termos relativos, é a mesma que havia nos anos 50. A Coreia, entretanto, continuou diminuindo a distância e tem hoje dois terços da produtividade dos Estados Unidos.

Há muitas coisas que se pode destacar, mas o que mais surpreende na Ásia não é como ela diminui a distância, mas



Krugman diz que existem dois problemas difíceis de entender: o primeiro é a subperformance da América Latina e o segundo diz respeito ao aumento da desigualdade nos EUA

a continuidade deste processo. De outro modo: não é que na América Latina não saibamos crescer, o que não sabemos é sustentar o crescimento ao longo do tempo.

Se observamos este período, praticamente todas as economias latino-americanas têm algum período de forte crescimento. Chile, meu país, de 86 a 98; Brasil, México, o que se sabe; Argentina e Peru, um par de vezes, todos os países tiveram ao menos um período de crescimento em velocidade asiática. Mas não há um país latino-americano que tenha sido capaz de sustentá-lo ao longo do tempo.

Este é nosso problema fundamental: por que somos tão incapazes, quando estamos crescendo, de ter políticas e taxas de investimento e um tipo de crescimento que seja sustentável? Brasil, México e Argentina, depois de 80, quando começaram as reformas neoliberais; toda a América Latina foi se distanciando mais dos EUA, da Alemanha, Japão, países nórdicos, ou de qualquer país que se ponha de denominador, na produtividade média do trabalho. Mas se olharmos os países asiáticos de “1ª geração” – Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coreia – vemos a continuidade do crescimento. Os países de “2ª geração” – Malásia, Tailândia e Indonésia – já não têm a capacidade de crescer de forma tão sustentada, mas estão diminuindo a distância de produtividade de maneira expressiva. E os de 3ª geração – China, Índia e Vietnã – fazem o mesmo.

Somos uma região muito grande, com países que fazem coisas de forma diversa. Por exemplo, no Chile há uma grande discussão sobre a reforma educacional – a educação pública, privada, um sistema de fazer as coisas. Mas os países asiáticos estão à frente de todos os *rankings* de educação, seja privada ou pública ou mista, não importa como o façam, dá no mesmo. Eu defendo a educação pública, mas na América Latina somos muito fundamentalistas no ideológico.

Não que os países asiáticos não tenham problemas. Em 1997 houve uma crise financeira muito forte na Ásia e a Coreia

foi um dos países mais afetados. Mas é preciso analisar com lupa qual o efeito desta crise sobre a produtividade. Aqui, só o Chile, e muito pouco, reduziu a diferença de produtividade. Pouco, mas não retrocedemos, ao menos. A única diferença do Chile é que ele se recupera mais rápido das crises, esta é sua única vantagem, que lhe permitiu reduzir um pouco a distância em produtividade. Mas se comparamos com a Coreia, que igualaria a produtividade norte-americana em 50 ou 60, o Chile levaria um milênio.

Noutras palavras, o ponto central é que se tem de fazer algo, uma mudança de qualidade. É óbvio – vejam os ciclos que temos na América Latina e a continuidade da Coreia, Taiwan, Cingapura – que isso tem muito a ver com a política macroeconômica que temos e várias outras coisas. Por exemplo, não há um país asiático com câmbio livre. Ou sem controle de capitais. Não se encontra em país asiático algum dos instrumentos básicos para contrapor-se um pouco a estes tremendos ciclos que temos, um depois do outro, na América Latina.

Se olharmos o caso chileno, já que é o único país que diminuiu a distância em produtividade, veremos que o diferencial de produtividade que existia em 1980 entre Chile e Coreia, era praticamente zero. Setor por setor, veremos que praticamente todos os setores produtivos do Chile, exceto na manufatura, ficaram atrás da Coreia, mas por taxas mínimas. Naquilo em que ficamos atrás no Chile em relação à Coreia, mesmo, foi na manufatura. Na média, dobrou a distância. E se olharmos setor por setor, é evidente no Chile, no Brasil, na Argentina, México e no resto da América Latina, o que ficou para trás, o que esquecemos, aquilo em que não pusemos ênfase foi a manufatura. Essa é a grande diferença entre o crescimento latino-americano e o asiático.

No Brasil, diante da Coreia, temos uma queda na média da produtividade manufatureira anda maior que a chilena. O diferencial de produtividade multiplicou-se por 10, enquanto no caso chileno multiplicou-se por cinco. E se comparamos Argentina com Índia ou México com Taiwan, a constante é a mesma. Há diferença, no caso das *commodities*, mas, como a Coreia não tem mineração, a comparação não é precisa.

Em geral, onde estamos melhor é no caso das *commodities*, mas só nas áreas mais atrativas. Nos serviços, por exemplo, comparando com a Índia, caímos muito também, mas a queda maior é sempre no setor manufatureiro.

A desaceleração da manufatura no Brasil, no Chile, no México, na Argentina, na Colômbia é comum a todos os países, tanto da América Latina, como aos africanos, como a OCDE. É muito significativo que, por exemplo, no Brasil, o PIB manufatureiro, que era de 30% em 1980, seja hoje menos de 10%.

Quando se faz desindustrialização, o esperado é que se feche primeiro o que é mais ineficiente, onde a produtividade é menor, onde é mais difícil competir com os asiáticos pela baixa produtividade. Então, seria de se esperar que, na desindustrialização, a taxa de eficiência industrial remanescente fosse mais alta, o produto por trabalhador empregado – com toda a redução no emprego, tivesse crescido.

Mas na América Latina e em toda a África (e na média do mundo não asiático, exceto EUA) havia uma desindustrialização, caía o PIB industrial, mas caíam também a taxa de produtividade e o produto por trabalhador industrial. Isso é surpreendente.

Não há país no mundo onde a produtividade tenha caído tanto como no Brasil. Apesar do PIB industrial brasileiro ter caído – tanto que é menor, relativamente, do que era entre 50 e 80 – e apesar da queda do nível de desemprego, fatores que deveriam ao menos refrear esta queda, ela foi mais alta que a de qualquer outro país de América Latina, da África ou da OCDE. Não há outro motor de desenvolvimento tão eficiente

e tão poderoso quanto a indústria. É espantoso como se deixou ficar para trás a indústria, tanto em crescimento, emprego como em produtividade. Perdoem, mas isso é vandalismo econômico, o que se fez com a indústria no Brasil, no Chile, no restante da América Latina. É uma política destrutiva, a política macroeconômica que abandona a política industrial, permite câmbio sobrevalorizado, como permitimos. A abertura financeira irrestrita tudo mais que se sabe.

Repito, a produção manufatureira no Brasil hoje é praticamente igual à que havia em 1980, em termos reais: portanto, crescimento zero, com crescimento zero da produtividade desde os anos 70. Também o emprego desde 90 até crescimento zero. Bem como a produtividade média, de 70 para cá.

Quem podia imaginar que o Brasil, a economia mais dinâmica da América Latina no pós-guerra, motor do crescimento regional, economia que era o modelo de crescimento no Terceiro Mundo, faria isto com a indústria. Na Coreia, o emprego se manteve constante, mas a produtividade cresceu e em taxas logarítmicas.

A América Latina ficou para trás da Ásia, África e da OCDE, e a razão pela qual ficou atrás, ao menos em termos genéricos, é óbvia: o abandono do desenvolvimento industrial. Com todo tipo de desculpas, pois nós, economistas, somos famosos por ser capazes de explicar o inexplicável.

Nós fazíamos na América Latina, dois terços do manufatura do Terceiro Mundo, dos países emergentes e hoje isso é mais ou menos 10%. O nível de abandono da indústria manufatureira é algo espantoso na América Latina. Se comparamos o Brasil com a China, veremos que em 1980 o Brasil produzia um valor em manufaturas semelhante ao total da China e hoje faz uma fração ínfima comparado ao que faz a China.

Façamos a mesma análise comparando aos Estados Unidos. De 1950 a 1980 a diferença cai, quer dizer: o Brasil reduzia a desvantagem para os EUA, em produtividade, num período de substituição de importações. Então devemos voltar às políticas que executávamos entre 50 e 80? Não, o mundo é outro, mas não se pode desvalorizar o papel da indústria manufatureira e tudo o que se conseguiu avançar com ela, sobretudo no Brasil, que é a maior de todas elas na América Latina. O que não se pode é ficar para trás, e nessa velocidade.

Há um segundo ponto, um tanto óbvio. Como dizem nos EUA, parece que somos capazes de andar, somos capazes de mascar chicletes, mas não somos capazes, ao mesmo tempo, de andar e mascar chicletes. Ou seja: ou nos concentramos na manufatura, abandonando as *commodities*, ou focamos nas *commodities*, abandonando a manufatura. É parte do típico fundamentalismo de nossa ideologia econômica antes e depois das reformas neoliberais a ideia de concentrar, de pôr todos os ovos em uma só cesta, em um só setor produtivo. Claro que esta é uma das razões de nosso crescimento não ser sustentável no tempo: a integração do crescimento de distintos setores da economia é essencial para uma expansão sustentável.

Além disso, quando se estreita a brecha de produtividade, impulsionam os serviços e, ao contrário, quando esta se amplia, os serviços também são afetados, e a razão é evidente: a quantidade de serviços por unidade de produto na indústria manufatureira é muito mais alta que a mesma proporção por unidade produtiva de *commodities*. Portanto, a manufatura é um bom motor do crescimento não são apenas suas características próprias. A economia de escala, as sinergias e tudo o mais que se sabe da manufatura impulsionam outros setores da economia de uma forma que as *commodities* não são capazes de fazer.

Analisando o período de 80 até hoje. O Brasil reduz a diferença de produtividade em mineração, e não há novidade nisso. Mas é surpreendente que a produtividade agrícola tenha ficado para trás em relação aos Estados Unidos, apesar da soja,

apesar da cana-de-açúcar, apesar de todos os ganhos interessantes em produtividade agrícola.

O Chile, apesar de diferente, segue o modelo brasileiro, ainda que atenuado: se cai a produtividade de indústria manufatureira, não cai tanto quanto no Brasil, idem nos serviços. No caso chileno houve um *boom* agrícola muito forte, que nos aproximou de forma importante dos EUA – e agrícola aí incluí atividade florestal e piscicultura – que nos leva a uma pergunta: porque, quando reduzimos a distância, vamos a um patamar e paramos? Por que, ao contrário da Ásia, isso não é contínuo? Por que nos esgotamos?

Sempre digo que os asiáticos são corredores de maratona. Nós, quando muito, de média distância. Por que nos falta oxigênio quando apertamos a distância de produtividade, ao menos nas *commodities*? O que seria o óbvio passo seguinte para continuar este processo? A industrialização de matérias-primas é o passo seguinte. Mas no Chile, em 1980, exportávamos concentrado de cobre, lascas de madeira e salmão de três quilos; hoje, concentrado de cobre, lascas de madeira e salmão de três quilos... Passar do concentrado para o lingote de cobre, ou do lingote ao fio, não, isso parece demasiado. De lascas de madeira para MDF, esta madeira prensada, não, isso já parece além de nossa capacidade...

Há um limite em crescer a produtividade fazendo apenas concentrado de cobre ou lascas de madeira. Seria óbvio fazer passar à madeira prensada, que é a base dos móveis e da madeira usada em construção. E a situação no Chile ainda foi relativamente melhor, na Argentina e no México, nem mesmo aproximaram-se as taxas de produtividade.

Por que isso acontece? Veja o que se passava no Chile do final dos anos 50 até 1972, o ano anterior ao golpe de Estado e o começo da reforma neoliberal. Como no Brasil, no período de substituição de importações reduzimos o abismo de produtividade na manufatura a taxas expressivas, embora nem tanto quanto no Brasil. E o que aconteceu? Acabou nosso oxigênio, e não apenas na produção manufatureira, mas também para industrializar as *commodities*.

O que foi que falhou? Era a hora em que se precisava começar a condicionar subsídios, onde se deveria partir para a integração regional de verdade, em que se devia começar a baixar as tarifas, de forma gradual. Era a hora, afinal de fazer ajustes no processo substitutivo, para torná-lo mais eficiente, mais produtivo, mais competitivo internacionalmente.

Mas seguimos fazendo as mesmas políticas até os anos 70 e a janela de oportunidade da aproximação dos níveis de produtividade se fechou.

Este tipo de problema reaparece agora, no período neoliberal, com outras especificidades. Agora são as *commodities*, como antes era a manufatura. Mas a capacidade de ajustar o câmbio, de ir se transformando, dando os passos seguintes, a incapacidade de ter o Estado a impulsionar – com políticas industriais, comerciais e uma macroeconomia de desenvolvimento é o que temos na América Latina.



Economista Sidney Pascoutto da Rocha – Coordenador do Sindicato dos Economistas do Estado do Rio de Janeiro; Economista José Antônio Lutterbach Soares – Presidente do Conselho Regional de Economia do Estado do Rio de Janeiro; Julio Miragaya - Presidente do Conselho Federal de Economia; e Hugo Pons Duarte - Secretário Permanente do Comitê Executivo da AEALC

Um dos motivos pelos quais isso acontece, obviamente, é a baixa taxa de investimento na América Latina. Se observarmos a América Latina e o sul da Ásia, veremos que as diferenças de taxas de investimento não poderiam ser piores. Na América Latina, toda vez que alcançamos 20% do PIB, parece que temos vertigem de altura. Até os anos 90, no sul da Ásia e Índia e na América Latina, tínhamos taxas de investimento muito similares. Observem o que aconteceu no sul da Ásia nos anos 2000. É algo que talvez nunca ninguém

contou pra vocês, apesar de serem brasileiros. Observem o gráfico: ele é simplesmente de quanto é o investimento, mas não com percentual do PIB, mas o investimento por trabalhador.

É uma das variáveis mais importantes para explicar o crescimento. Vejam o Brasil. Se De 50 a 80 o investimento por trabalhador no Brasil crescia perto de 4% ao ano, e dos anos 80 até hoje em dia o investimento por trabalhador no Brasil caiu enquanto na Coreia se multiplicou por seis, no Vietnã e Índia multiplicou-se por sete e oito, na China por 26. Sim, na China existe um problema de superinvestimento, mas quem pode pensar que uma economia vá crescer de maneira tão significativa e sustentável também quando o investimento por trabalhador não cresce e até cai por 35 anos? No caso do Chile não é difícil notar porque pelo menos dos anos 86 a 98 tivemos um período de crescimento e o investimento por trabalhador cresceu a taxas asiáticas, mas chegamos aos anos de 98, acabou o oxigênio e daí para a frente continuamos igual, ou seja, o investimento chileno é hoje o dobro do que aconteceu no início das reformas neoliberais mas é pouco, comparado com a Coreia (seis vezes maior), Malásia, Tailândia, Índia e os outros, sete, oito vezes, e China então, 26 vezes.

Por que o Brasil teve a taxa de crescimento produtiva que teve? Isso não é física nuclear, não é nada tão difícil: por que foi capaz de crescer o investimento por trabalhador a essa taxa? Altas taxas de crescimento de produtividade exigem taxas de investimento no trabalhador. No caso do Chile, a mesma coisa: o período de crescimento é relacionado muito claramente como o único período onde investimento não residencial por trabalhador cresceu às taxas que eram necessárias. O que temos que discutir é porque nesse período o Brasil e depois o Chile foram capazes de crescer o investimento não residencial por trabalhador, a taxas asiáticas, e porque acabou o oxigênio.

No Brasil, certo que a crise de 1982 foi muito forte, mas no Chile acabou o oxigênio em 98 sem que houvesse uma crise financeira ou política ou nenhum motivo externo, não houve terremoto, crise política, financeira, não houve nenhum motivo para gerar uma explicação fácil. Na ideologia fundamentalista, o que não pode ser explicado simplesmente é ignorado.

Outro ponto importante a considerar é o pouco efeito positivo do investimento direto estrangeiro que tivemos na América Latina. Isso não é um argumento contra o investimento estrangeiro direto: é um argumento para fazermos o

que fazem os asiáticos: condicioná-lo.

Desde os bônus Bradies, nos anos 90 até hoje em dia, nesse caso até 14 com três números na América Latina, por debaixo da linha verde entravam US\$ 2 trilhões na América Latina de investimento estrangeiro, equivalentes à taxa de investimento das nossas economias, o que é incrível: como a chegada de US\$ 2 trilhões de investimento estrangeiro direto teve o efeito zero na taxa de investimento de uma economia? Porque este investimento estrangeiro direto veio comprar o que já existia, com as privatizações, um terço é dinheiro dos latino-americanos que vão para as Bahamas e voltam camuflados de investimento estrangeiro direto e o resto, o outro terço, vai para o setor primário extrativo, com algumas exceções.

Ou seja, passamos todo o período substituindo as importações, esperando que o investimento direto solucionasse os problemas, e agora vamos passar pelo período neoliberal esperando que o investimento estrangeiro venha resolver os problemas. Claramente não o faz. E não só não tem efeito positivo no investimento, mas se considerarmos a balança de pagamento na América Latina, veremos o que sai de repatriação de utilidades de investimento estrangeiro direto que se acelerou na maior parte dos países latino-americanos. Esse é o item que cria o problema no Chile. Um PIB inteiro saiu do Chile num período de 12 anos como renda ou repatriação das cooperações multinacionais para concentrar cobre, madeira e salmões de três quilos, esses três produtos. Se ao menos fizessem alguma coisa interessante, talvez tivesse um pouco mais de sentido.

Como podemos fazer política econômica nesse tipo de instabilidade? Não apenas os níveis de capital que entram, mas a volatilidade de seu valor. Com essa volatilidade temos que ter câmbio livre, para que o Banco Central possa gerar uma resposta, mas na Ásia, essa volatilidade de capital de carteira com mais estabilidade. Ou a gente tem controle do capital, como fez o Chile nos anos 90, que depois abandonou em 98, ou nós temos câmbio livre com os efeitos sobre a estabilidade do câmbio real e tudo o que faz sobre a indústria manufatureira.

Alguns me dirão: “fale alguma coisa boa, positiva para a América Latina, já que falou tantas coisas ruins”. Então falo na nossa capacidade de gerar empregos. De 1970 até hoje, nós fomos capazes de gerar emprego na mesma velocidade em que cresce o PIB, enquanto no resto do mundo não há país que o consiga. O restante do mundo não é capaz de gerar emprego sequer na metade do crescimento do PIB.

Vejam o Brasil, metido neste desastre e ainda assim com o desemprego em níveis relativamente baixos, perto de outros países. O positivo é que nós geramos esses empregos, mas se olharmos a estrutura do emprego, veremos a razão. O Brasil, de 80 até 2014 gerou 30 milhões de empregos. 28, 29 milhões são serviços e, especificamente, serviços pessoais, turismo, serviços em geral. E qual a característica deste tipo de emprego? Salário mínimo e potencial de crescimento da produtividade bastante baixo. O problema deste tipo de emprego, não apenas do ponto de vista dos trabalhadores – é um trabalho precário, geralmente com salário mínimo – mas do ponto de vista do crescimento, é que tem pouca capacidade de aumentar a produtividade no longo prazo. A segunda coisa negativa é que esse tipo de emprego pode fazer a economia crescer uns 3%, somente gerando emprego, que era o que acontecia na América Latina, por que investir? Por que fazer uma troca tecnológica? Por que fazer a renovação do parque industrial? Por que competir com os asiáticos se nós temos essa capacidade única de pelo menos crescer a um nível de 3%, quase que somente por acréscimo de emprego? Esse é o desincentivo ao investimento e crescimento da produtividade. O que é positivo tem também o seu lado negativo.

Uma das características é a nossa desigualdade mas eu

observei que há uma relação inversa curiosa entre crescimento da desigualdade e crescimento do emprego. Os países mais igualitários do mundo geram pouco emprego, os países mais desiguais do mundo, desigualdade mais alta do que a nossa, que são os países do sul da África, geram pouco emprego. Na América Latina, com alta desigualdade – mas tão obscena quanto as deles – somos os que mais geramos emprego, e isso se deve ao fato de que, por causa da desigualdade, os serviços são baratos. E os serviços são basicamente de salário mínimo, mas como a nossa desigualdade é alta, os grupos médios e médios-altos, que detêm 50% da renda, são capazes de comprar estes serviços baratos.

Essa especificidade da nossa criação de emprego é, portanto, a razão de se gerarem serviços. Conforme eu dizia, se pode se crescer somente gerando emprego em nível que para nós não seria aceitável, na Ásia seria um desastre, esse é um desincentivo a um investimento.

Do outro lado desta desigualdade que existe até a necessidade de retornar parte do que os 10% mais ricos da economia levam, que isso volte de maneira positiva. Na América Latina somente um terço do que é consumido pelos 10% mais ricos volta para a economia de forma produtiva. Se olharmos a Ásia, são dois terços, três quartos, no caso da Coreia, quase um inteiro. Na Coreia, os 10% mais ricos ficam com 23% da renda, mas o investimento privado é de quase 23%, também. No caso da América Latina, os 10% mais ricos ficam com algo como 40 a 45% da renda, mas o que retorna para a economia são 15% de investimento.

Como exercício, imagine que a América Latina tenha a mesma desigualdade, mas que sua oligarquia, por um motivo ou outro, seria uma oligarquia asiática, e reinvestisse dois terços ou três quartos daquilo que fica com ela... O continente seria diferente, com a mesma desigualdade, mas do ponto de vista do crescimento seria bastante diferente. E uma coisa interessante é: veja os Estados Unidos antes e depois de Ronald Reagan. Os 10% mais ricos devolviam à economia como investimento privado a metade de sua renda; hoje em dia é um terço.

Vejam a distribuição da renda na América Latina e a da OCDE que caminha para uma distribuição de renda que vai se parecer com a da América Latina. Mesmo no mercado de trabalho, são os nossos mercados de trabalho que vão parecer com os da OCDE ou os da OCDE que vão se latino-americanizando? É certo que a globalização gera uma tendência de homogeneização, e muitas vezes pensamos que diziam que aquilo que seria centro magnético, seria a imagem desta homogeneidade, que os países caminhavam para os níveis dos países desenvolvidos, mas a realidade nos mostra que o que está acontecendo nos países da OCDE – e eu digo isso devido à minha própria experiência porque eu moro no Reino Unido – é que cada dia eu me sinto mais “em casa” e cada vez que eu faço essa apresentação nos Estados Unidos, eu termino dizendo: “Bem-vindos ao Terceiro Mundo”.

Os analfabetos do século 21 não são aqueles que não sabem ler nem escrever: os analfabetos do século 21 são os que não são capazes de desaprender e depois reaprender conforme aquilo que a realidade nos ensina, conforme a necessidade de transformar. Mas, é claro, quando há ideologias fundamentalistas, nós terminamos sendo analfabetos.

José Gabriel Palma, chileno e doutor em Economia pela Universidade de Oxford e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Sussex. Professor emérito da Faculdade de Economia da Universidade de Cambridge, Inglaterra e professor adjunto da Faculdade de Administração e Economia da Universidade de Santiago.

Modelo de Desenvolvimento para a América Latina e Caribe

Rubren Dario Utria

Se considerarmos o panorama histórico dos últimos 200 anos na América Latina, pode-se constatar que houve desde o primeiro dia da independência em nossos países uma ideia permanente de um caminho próprio para a América Latina. Essa ideia foi repetida muitas vezes, e embora se identifique isso com um pensamento dos últimos 50, 60 anos, é uma questão que já foi colocada por Simón Bolívar.

Na carta da Jamaica, em 1815 e na Mensagem ao Congresso (1826), quando acabou toda a operação militar e se estabelecia a República, ele disse: “Precisamos de um caminho próprio porque a colônia e o mercantilismo, que primam pela teoria do desenvolvimento, não vão nos permitir aproveitar essa independência que acabamos de conquistar”.

Quase um século e meio depois, tentativa mais séria de um latino-americanismo foi a da Cepal em meados dos anos 50 e 60, quando declarou – contra o vento e a maré, contra a própria visão das Nações Unidas – que os programas de desenvolvimento, feitos para impulsioná-los, voltavam-se para os países

do norte. Como os países europeus estavam com problemas devido à guerra, era necessário reconstruí-los, e o conceito de desenvolvimento que nasce a partir de 1945 é simplesmente o de reconstrução do destruído. Três anos depois disso, os países do Terceiro Mundo passam

a exigir das Nações Unidas, com a ajuda do Banco Mundial, que se faça alguma coisa também para os países pobres do sul.

Foi então criado o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, mas com as mesmas concepções que eram usadas para a reconstrução europeia. A diferença: no caso da Europa, os países europeus já eram desenvolvidos sobre o ponto de vista humano, tinham uma consciência de si mesmos: sabiam de onde vinham, para onde iam, e sabiam muito bem qual era sua responsabilidade e contribuição em qualquer esforço para desenvolvimento.

Os países do Terceiro Mundo não sabiam nada disso – nem sequer naquele momento, e acho que não sabemos hoje em dia – mas essa diferença fazia com que, no caso da Europa, o Plano Marshall, em apenas 10 anos, tenha transformado o continente. Lá o investimento entrou diretamente num campo bem fértil, seguro, enquanto no caso latino-americano, onde US\$ 500 bilhões foram investidos e, como se viu, não aconteceu muita coisa. A diferença essencial era a de que lá havia um desenvolvimento humano, social, o terreno era propício para o investimento e também para a inovação. Quando não



“O que o ser humano precisa saber não é a conta de dois mais dois, é quem sou, de onde venho, para onde vou”, afirma Rubren Dario Utria, finalizando: “A mensagem que eu quero deixar é que o desenvolvimento de uma nação não é o crescimento do Produto Interno Bruto”

é assim, o dinheiro se perde, se esvai das mãos.

A Cepal tinha uma característica muito específica. Pela primeira vez, depois de ter sido declarado no terreno sociológico e político, era dito ao mundo: “Não podemos caminhar no mesmo ritmo, porque existe uma grande distância entre os países ricos do norte e a nossa situação nos países do sul”. Isso gera uma assimetria que é produzida no comércio, porque vendemos matérias-primas baratas e compramos produtos manufaturados caros, todos sabem. Toda a possibilidade de intensificar

o comércio exterior com base na “igualdade”, era perpetuar exatamente essa situação: vender matéria-prima barata e comprar produto manufaturado caro.

Essa foi a grande contribuição da Cepal, ou seja, a de colocar em evidência este desequilíbrio, mas ela foi além.

Afirmou que os países da América Latina, com as estruturas econômicas, políticas e sociais vigentes, não podem avançar, porque elas próprias o impedem. Foi proposto imediatamente o que ela chamou de reformas estruturais, que começava com a reforma do Estado para modernizá-lo e que continuava com a reforma agrária, educativa, com a reforma tributária... Uma série de reformas que tentariam permitir à América Latina poder levar adiante um processo de transformação e desenvolvimento grande que vem sendo buscado há 200 anos, desde quando começou seu processo de independência política.

Processos econômicos em maior ou menor grau alinhados a este pensamento da Cepal conseguiram, durante 25 anos, manter as taxas de crescimento da região em torno de 6%. Veio, então, a reforma neoliberal e imediatamente a América Latina ficou estancada.

Todos sabemos que nossos problemas atuais encontram explicação na dependência econômica. Mas, sobretudo, também na dependência política, intelectual e cultural. Não conseguimos superar tal situação e por isso continuamos como no ano de 1945, repetindo que o desenvolvimento de uma nação é representado

A Cepal tinha uma característica muito específica. Pela primeira vez, depois de ter sido declarado no terreno sociológico e político, era dito ao mundo: “Não podemos caminhar no mesmo ritmo, porque existe uma grande distância entre os países ricos do norte e a nossa situação nos países do sul”.

no crescimento do Produto Interno Bruto, de acordo com a taxa anual de crescimento, e não há conceito mais bruto que esse para se analisar o processo histórico de transformação dos povos.

O PIB não permite saber se a produção é conveniente ou não para o país. Não permite saber como se distribuem os impactos em um plano social, muito menos no plano territorial, nem no ambiental, ou seja, é um indicador que praticamente não nos diz nada do que precisamos saber, para onde impulsionar esse desenvolvimento e como fazê-lo.

Isso nos leva a uma dependência política, intelectual e acadêmica que não conseguimos superar. Por isso continuamos falando de Produto Interno Bruto. O produto bruto é um indicador, como um termômetro que marca a temperatura da febre, mas não explica por que estamos com febre e como devemos curá-la. Esta é a primeira armadilha acadêmica que temos que enfrentar.

Por motivos externos, alheios à capacidade e à vontade dos nossos países, tivemos um *boom* de matérias-primas. A China entra no seu grande processo histórico de transformação, de construção etc., e precisa de maior quantidade de cobre, ferro, cimento e materiais de construção. Cria-se a oportunidade e é reativada novamente a economia no início do século vigente. De acordo com os planos quinquenais chineses, estava previsto que seriam necessários apenas 20 anos para a construção da grande infraestrutura, e logo após começaria o desenvolvimento para o interior do país. Como não percebemos isso, nos colheu de surpresa, e a partir do ano de 2010 recuamos e entramos em uma fase recessiva.

Quer dizer que devido à falta de entendimento, primeiro da história (compreensão que sempre esteve ausente na cadeia econômica) e também devido à falta de conhecimento direto do que estava acontecendo na China, nós fomos surpreendidos pelo período das vacas magras e agora não sabemos o que fazer.

Que precisamos de um novo modelo de desenvolvimento, creio ser uma colocação elementar, mas só isso não resolve o problema. Nem o problema é conseguir uma teoria econômica que não seria nova, pois já existe, e foi colocada ao longo de pelo menos dois séculos. Já sabemos qual é a situação imposta: uma teoria neoliberal que os países do Terceiro Mundo foram aceitando, pouco a pouco, sem saber o que estávamos comprando. Agora, naturalmente, pagamos as consequências. É curioso, no caso da América Latina, que essa nova situação nos pegue de surpresa, nos apanhe desarmados e sem uma resposta imediata.

De acordo com todos os organismos de análise econômica, a situação da América Latina neste ano e no próximo é de uma contração do PIB de 0,8% pelo segundo ano consecutivo e uma perda de renda *per capita* de 2%, a não ser pela América Central e Caribe, que têm outra situação neste momento, com variação positiva de 3,8%. O quadro é de queda abrupta dos preços, do volume de exportação e dos preços das nossas *commodities*, paralisação de plantas energéticas e de mineração, porque não temos a quem vender. Registra-se uma duplicação do endividamento privado e público, com taxas baixas de juros nos Estados Unidos e no Japão (onde praticamente não há taxa para o capital), o que levou a imensa maioria dos empresários latino-americanos a se “aproveitarem” disso: pegaram créditos baratos nos Estados Unidos, a um máximo de 2% e punham isso em seus países a 20 ou 30%, o que significou agora um endividamento, e que não se tem com o que pagar.

Acredito que esse é um dos problemas que mais nos deve preocupar. Isso significa imediatamente que, como temos que pagar esses créditos em dólar, e como temos o caminho livre, o efeito imediato foi uma desvalorização cambial de 10%, quando não se esperava. A explicação é que para pagar a dívida – e como a dívida é privada tinha que ser paga – veio a desvalorização desse câmbio livre. Outro fator que nos afetou foi a inexistência

de poupança acumulada durante a bonança quando tínhamos bons ventos para modernizar a produção mas não o fizemos. Modernizou-se, sim, o consumo: os automóveis particulares, a televisão, os jogos eletrônicos e sobretudo os celulares. No meu país há mais telefones celulares do que habitantes, o que mostra como em dois ou três anos um novo produto pode penetrar, que não é supérfluo se for usado para o trabalho e a produção, mas é supérfluo quando se usa para uma comunicação como, por exemplo, a das redes sociais. Compraram-se também bônus de empresas estrangeiras, e isso tem que ser pago, o que nos cria então um problema no balanço de pagamentos.

Isso nos leva a dificuldades sérias nas economias da América no Sul, e no caso do Brasil, como no da Venezuela, também temos dificuldades de desestabilização política generalizada. Enquanto esse problema da instabilidade política não se resolver, não poderemos resolver o problema da estabilidade econômica.

Isso nos leva então a dois temas que precisam ser retomados: o da dependência, no qual até pouco tempo atrás, pensávamos que simplesmente se repetiam as teorias econômicas dos países ricos do norte. Se essa dependência fosse só isso, seria fácil mudar. Acima de tudo, agora – e os meios de comunicação o revelam – o problema é que essa dependência ao longo da história dos nossos países é da burguesia nacional e da academia econômica dos nossos países, que se julgam independentes porque creem que se associando à burguesia internacional, podem resolver os problemas ou simplesmente fazer com que as oligarquias nacionais prosperem.

Sabemos que qualquer tentativa de transformação não poderá ser feita por decreto, não pode ser feita por um ministro de economia e finanças que introduza novas medidas. Ao estabelecimento financeiro-industrial dos nossos países não convém uma modificação desse *status quo*. Simplesmente porque ninguém dá o que não tem. A burguesia nacional não vai mudar sua posição, não vai contrariar os seus interesses, então isso nos cria um problema que não é só acadêmico ou cultural, mas uma consequência da associação entre burguesias, oligarquias: os grandes produtores do norte com os pequenos produtores dos países do sul. Precisamos reconfigurar nosso pensamento, refletir a respeito dessa situação.

O segundo fator que nos afeta hoje gravemente é a corrupção, e ela não é só latino-americana. No mundo todo existe corrupção. Ainda por cima, corrupção em certa medida generalizada e institucionalizada. Se é assim, enquanto não resolvemos esse problema, não poderemos pensar que o problema é de mudança de modelo: simplesmente precisamos de uma reforma de fundo, nesse caso.

Com esse novo cenário, somos obrigados a saber como começaremos a gerir esse caminho próprio, esse novo modelo, entre aspas. Para resolver, nós precisamos começar a nos refazer a pergunta: o que é o desenvolvimento de uma nação? O PIB e seu crescimento? Teríamos nos enganado nesse sentido? Precisamos de uma nova versão, pelo menos uma diferente, porque se soubermos o que é desenvolvimento, saberemos como acelerá-lo, e se soubermos como acelerá-lo, então o problema passa a dizer respeito a alguns princípios ou políticas, programas e planos. Teríamos ao menos os elementos para a construção desse caminho e, acima de tudo, teríamos um processo e a questão seria como pô-lo em prática.

Quando analisamos os países que no século 20, sendo subdesenvolvidos, tornaram-se grandes potências, nenhum deles teve um modelo, um estilo. Sua transformação resultou de uma conscientização individual e coletiva dos seus povos de que era preciso mudar as estruturas e fazê-las irem em frente e para cima. Não houve um modelo teórico, na verdade o que estava acontecendo era que os povos haviam se cons-

cientizado de que precisavam introduzir reformas de fundo, e as puseram em prática.

Este é o caso, por exemplo, da história dos Estados Unidos quando o país se tornou independente e, mais que isso, já havia como que entregue em uma bandeja todos os frutos da revolução industrial e entenderam: “vamos aproveitar isso da nossa maneira”. Lembrem-se do caso da construção da ferrovia norte-americana em que cada trilho tinha um preço de US\$ 4, e o presidente Lincoln disse: “Bom, se custar cinco, nós faremos aqui”. E os economistas disseram: “Não é possível porque produzindo aqui custa sete. Se trouxermos da Inglaterra, custa quatro”. E Lincoln disse: “Então faremos aqui. Usaremos o nosso ferro, e além disso aprenderemos a fazer, e depois podemos vender”. O que parece uma anedota trivial mostra nada mais, nada menos, um ponto de partida dessa tomada de consciência de que falei. Em segundo, nós temos o desenvolvimento. Seria o crescimento da produção ou o desenvolvimento seria aquele processo de mobilização societária de um país, com a ideia de transformar para resolver os grandes problemas enfrentados por essa sociedade, enfrentá-los com eficiência, oportunidade e sobretudo com equidade?

Quando se consegue isso, um país começa a se desenvolver. Cada um sabe o que quer e o que deve fazer para conseguir. Foi assim o processo da revolução soviética, em 40 anos os transformou em uma grande potência. Ou o caso espetacular da China agora, em 50 anos: uma grande potência econômica, política, militar e geopolítica. Se as coisas são assim, então, falar de um modelo ou de um estilo de desenvolvimento do ponto de vista das ciências sociais não faz sentido, porque o que é preciso entender é a natureza do conceito de desenvolvimento: a mobilização consciente, deliberada, de um país, de uma nação, para transformar suas estruturas e torná-las cada vez mais aptas a resolver os grandes desafios da realidade.

Além disso, entender que existe um futuro. O que pode ser feito para alcançá-lo? Posto o conceito de desenvolvimento, sai-se da estreiteza do fundamentalismo da economia. A ciência econômica facilitou muitas coisas: ajudou a controlar os mercados, ajudou a gerir a moeda, fez esforços muito grandes, mas não foi capaz de entender o ser humano. Não foi capaz de entender o que é a sociedade. Não foi capaz de entender como ela funciona e como os seres humanos funcionam.

Agora nós precisamos abrir a porta de entrada para as ciências sociais porque é o ser humano e a sociedade quando se transformam que são capazes de transformar a economia. É a sociedade que se desenvolve e não a economia. Uma sociedade desenvolvida tem capacidade de transformar a economia. Isso fica muito claro para as ciências sociais, e nós precisamos delas para dar um passo acadêmico.

Com essa hipótese de que é a sociedade que se transforma e que a transformação tem a ver com as estruturas econômicas, políticas e sociais, o problema passa a ser pôr isso em prática. Pensando na heterogeneidade da América Latina, não poderia haver uma forma única, no máximo ter princípios e talvez objetivos únicos e então qual seria o caminho a ser seguido? Vimos que é, primeiro, a conscientização e também a mobilização da sociedade pelo meio da educação, pelo caminho da política, para que a consciência se transforme em ação e consiga então levar à frente o processo de desenvolvimento.

Desenvolvimento é um processo absolutamente social e político. Olhando as coisas dessa maneira, o modelo, novo estilo têm de ser pensados de outra maneira. De início, analisar quais as possibilidades de que isso possa ser aplicável. Acontece que todo o processo de transformação social e política – já vimos isso ao longo da história – tem custo. Inclui sacrifícios,

inclusive penosos. Não houve transformação em nenhum país em que não tenha acontecido um custo humano muito alto. O processo de transformação de uma sociedade não é algo grátis, porque existem obstáculos que impedem o processo e porque é necessário o tempo geracional. Não cinco ou 10 anos; uma ou duas gerações são necessárias para poderem entender o caminho do desenvolvimento e da transformação das estruturas e como pô-las em andamento.

Portanto, o que se põe em primeiro lugar é definir a decisão em cada país de que vai se mobilizar para conseguir as transformações, o que exige um processo educativo que começa pela mudança nos sistemas de educação e em outras complicações. Em segundo lugar é o problema das características de cada país, ou seja, ter um menu daquilo que realmente queremos alcançar e a concepção de uma nova sociedade, que é a sociedade que nós queremos construir. Lentamente, mas em marcha para ela. O terceiro ponto é a recolocação, entre aspas, do modelo do desenvolvimento vigente. A análise nos mostra que é um modelo, entre aspas, que está feito primeiro para uma realidade que não é a nossa e para interesses que não são os interesses da sociedade, mas para os setores de mais posses e poder. Isso confronta com o fato de que o neoliberalismo faz os pobres cada vez mais pobres e os ricos cada vez mais ricos com todo um abismo de desigualdade.

Tudo que seja parte dessa doutrina tem que ser modificado, mesmo que doa e o fundamentalismo existente muitas vezes não permita. Chegamos, então ao problema da carpintaria, da construção de uma democracia verdadeira, sistemas de produção integrados territorial e setorialmente, sistema de segurança alimentar, energético e ambiental, de melhoramento progressivo e sustentável da cadeia de vida e a um novo sistema educacional com base no desenvolvimento humano.

O sistema de educação, em todo o mundo, funcionou sobre dois objetivos: dar a alfabetização intelectual e também profissional, de um lado e, de outro, dar valores, atitudes, motivações, desejos, crenças etc., para sustentar, dar estabilidade ao *status quo* do sistema. Mas o sistema esqueceu de que a educação é para o ser humano e que o ser humano precisa saber não é a conta de dois mais dois: é quem sou, de onde venho, para onde vou. Qual é a minha posição na sociedade, no mundo atual, o que eu possuo e o que eu desejo. Eu venho ao mundo desprovido de faculdades? Não. Eu tenho um potencial, uma capacidade e devo deliberar sobre isso, conscientizando-me e podendo transformar meu potencial em realidade. Esse ser humano então, já como trabalhador, como consumidor e cidadão, sabe o que deve fazer.

Agora não sabe, a grande maioria da população não sabe. E sem isso é impossível o desenvolvimento.

A mensagem que eu quero deixar é que o desenvolvimento de uma nação não é o crescimento do Produto Interno Bruto. O PIB cresce quando existe uma massa produtiva e consumidora gerenciadora do processo, capaz de aumentar o PIB e não o contrário. E estamos trabalhando exatamente ao contrário. Devemos reconhecer que a ciência econômica não tem respostas para esses problemas, não tem ferramentas para gerir esse processo de transformação e de “humanização do ser humano”. No arcabouço da ciência do desenvolvimento, que é basicamente a ciência social, é onde podemos encontrar o princípio dirigente da transformação que temos e precisamos fazer.

Ruben Dario Utria, Colombiano e doutor em Ciências Econômicas. Assessor de Planejamento de Desenvolvimento Nacional e conselheiro sênior internacional das Nações Unidas por mais de 20 anos, com destaque na Cepal

D

esenvolvimento não é tema exclusivo de economistas. Temos importante contribuição a dar, mas a discussão sobre ele não pode ser exclusiva de economistas, deve passar por todas as áreas de conhecimento, sem exceção. Geógrafos, historiadores, cientistas políticos, jornalistas, psicólogos, todos deveriam discuti-lo, porque desenvolvimento está muito além da economia, e só atrasa a construção de um projeto de desenvolvimento, apenas economistas ou quase que exclusivamente economistas tratarem desse tema.

A constatação de que desenvolvimento deve ser abordado de forma transdisciplinar por todas as áreas de conhecimento, serve para irmos além da ideia de que a intelectualidade e, até, os formadores de opinião bastem para pensá-lo. Projetos de desenvolvimento não devem ser construídos em gabinetes por comitês, grupos, devem ser pensados para serem construídos pela sociedade. Não haverá projeto de desenvolvimento que tenha sucesso em seu curso sem que cada comunidade pobre, ou bairro de classe média ou dos ricos participe, em algum grau, da sua construção.

Projetos de desenvolvimento construídos em gabinetes pela intelectualidade e particularmente por economistas, isso nós temos centenas, talvez milhares, pensados ao longo das últimas décadas, que não envolveram a sociedade. Envolver a sociedade, para um projeto de desenvolvimento, é quase o mesmo que existir, de fato.

Envolver, mesmo que em alguns momentos através de símbolos, utopias coletivas. Na década de 50, o Brasil viveu uma utopia, o movimento do “O Petróleo É Nosso”. Um movimento da sociedade, um projeto na verdade que construía a Petrobras, como tradução do desejo de progresso e independência econômica. É esse tipo de referência que nós temos que ter quando pensamos no desenvolvimento: onde haja construção social e símbolos que a sociedade possa se apoiar, defender, transformar em *slogan*, em vontade coletiva.

A par deste significado social, um projeto ou um modelo de desenvolvimento precisa ter dois conjuntos de políticas: as públicas, que chamo genericamente de políticas educacionais da área de saúde, cultura etc. e as políticas macroeconômicas de construção de um projeto de desenvolvimento. Esta separação, claro, é teórica, porque todas as políticas que chamei de públicas precisam de financiamento. E quem abre o canal para que haja financiamento das políticas públicas são as políticas macroeconômicas. Elas são importantíssimas dentro de um projeto de desenvolvimento, pois possibilitam o financiamento das políticas públicas, não são o próprio projeto, que jamais pode ser reduzido a políticas macroeconômicas, são ferramentas, que abrem esse caminho para as demais políticas.

Políticas macroeconômicas que fechem o caminho ao desenvolvimento, que dificultem ou impossibilitem o financiamento de políticas públicas, são políticas contra o desenvolvimento, são políticas de retrocesso.

Estritamente, políticas macroeconômicas que devem estar acopladas a um projeto de desenvolvimento são as políticas monetárias, cambiais e fiscais. Quando pensarmos em cada uma destas políticas, devemos sempre formular uma pergunta: esta política está abrindo ou fechando possibilidades de financiamento das demais políticas? Se fecharem a possibilidade de financiamento das políticas públicas, não são políticas, portanto, de desenvolvimento.

Em termos de política cambial, temos que pensar em um

João Sicsú



De acordo com João Sicsú, a discussão sobre desenvolvimento deve passar por todas as áreas de conhecimento, sem exceção: historiadores, cientistas políticos, jornalistas, psicólogos etc., porque desenvolvimento está muito além da economia

trípé cambial que dê estabilidade a um modelo de desenvolvimento. Países em desenvolvimento, portanto, são países que precisam ser ou chegar ao *status* de desenvolvidos, precisam ter volumosas reservas que funcionem como barreiras contra as crises cambiais, de balanço de pagamentos, que têm sempre como resultado a paralisia da economia. Se não tivermos barreiras, diques para conter problemas externos, perdemos o passo, nos atrasamos ou até mesmo entramos em rota de regressão em qualquer processo de desenvolvimento. País que quer se desenvolver, tem que ter reservas.

Entretanto essas reservas, como sabemos, custam caro e mais caro ainda quanto maior é a taxa de juros de um país. Além de todos os males que uma taxa de juros – que eu vou mencionar – elevada pode trazer, ela produz também um mal “extra”, que é encarecer a defesa que um país em desenvolvimento precisa ter. O primeiro pilar de uma política cambial para o desenvolvimento é, assim, uma construção volumosa de reservas internacionais.

Precisamos ter um câmbio numa posição competitiva. Para ser bem direto nas palavras, câmbio em uma posição competitiva quer dizer um câmbio desvalorizado. Um câmbio desvalorizado também é uma proteção contra crises externas por uma questão óbvia: um câmbio valorizado pode se desvalorizar, mas câmbio que já está desvalorizado tem uma margem muito menor de depreciação da moeda.

Mais ainda: um câmbio nesta posição torna-se fator de competitividade e facilitador da industrialização de um país. Não há desenvolvimento sem industrialização. Hoje nós ouvimos falar muito nessa ideia de que devemos prescindir da indústria, que indústria é coisa pesada, poluente: “Deixa com os asiáticos”. Na verdade, indústria nos dá autonomia de conhecimento, tecnologia e todas as estatísticas mostram que países industrializados tendem a ter uma melhor distribuição de renda do que países que não são industrializados. Ao contrário, países não industrializados têm concentração de renda.

Industrialização é um processo permanente, que não pode ser interrompido ou exageradamente seletivo: devemos ter inclusive indústrias bastante sofisticadas, mas precisamos de indústrias. E como indústrias não sobrevivem com o câmbio em posição desfavorável, precisamos ter um câmbio em po-

Envolver, mesmo que em alguns momentos através de símbolos, utopias coletivas. Na década de 50, o Brasil viveu uma utopia, o movimento do “O Petróleo É Nosso”.

sição competitiva, tanto para proteger-nos de crises externas quanto para desenvolver um processo de industrialização.

O terceiro pilar de uma política cambial é ter as defesas também contra movimentos financeiros especulativos. Capitais que entram de forma avassaladora valorizam a taxa de câmbio em determinados momentos, depois saem de uma forma igualmente avassaladora, desvalorizam a taxa de câmbio. Nós precisamos ter capacidade de administrar essa taxa de câmbio, e perdemos completamente esta capacidade se o movimento de capitais é livre e tem impacto imediato sobre a taxa de câmbio, então nós precisamos ter controles sobre o movimento de capitais. Há muita discussão em torno disso, não é o caso de tratar aqui de questões operacionais de controle de capitais, mas é fundamental que um país para se desenvolver precisa ter autonomia de decisões e uma delas é ter a capacidade de sustentar a sua taxa de câmbio em posição adequada a seus interesses e, portanto, precisa ter controle de capitais.

Precisamos, também, ter uma política monetária compatível com o modelo de desenvolvimento. Não existe outra possibilidade que não seja a de uma política monetária de taxas de juros baixas. Inclusive porque taxas de juros baixas também são uma proteção contra a entrada de capitais desse movimento de vai e volta de capitais, porque quanto mais baixa a taxa de juros, menor é a atratividade do país para este tipo de operação o que, portanto, de certa forma tem capitais especulativos afastados.

Deve-se evitar usar a taxa de juros como instrumento de controle da inflação, até porque não funciona bem, assim. Anda muito em moda esta ideia – mão muito bem explicada ou nem explicada, mas facilmente aceita – de que se aperta o botão da taxa de juros e a inflação fica sob controle. Uma coisa e outra não tem esta relação automática, mas as pessoas o aceitam com uma certa facilidade. As taxas de juros podem até fazer controlar algum tipo de inflação desaquecendo a economia, promovendo queda na renda do trabalho e com desemprego, mas a última coisa que um projeto de desenvolvimento deve admitir é acionar qualquer instrumento que promova desemprego.

A forma de financiar o desenvolvimento, ao contrário, é também através do pleno emprego. Precisamos ter empregos porque é a economia com pleno emprego é que gera impostos, contribuições sociais para financiar políticas públicas. Então, o uso de juros altos para controlar a inflação deve ser completamente evitado.

Até porque parece que nós esquecemos que inflação não existe dessa forma que ela é discutida: a inflação que existe na verdade é a inflação de alimentos, preços administrados, inflação provocada pelo aumento de preços específicos da energia, dos combustíveis.

Não existe inflação genérica, abstrata: existe inflação de forma específica. Se não devemos utilizar a taxa de juros para controlar a inflação, significa que nós temos que manter a inflação, sim, sempre baixa, sob controle, mas fazendo um diagnóstico bastante preciso de onde vem a inflação para que ela possa ser controlada, e não utilizar esse remédio genérico que é elevar a taxa de juros, causar desemprego, desaquecer a economia, para saber se vamos ter ou não como resultado o controle da inflação. Este método de combate à inflação é muito mais objetivo já foi praticado, na década de 60, sem grandes problemas. Identificar de onde vem a inflação e tentar resolver cada foco. Se é inflação de alimentos, aumentar a oferta de alimentos; se a inflação vem do preço de combustíveis estar elevado, desenvolver políticas para reduzir preços dos combustíveis. É uma completa desconexão com a realidade dizer que o Banco Central deve ser responsável por controlar a inflação. A inflação deve ser controlada pelo governo e pela sociedade, pelo Ministério do Desenvolvimento, pelo Ministério da Agricultura, pelo Ministério da Reforma Agrária, pelo Ministério da Saúde. A inflação é responsabilidade de todos.

Em todas as áreas há variação e elevação do nível de preços e é ali, na fonte, que elas devem ser combatidas.

Por último, queria tratar da política fiscal, de forma sintética. A política fiscal é importante e decisiva dentro desse conjunto de políticas macroeconômicas para possibilitar o desenvolvimento. Há alguns pontos básicos de uma política fiscal dentro de um modelo de desenvolvimento. Primeiro que temos que entender que de fato existe um multiplicador dos gastos do governo, e esses gastos impactam o crescimento, e crescimento gera empregos. Se nós reconhecemos essa ideia, que não é um consenso entre economistas, assumiremos a política fiscal como estimuladora do crescimento, da geração de emprego e até do pleno emprego.

Em momentos de recessão ou de desaceleração, precisamos colocar esta política a serviço de impedir que entremos em situações de crise profunda e de recessão. Esta questão também está muito em moda: a questão do equilíbrio fiscal. Como gastar e manter o equilíbrio fiscal. Claro que devemos ter equilíbrio fiscal, mas não por uma questão moral ou por outra bobagem que está também em voga, que é dizer que a economia do governo é igual à economia da família, onde não se deve gastar mais do que se recebe. Isso é uma bobagem que vale a pena tratar aqui. Precisamos ter orçamento equilibrado exatamente para que ele seja uma arma poderosa de promoção do pleno emprego.

Quem tem orçamento equilibrado pode fazer déficit, pode aumentar dívida, pode gastar, porque pode planejar, porque sabe quanto vai ter de receita e onde vai ter despesas. Orçamento equilibrado não é por que o governo deve se comportar igual a uma família ou porque ninguém gasta mais do que recebe por uma questão moral, mas saber controlar como gasta e em que gasta e o que tem de receitas e conservá-las. É muito importante de se entender que equilíbrio de orçamento é uma consequência do crescimento e da saúde da economia, e não o contrário.

Nunca, no caso do Brasil ou em qualquer país, vamos primeiro equilibrar o orçamento para depois fazer a economia crescer. Na verdade, sempre será o contrário: vamos fazer uma economia crescer, reduzir o desemprego e vamos ter como consequência um orçamento equilibrado. A saída para equilibrarmos o orçamento, para termos essa arma poderosa que é o orçamento nas mãos, sempre será fazer crescimento. Crescimento é a palavra que faz o equilíbrio fiscal.

Precisamos claro, ter mais eficiência no gasto público, sim, mas eficiência não tem nada a ver com esse debate que tem hoje, só de cortes, que não quero nem detalhar. Eficiência é construir um orçamento que tenha cada vez mais recursos nas atividades fim e menos recursos nas atividades meio. É isso que diz quanto um orçamento é eficiente: não é se ele é pequeno ou grande, mas qual a proporção que há de gastos em atividade meio em relação a gastos nas atividades finais do Estado. E assim que se faz e que se mensura a qualidade do gasto público.

E, ao final, não posso deixar de mencionar que quando pensamos na política fiscal que apoia o desenvolvimento, não se pode pensar só no lado dos gastos. Política fiscal tem dois lados e o outro é o lado da arrecadação. Desenvolvimento se faz gastando, mas também arrecadando. E a arrecadação tem que ter justiça social, assim como o gasto deve fazer justiça social para promover o pleno emprego, mas também fazer política de saúde, educação, cultura, saneamento etc. Temos que fazer a política fiscal da arrecadação com um conteúdo de justiça tributária. Sistemas progressivos com carga tributária elevada para quem tem capacidade elevada de financiar o desenvolvimento e carga tributária baixa ou nula para aqueles que se beneficiarão do desenvolvimento.

João Sicsú, brasileiro, economista e professor-doutor do Instituto de Economia da UFRJ. Colunista da Carta Capital e membro do Conselho Editorial da Revista de Economia Política e da Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A pesar termos tido, sim, avanços importantes, mudanças estruturais, avanços em matéria de educação, saúde, a longevidade, erradicação do analfabetismo etc., o subdesenvolvimento ainda está longe de ter sido superado. Com adaptações, a visão da Cepal definiu, lá no início, como o subdesenvolvimento ainda persiste. Três elementos centrais da análise estruturalista clássica que ainda persistem: a baixa densidade produtiva exportadora que leva à vulnerabilidade externa, desequilíbrio estrutural do valor dos pagamentos, limites estruturais ao crescimento, a heterogeneidade estrutural, baixa produtividade média, trabalho abundante com baixos salários que têm como espelho a heterogeneidade social. Infelizmente isso persiste hoje, depois de tanto tempo.

Quer dizer, elementos analíticos que Raúl Prebisch elencou analiticamente na América Latina ainda estão presentes. Adiciono outro: temos uma institucionalidade pouco funcional para o investimento e o progresso técnico. Estados nacionais atrasados, insuficiente capacidade empresarial, baixa propensão a investir. Qual é a atualidade do primeiro elemento? Sessenta anos depois, a gente ainda tem uma baixa diversidade produtiva. Uma estrutura produtiva pouco diversificada; a Cepal criou um índice chamado Cepal-Tec que mede as exportações de nível tecnológico alto e médio, o número de patentes por milhão de habitantes e os gastos de pesquisa e desenvolvimento. A grande maioria de nós tem uma estrutura produtiva pouco diversificada e baixa produtividade do trabalho que conduz a uma vulnerabilidade externa latente que vai colocando, de forma recorrente, a América Latina com um déficit de transações correntes fortes. Enquanto há financiamento fácil, consegue-se superar o déficit, mas com endividamento e crise, mais adiante.

O segundo elemento que ainda está presente é da heterogeneidade estrutural. Cinquenta por cento da população ocupada produz 10% do produto total enquanto 20% da população ocupada produz dois terços. É o retrato da enorme heterogeneidade de produtividade que espelha a heterogeneidade social.

E por último, mas não menos importante, você tem uma institucionalidade pouco vocacionada ao investimento e ao progresso técnico. Insuficientes sistemas nacionais de informação, um sistema financeiro pouco aprofundado, uma inadequada composição de agentes – não temos *global players* – multinacionais que dominam os setores de ponta e fazem pouco localmente, Estados nacionais que tributam pouco e tributam mal. A tributação latino-americana sobre o PIB é de 18% e quase a metade são impostos indiretos, ao passo que na OCDE a tributação dá 38% em média, com só um terço em tributos indiretos.

O Brasil se candidatou a fazer um enorme esforço para chegar a um nível de país mais desenvolvido, com tributação mais alta, capacidade de gastos públicos maior, caminhar na direção dos menos capazes, de fazer frente às necessidades de infraestrutura, educação, saúde etc. Agora vai fazendo força através dessa PEC para ir para trás.

Vamos passar então agora à questão mais cara ao se-

Ricardo Bielchowsky



Um dos desafios apontados por Ricardo Bielchowsky foi o de que é preciso atacar frontalmente os problemas de pobreza e heterogeneidade da América Latina – “esta é uma enorme dívida social que nós temos”. Para o economista falta homogeneidade social

minário que é a questão dos modelos. Tivemos algumas semelhanças: processos acelerados de urbanização, também de industrialização, com graus de avanço muito distintos de acordo com os tamanhos de mercado, com dependência tecnológica financeira e um período de grande estabilidade comum a toda a região, associados ao mercado internacional e suas influências sobre a região.

No setor industrial, aquelas diferenças não foram apenas de intensidade, mas de qualidade. No caso brasileiro, há aquilo que o meu colega, David Kupper, do Instituto de Economia da UFRJ chama de “rigidez estrutural”. Não se criam coisas novas, mas registram-se avanços, porque o sistema industrial vai se completando com as

fronteiras produtivas de maior densidade tecnológica, embora tenhamos perdido uma grande oportunidade de avanços em nossa industrialização. O México e a América Central fizeram uma industrialização, ou reindustrialização por maquiagem, o que não é muito bom, mas fizeram, e têm um caso mais geral de realmente destruição mais generalizada do setor industrial.

Baixos salários, grande informalidade no mercado de trabalho, concentração de propriedade de renda são outras semelhanças, mas desde os anos 80 ocorreu uma certa diferenciação entre dois conjuntos regionais, América do Sul e América Latina do norte. Na América do Sul, uma exceção internacional por abundância de recursos naturais, com uma certa tendência a uma “reprimarização”, tem-se que fazer as contas para ver até que ponto houve realmente uma contração industrial. Da exportação industrial, no conjunto, creio que cresceu, e muito mais proporcionalmente, que a exportação de *commodities*, sobretudo com o Nafta no México, e na América Central, a integração com os Estados Unidos pela “maquila”, as plantas industriais maquiladoras etc.

São duas regiões que têm uma certa diferença entre elas,

duas sub-regiões. No plano produtivo, agora já pensando pela frente, a gente consegue pensar em agendas produtivas viáveis e desejáveis para poder formular projetos de transformação. Ainda se pode sonhar, um certo tipo de sonho para as economias de mercado interno grande, como o Brasil, a Argentina e o México. Ampla industrialização voltada para o mercado interno e secundariamente para as exportações. E, nas economias relativamente menores, com um certo tipo de aproveitamento da riqueza natural em bases distintas àquelas que foram empregadas até aqui.

Nos países de mercado interno relativamente amplo, a gente pode sonhar em colocar em marcha a frente de expansão que tem três elementos, três frentes de expansão. Primeiro, o investimento para o mercado interno de produção e consumo de massa. No caso mexicano, é claro que haverá inevitavelmente importância relativamente maior das exportações para os Estados Unidos. Segundo, os investimentos em infraestrutura econômico-social, e em terceiro, os investimentos em atividades intensivas em recursos naturais que nesse caso é mais importante, o caso brasileiro e argentino do que o mexicano que tem uma base de petróleo nas águas profundas que vão ser exploradas, infelizmente não mais pela Pemex totalmente, mas com outra configuração, exportadora.

Cada uma destas frentes de expansão inclui, potencialmente, seus encadeamentos produtivos industriais e de serviços. Tanto a produção em consumo para o mercado interno de massas teria seus encadeamentos com indústria de transformação e com serviços, quanto os teriam as obras de infraestrutura e a produção de bens de exportação agrícola.

Essa reindustrialização teria que ser feita de forma radical, quer dizer, política e ideologia dedicadas radicalmente a uma reindustrialização, porque nesse momento, nessa etapa de progresso técnico avassalador e com etapa chinesa e asiática com salários baixos – no caso da China com escalas de produção que sobem de forma cavalariça, dobrando a cada poucos anos – tem que ser radical. E isso, a gente pode colocar como um sonho, ainda mais para o momento atual.

Por fim, a integração produtiva regional pode ajudar muito, sobretudo porque amplia os mercados internos desses três países. Países de mercado interno relativamente reduzido que são bem-dotados em recursos naturais têm duas diferenças com relação ao primeiro grupo. Neles, é difícil se desenvolver pelo mercado interno, e o que se apresenta, essencialmente, como frente de expansão são a infraestrutura e os recursos naturais. Além disso, os encadeamentos com o setor industrial e alguns setores de serviço são mais problemáticos por falta de escala. A economista venezuelana Carlota Perez propõe, essencialmente, o seguinte: o principal motor dos investimentos seria a provisão em escala global de insumos materiais, alimentos e outros bens agrícolas, desde os mais simples até os mais sofisticados, um esforço concentrado por dominar tecnologias nas indústrias de processo, desde *commodities* de grande escala como aço, alumínio, papel, refino de petróleo e petroquímica, alimentos e cerveja, passando por especialidades de escala intermediária até os materiais em pequena escala feitos sob encomenda.

Neste pensamento dela, temos que parar de buscar apenas as semelhanças entre os países: temos que buscar as diferenças através do processo de encontrar as avenidas próprias de cada país para, desse exercício, podermos chegar a uma nova síntese. Esta é um pouco a minha posição, e por isso eu valorizo tanto a ideia de modelo: porque é específico.



Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, doutor em Economia; sr. Ruben Dario Dutra, doutor em Economia e vice-presidente da Associação Latino-Americana e Caribenha de Economia; Hugo Pons Duarte, Secretário Permanente do Comitê Executivo da Aealc e José Antonio Lutterbach Soares, Presidente do Corecon-RJ

Para além das semelhanças a gente tem que olhar os processos históricos e mudanças estruturais diferenciadas entre países. É importante estudar país a país para pensar em modelos de desenvolvimento. Projetos nacionais só se sustentam quando inscritos na lógica dos processos socioeconômicos de formação de capital específicos de cada país. Desenvolvimento é um processo idiossincrático para cada país.

Esse é o de que falei no início: ritmos de crescimento e processos de transformação na composição setorial da ocupação da produção, que conduzam ao aumento de produtividade, porque o elemento central do desenvolvimento é transformação econômico-social com aumento de produtividade. Cada país vai depender da combinação daqueles três blocos elencados.

Esse é o modelo analítico que nós usamos – na UFRJ, na Unicamp, vários economistas estruturalistas –, buscamos a diferenciação e identidade de interesses, agrupando países e encontrando semelhanças, diferenças e complementariedades.

Vejam aquele conjunto que reuni, dos de maior mercado interno: México, Brasil e Argentina. O México tem uma industrialização menos potente do que a nossa, enfim, tem lá a realidade deles, sobretudo pela posição geográfica. Entre Brasil e Argentina, claro que nós somos muito melhores de futebol do que a Argentina, mas não em matéria do que é chamado de capital humano com maior qualidade (acho “capital humano” uma contradição de termos, o capital não é muito humano e o humano não é capital) e também com uma riqueza de recursos naturais por habitante impressionante, muito maior que a brasileira. A Argentina não tem o grau de desenvolvimento industrial que temos, precisa do mercado brasileiro para formar escala, as diferenças são mais claras para a compreensão.

Já Chile e Peru têm características de outra ordem: são abundantes em recursos naturais, mas não dispõem do mercado interno, não têm as mesmas chances de desenvolver uma indústria eletrônica, ou de bens de capital. Não têm insumos de alta densidade tecnológica que nós temos. Será que eles são parecidos entre eles? Além de não dizer nunca para um chileno que ele se parece com um peruano ou vice-versa, porque eles lá têm suas diferenças, talvez se consiga identificar uma semelhança importante com uma diferença: o Peru passou muito recentemente a fazer um aproveitamento dos recursos naturais em escala global, é uma coisa recente, enquanto muitos autores no Chile apontam que recursos

naturais estão declinando como fonte de investimentos lá, onde o aproveitamento foi mais intenso. Essa é uma possível diferença, fora o fato de que são países com processos políticos muito distintos etc.

Entre Venezuela e Colômbia, a Colômbia é um país que sempre teve muito mais estabilidade macroeconômica que os demais países da América Latina. Os anos 80 da Colômbia foram um passeio em relação ao resto da América Latina. Foi o único a manter uma certa estabilidade, é muito rico em recursos naturais, mas se desindustrializou e a Venezuela, bem, a Venezuela é um caso... O Celso Furtado há muito tempo escreveu que há uma doença holandesa na Venezuela, e isso é a saga venezuelana desde sempre. Toda vez que despensa o preço do petróleo, a Venezuela não consegue transmitir no crescimento suas energias para o mercado interno porque a taxa de câmbio se valoriza, e depois quando você tem a baixa do preço do petróleo, ninguém compra então e tampouco investe.

Faço quatro reflexões finais sobre os desafios do futuro.

A primeira é que se precisa muito da presença do Estado. Em cada país pode-se dizer: “Mais Estado? OK, mas para quê?”, para que padrão de desenvolvimento? É preciso para que as pessoas possam enxergar e dar suporte ao processo de desenvolvimento. Infelizmente, há certa pobreza, inclusive nas forças progressistas, no que diz respeito ao desenho de um projeto de desenvolvimento, um modelo de desenvolvimento para cada país.

A segunda reflexão é a de que existe uma referência que essa síntese pode ser comum a um conjunto de países. Assim como a social-democracia europeia construiu um modelo em condições históricas muito específicas, e quem sabe isso pode servir para nós construirmos uma espécie de social-desenvolvimentismo na América Latina. O desenvolvimento depende de três energias: uma permanente elevação da produtividade por investimento fixo, a educação e inovação tecnológica, e o Estado presente fazendo políticas de pleno emprego, criando condições para que o mercado de trabalho seja aquecido e os salários subam, e ampliando o bem-estar social, que infelizmente agora vai passar por um período de declínio. Acesso a bens e serviços públicos financiados com impostos progressivos, cobertura universal, previdência social e pública solidária, direito à assistência social foram os elementos constitutivos do enorme êxito, apesar de muitas crueldades, que o capitalismo teve na Europa e em parte até nos Estados Unidos e no Japão no pós-guerra.

Houve um Estado social-desenvolvimentista desse tipo no Brasil? Bom, aqui teve uma formulação idealizada no papel, que foi uma tentativa de se aproximar desse modelo.

Aliás, a social-democracia no Brasil começou em um partido que se chama, mas que nunca foi social-democrata, tem um partido que não se diz, mas que efetivamente é social-democrata. Os programas do PT durante os anos 90 são social-democratas de esquerda progressistas, mas não são para uma ruptura com o capitalismo. E assim deve ser

também em vários outros países da América Latina. Não tenhamos vergonha, reconheçamos isso e passemos a pensar em um projeto reformista de transformação do capitalismo nas nossas regiões de maneira a poder satisfazer o bem-estar da população como um todo, a médio e longo prazo.

No curto prazo o programa é a resistência ao neoconservadorismo, porque se não houver resistência ao neoliberalismo e neoconservadorismo atual, será difícil avançar nesse modelo social-desenvolvimentista. A realidade é que estamos em um difícil período de refluxo.

A quarta reflexão são quatro desafios postos pelas tendências em curso. Um: contrapor-se à liberdade e volatilidade dos fluxos de capitais; dois: corrigir o problema da baixa diversificação produtiva exportadora; três: ampliar investimentos em infraestrutura econômico-social mesmo com problemas de financiamento, fazendo encadeamentos produtivos etc.; quatro: enfrentar a questão ambiental, mudança climática, preservação da biodiversidade e semelhantes,

realizar uma adequada governança de recursos naturais.

Aliás que oportunidade que houve na América Latina de estabelecer uma governança coletiva

dos países, mutuamente apoiada, evitando lucros privados excessivos de rendas oriundas da exploração de recursos naturais com tributação, cuidando da valorização do câmbio, com a crescente propriedade de terra e riquezas minerais por estrangeiros na região, estamos atentos à crescente pressão sobre a natureza. Não teria havido uma ação coletiva? Não. Uma excelente oportunidade que está sendo perdida. Cada país atraindo a China como pode e não fazendo aquela política que eles fariam se tivessem recursos naturais e fazem com os poucos que têm, radicalmente distinta dessa que fazemos aqui. A união dos países seria essencial para efetivamente transformar em uma política de desenvolvimento a exploração de recursos naturais.

O último desafio é atacar frontalmente os problemas de pobreza e heterogeneidade no que temos aqui como uma dívida social enorme. A América Latina avançou na direção de uma homogeneidade social? De forma insuficiente. A mão de obra está se tornando escassa? Ainda não, o subemprego ainda prevalece. A propriedade está se tornando menos concentrada? Não. O sistema tributário concorre para a melhor distribuição de renda e melhor proteção social? A inclinação geral, apesar da imprecisão de dados, é a de que o sistema de arrecadação é profundamente regressivo. A heterogeneidade social está sendo confirmada por insuficiências de proteção social? Certamente. Para onde vai a proteção social? Tem havido algumas melhorias, mas o campo para avanço é enorme.

Ricardo Bielschowsky, brasileiro, é economista, graduado pela UFRJ, mestre pela UnB e PhD pela Universidade de Leicester, Inglaterra. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Integração Regional na América Latina e Caribe

Samuel Pinheiro Guimarães

Todos os países periféricos são antigas colônias: os países da América Latina, da África, Ásia, e os países centrais, no sistema internacional, que são as antigas metrópoles, entre elas, os Estados Unidos, o principal país central, de longe.

Esta divisão, de uma certa forma, resultou do processo de expansão mundial do capitalismo. Foi um processo, a partir de um certo momento, de expansão de exportação de produtos industriais liderada pela Inglaterra, que era o grande país líder da revolução industrial, e que costumava ampliar os seus mercados através de acordos chamados, na época, de “acordos desiguais”, pelos quais a Inglaterra impunha a países como o Japão, por exemplo, ao Brasil – como impôs, inicialmente, através de Portugal –, certos sistemas tarifais, que, em geral, consagravam tarifas muito baixas.

A Inglaterra não era uma exportadora de produtos agrícolas, mas, sim, de produtos industriais, e garantia, com isso, os mercados. Comportamento que foi seguido, também, pela França, ao construir o seu império. Se nós esquecermos essa evolução histórica, teremos, certamente, dificuldade em entender o processo de desenvolvimento da América Latina e a questão da integração, que é um episódio dentro do processo de desenvolvimento latino-americano.

A partir da vitória dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, instaura-se uma situação de enorme hegemonia: militar, política e econômica. Na guerra, o território dos EUA não foi atingido e seu sistema produtivo teve um desenvolvimento e um avanço tecnológico extraordinários. E diante da Europa destrozada pela guerra e assim como o Japão.

Os Estados Unidos, em tal situação de hegemonia mundial, procuram, de diversos modos, consolidá-la. Sem entrar na parte política nem militar – que são evidentes – na área econômica, ela parte de um princípio interessante: a convicção americana – correta, aliás –, que suas empresas são mais competitivas, tecnológica e financeiramente, e interessa a elas, portanto, o livre-comércio. Porque, no livre-comércio, na competição (se um país ou uma sociedade julga suas empresas as mais competitivas), nada mais interessante que a abertura de todos os mercados. Além do que, isso levaria à “felicidade do mundo”, à “eficiência da economia mundial como um todo”, não é verdade?

Pode-se até imaginar isso como objetivo, mas do ponto



Samuel Pinheiro Guimarães diz que não interessa aos países altamente industrializados que surjam outros países industrializados – muito menos para os Estados Unidos – o interessante é que haja fornecedores de matérias-primas

de vista nacional, o que interessa é o que costumo chamar de “apropriação de uma maior parcela de um produto mundial”. Cada país, legitimamente, procura, para a sua sociedade, o maior nível de bem-estar possível. Então, apropriando-se de uma parcela maior do produto mundial, a sua sociedade gozará de maior bem-estar. Eu acho que tem uma certa lógica, é razoável isso.

A política externa econômica dos Estados Unidos visa abrir mercados, e faz isso através de vários instrumentos. Um deles, tradicionalmente, foi a organização das grandes instituições econômicas internacionais, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que sempre estiveram, nos seus princípios, pela abertura de mercado e se refletiu na Organização Mundial do Comércio. E sustentada por enorme propaganda internacional, inclusive nos ambientes

acadêmicos, sobre as virtudes do livre-comércio, que “é bom para todo mundo” e “promoverá a prosperidade de todos”. Não parece ter sido o que aconteceu: a distância entre países periféricos e os altamente desenvolvidos aumentou, exceto em relação à China, que é um caso excepcional, porque nunca acreditou no livre-comércio.

A política econômica dos EUA para a América Latina é essencial para entender a situação da integração. Começou-se com a doutrina Monroe, que procurava conquistar os mercados da América Latina e libertá-los do domínio dos antigos impérios espanhol e português, aliados aos ingleses, para abrir mercados sem pagar o pedágio português ou espanhol.

Houve ainda uma outra bela forma de integração dos Estados Unidos “integrarem” a América Latina: a incorporação do Texas e de 2/3 terços do México, na guerra de 1848. Providenciaram também exclusão da Europa do continente, comprando a Flórida e a Louisiana, que, originalmente, não eram seu território. Depois se voltaram para o controle do Caribe, da América Central, criaram um Estado: o Panamá. Quando o Congresso da Colômbia se recusou a aceitar o

acordo com os Estados Unidos para a construção do Canal do Panamá, os Estados Unidos promoveram uma revolta na região, reconheceram o novo Estado, assinaram um acordo e criaram uma colônia, ficando com o controle total – administrativo, militar e político – da zona do canal. A época de Theodore Roosevelt e seu “Big Stick”, o grande porrete, foi o das intervenções seguidas na América Central. Na Nicarágua, ficaram 35 anos. Em 1898, expulsaram a Espanha de Cuba, e lá se instalaram durante 30 anos.

Na primeira conferência interamericana, de 1879, os EUA propõem a criação de uma zona de livre-comércio em todas as Américas, Uma moeda única, o dólar. O que prevalece, porém, é o que dizia Theodore Roosevelt: falar suavemente e levar um grande porrete. Assim foram organizando, ali, a sua área mais próxima.

Veio mais tarde, o período da política da boa vizinhança, pelo primo (distante) de Theodore, Franklin Roosevelt, a ação de convencimento dos países da América do Sul, principalmente, sobre as vantagens da boa vizinhança. Faz-se uma série de conferências interamericanas para criar solidariedade diante do nazismo, que já era pressentido. E, desta série de conferências de alinhamento na II Guerra Mundial, surgem duas marcas do novo alinhamento: o combate ao comunismo e certa tolerância com o desenvolvimento industrial da América Latina, o que se estendeu até a época da “Aliança para o Progresso”.

Nos anos 70, temos a vitória do neoliberalismo, que corresponde àquela posição tradicional dos Estados Unidos, da abertura de mercados, e o Congresso aprova a lei de comércio exterior (Trade Act, 1974), com sua seção 301, onde se exigiam relatórios sobre países que “cometessem” políticas contrárias aos interesses comerciais americanos. Surgem aí as retaliações contra o Brasil, contra a lei de informática, a política nuclear, a política de patentes brasileiras, naquela época – longínqua época.

Afinal, toda teoria integracionista é frontalmente contrária à estratégia de política econômica dos Estados Unidos para a América Latina, porque essa estratégia é a de abertura de mercados, e a de integração é de proteção de mercados para que se tenha desenvolvimento da produção capitalista nos territórios nacionais mesmo sem nenhuma discriminação a empresas, não digo nem nacionais, mas situadas no território dos países.

Então, temos um confronto: o atraso relativo da América Latina decorre das características da produção e do comércio de produtos primários e há a necessidade da industrialização. Aqui, temos muita terra, muita água, muita biodiversidade, muito sol. Ninguém quer falar de indústria, talvez, porque ela não seja nacional, não é verdade? Não existe industrialização sem empresa e empresa sem capital, ao que eu saiba, ou sem crédito. Às vezes, sem capital, mas com muito crédito, e, às vezes, em condições favorecidas. São os modelos principais. Há outros, mas se começa com isso.

O governo brasileiro começou a criar vários programas de estímulo a substituir importações. Até programa de substituições de importações de maçã, com grandes protestos argentinos, porque a Argentina é grande exportadora de maçãs para o Brasil. Os regimes militares desta temporada também contribuíam para a rivalidade. Brasil e Argentina tiveram uma grande disputa, decorrente da construção de Itaipu, chamada “diplomacia das águas”, até que, em um certo momento, se

resolve fazer um processo de aproximação com a Argentina, antes do Mercosul, e, numa concepção diferente: a de que se podia integrar as economias sul-americanas mais avançadas, mais industrializadas, tecnologicamente mais desenvolvidas e que representam cerca de 70% do PIB sul-americano.

Julgava-se que eram países mais semelhantes, e se resolve um processo de integração gradual, de redução lenta de barreiras setoriais, uniformizando tarifas onde elas fossem mais semelhantes. Lembro que, quando fomos assinar essa ata – eu estava, participei –, voltamos de Buenos Aires, um subsecretário do Itamarati me chamou e disse: “olha, acabou de sair daqui a embaixadora americana”. Essa americana, que nunca me tinha visitado, pediu uma hora para me visitar. Foi visitar o embaixador Thompson Flores e disse a ele que nos cumprimentava pelo acordo com a Argentina, mas sugeria a inclusão do Uruguai. Por quê?

Quando chega o presidente Fernando Collor, com uma política de total conformidade com o Consenso de Washington – de abertura unilateral e sem nenhuma negociação da economia brasileira – ele acordou um dia e resolveu fazer o Mercosul, incluindo o Paraguai e o Uruguai, e esta medida foi extremamente aplaudida no mundo todo, e nunca as pessoas refletiram bem a razão. Que é muito simples: sendo o Uruguai e o Paraguai países importadores e com pequeno parque industrial, suas tarifas industriais eram mais baixas, e as do Brasil e Argentina, mais altas. Na formação da tarifa externa comum, as tarifas do Brasil e da Argentina se reduziram muito, para a alegria dos exportadores industriais que exportavam para nós, não para o Paraguai ou Uruguai, que são mercados muito pequenos.

Esta foi causa de prolongados aplausos na imprensa internacional, na época, à criação do Mercosul.

Hoje em dia, os Estados Unidos já assinaram tratados de livre-comércio com toda a América Central, portanto, já abriram todos os mercados e consolidaram essa abertura de mercado da América Central e República Dominicana; com parte dos países sul-americanos e, portanto, já realizaram parte da integração tal como lhes interessa, como antes o acordo com o Canadá e com o México. Uma grande parte da Alca já está construída, pronta.

Sobra o quê? O Mercosul. Daí a campanha permanente na imprensa contra ele e a favor da Aliança do Pacífico que, por acaso, são países que têm acordo de comércio com os Estados Unidos.

Então, o que acontece, na prática, é que a estratégia do governo americano para a integração da América Latina é diferente da estratégia de integração real de mercado e de criação de economias nacionais ou regionais – no caso do Mercosul – mais fortes, desenvolvidas, industrializadas, capitalistas. São estratégias distintas de desenvolvimento econômico, e é natural que seja sim, porque não interessa aos países altamente industrializados – e muito menos aos Estados Unidos – que surjam outros países industrializados. O interessante é que haja países fornecedores de matérias-primas ou, no que forem industrializados, que o sejam com capital das megaempresas multinacionais.

Samuel Pinheiro Guimarães Neto. *Embaixador. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil (atual UFRJ). Mestre em Economia pela Boston University.*

A

Ricardo Ubiraci Sennes

primeira questão fundamental é recuperar um pouco do conceito de integração regional. Quando se pensa em integração regional, falamos de um fenômeno que não é estritamente econômico. O econômico é parte do fenômeno mais amplo, que envolve a decisão por uma estratégia de integração regional. É das opções sobre o modelo de desenvolvimento dos países que, potencialmente, compõem uma área mais integrada do ponto de vista regional.

Óbvio, a lógica econômica é parte fundamental desse processo, mas não é a determinante. Olhar apenas a dimensão econômica do processo não o explica. O guarda-chuva fundamental é uma certa percepção geopolítica sobre o modelo de desenvolvimento, e pressupõe, portanto, alguma convergência geopolítica entre os países envolvidos e ainda uma certa convergência com relação ao modelo de desenvolvimento destes países.

A ideia de integração regional é, assim, essencialmente, uma ideia vinculada à estratégia de desenvolvimento, multidimensional, na qual a economia é parte. Há uma questão fundamental por trás da integração: a de que se vão desenvolver relações mais estratégicas, profundas, diferenciadas, com determinado grupo de países em relação àquelas relações que você tem com terceiros países.

Isso não implica só na visão conjunta, mas em um certo desenho de até onde vai a sua convergência estratégica, tanto para quem está dentro quanto para quem está fora desse modelo. Não é uma decisão trivial. Essa questão regional, apesar de a ideia regional poder remeter a uma questão geográfica, isto é o que menos ela é: uma decisão estritamente política e estratégica.

América Latina, América do Sul ou Cone Sul da América do Sul, ou Atlântico Sul, todos cabem na ideia de uma integração regional, porque o fundamental não é o desenho geográfico, mas o desenho estratégico ao qual os países, de alguma forma convergem sobre decisões de longo prazo de modelos de desenvolvimento e estratégias geopolíticas, estabelecendo relações diferenciadas, muito mais profundas, alinhadas, do que têm com países externos, fora dessa região.

Óbvio que, ao longo dos últimos 40 ou 50 anos, a nossa concepção de região mudou. O que se chamava de região, tempos atrás, não se chama de região, necessariamente, hoje. Os projetos que foram desenvolvidos ao longo desse tempo, desde a Alalc até o Mercosul, cada um acabou desenhando uma certa concepção sobre o que é região.

Este tema está na agenda da região há 40, 50 anos, mas todos esses projetos tiveram um grau de sucesso muito baixo. Esse é o paradoxo: nós temos insistido nessa ideia de integração regional, em uma relação diferenciada, mais profunda e estratégica com um determinado grupo de países da região – que vai variando ao longo do tempo – mas, no balanço desses últimos 50 anos, nossas experiências foram muito frequentemente malsucedidas. Os vários acordos firmados ao longo desse período acabaram dando menos resultados do que os esperados originalmente.

Creio que há três grandes ordens de temas que devem ser discutidos tanto quanto para fazer este balanço, quanto



Ricardo Ubiraci Sennes leva para debate a ideia de integração regional vinculada à estratégia de desenvolvimento multidimensional, na qual a economia é parte. Para ele, por trás da integração é que vão se desenvolver relações mais estratégicas, profundas, diferenciadas

para esboçar formas de acomodação política para adiante.

O primeiro é um baixo nível de acomodação geopolítica entre os países e de acordo político interno aos países. É um tema que os países da região não compraram para valer, nem entre si e nem no convencimento interno. Não se convenceu as pessoas de que a estratégia regional faz parte é – ou pode ser positiva para – de uma estratégia de desenvolvimento de um país como o Brasil. Aqui e em nossos vizinhos os defensores dessa ideia não têm sido majoritários, menos ainda.

O segundo, é que temos insistido, essencialmente, numa agenda errada. Temos buscado formas de integração nas quais nos falta capacidade suficiente de controlar as variáveis necessárias da dinâmica fundamental daquele segmento que se busca integrar.

O terceiro ponto, e por consequência, são as dinâmicas internacionais, as quais não temos, de fato, controle e que se mostraram, por várias vezes, mais fortes do que as decisões tomadas endogenamente na região.

Há exemplos: o fator China desorganizou muito o processo econômico mundial e a região latino-americana não foi menos afetada que outras, porque passou a ter um padrão de competição que parte importante da economia da América do Sul e América Latina tinham como diferenciais. E, junto com a questão China, a questão da revolução tecnológica que desde os anos 80 se desenha e vem avançando, e a quarta revolução tecnológica tem a ver com aquela curva sorriso e todas aquelas questões de onde se agrega valor nessa economia, nos dias de hoje.

São estes três os principais argumentos que tentarei desenvolver rapidamente.

Há algum tempo, formularam-se concepções sobre integração regional que, mais ou menos, orientavam as visões distintas tanto da elite brasileira quando da sul-

Assinamos vários acordos de livre-comércio e não conseguimos implementá-los; há um primeiro grande problema, que é um alinhamento intragovernamental dentro do próprio governo. Mas mais grave, talvez, é o fato de que os países da região, a meu ver, não chegaram a um ponto de acomodação estratégica vindo das relações internacionais entre si.

-americana. Usavam dois pensamentos que acho importante recordar: um era daqueles grupos que viam a estratégia de integração regional como estratégia de formação de um “único país” ou algo assemelhado; o segundo grupo, dos que viam a integração regional como agenda seletiva, que não condiciona o processo de desenvolvimento nacional, mas ocorre – e deve ocorrer – apenas nas dimensões nas quais faz há sentido específico ter um processo regional mais diferenciado.

Relembrar essas duas categorias é útil para pensar as decisões das elites dos países, nesses últimos tempos. Existe, claramente, uma parte das elites dos países que, simplesmente, é avessa ao processo de integração regional, mesmo seletivo. Entre quem considera a integração regional uma agenda interessante há uma divisão: os que veem como um aspecto estratégico – portanto, abrangendo a maior parte da lógica de desenvolvimento dos países –, e os que veem como uma agenda seletiva, onde você pode, teoricamente, selecionar onde você quer aprofundar a relação diferenciada com aqueles países e onde não. No Brasil, mas também na Argentina ou México, países com capacidade de liderar esse processo, as elites, historicamente, não “compraram” a ideia da integração regional como uma opção estratégica. No Brasil, isso é muito claro, é muito raro você ver a palavra “Mercosul” na boca de ministro da Fazenda do Brasil. Não é um termo incorporado nas agendas e nas estratégias de cada uma das agências públicas. Na Argentina e México, guardadas as proporções, o fenômeno é semelhante. Não há convencimento interno dos países. Assinam-se tratados, mas não há capacidade de generalizar aqueles acordos para as políticas definidas e implementadas pelo resto das agências estatais.

Assinamos vários acordos de livre-comércio e não conseguimos implementá-los; há um primeiro grande problema, que é um alinhamento intragovernamental dentro do próprio governo. Mas mais grave, talvez, é o fato de que os países da região, a meu ver, não chegaram a um ponto de acomodação estratégica vindo das relações internacionais entre si. O alinhamento estratégico profundo, como os europeus fizeram e como faz a América do Norte, não há na América Latina e na América do Sul.

Essas disputas entre, pelo menos, estes três países foram muito marcantes ao longo do processo, e seguem sendo, de alguma maneira, ainda, um fato importante que não tem permitido aos países da região desenharem uma agenda estratégica regional unificada. Não é um problema secundário, mas central para gerar dinâmicas que permitam um alinhamento da tal acomodação estratégica, chamemos assim, é uma certa ideia de que se tem, mesmo em um ambiente fortemente assimétrico, possíveis papéis complementares entre esses países. Como é um ambiente essencialmente assimétrico, a aceitação dessa acomodação estratégica vai implicar papéis assimétricos dos países, desde os mais capazes de mobilizar recursos, até aquele que tem menos.

Essa acomodação, repito, não é trivial e nós não conseguimos lograr isso. Não lograr alinhamento intragoverno ou intrapaíses da região tem a ver com que setores econômicos, neste período de 40/50 anos, não tenham percebido na integração regional um diferencial competitivo interessante a eles. Portanto, não se mobilizaram, no sentido de realizar investimento, redesenhar a sua cadeia de valor com um caráter regional.

Ao longo desses tempos, poucas indústrias se envolveram com isso. Aqui no Cone Sul, mais fortemente, você vê a indústria automobilística; em escala sul-americana, a indústria química; em parte, a indústria têxtil, algo em

máquinas e equipamentos. Mas, em geral, não se vê essa lógica predominando ou atraindo as principais indústrias que operam na região.

Paradoxalmente, quem tem mais uma visão regional são as indústrias globais que têm vertentes na América Latina. Eles organizam, dentro da sua cadeia global, uma visão regional. Mas é, claramente, parte da estratégia global, não da dinâmica de integração regional, gerando um diferencial competitivo específico, com exceção daquelas indústrias que eu mencionei. Não foi um projeto que, de alguma forma, mobilizasse elites empresariais a gerarem um processo dinâmico de criação de valor nesse espaço regional que fosse construindo as bases da própria integração.

Nos anos 90, o Nafta atropelou parte desse projeto, sem dúvida nenhuma retira uma parte do dilema histórico que existia sobre qual é a região que nós estamos falando, na medida em que o México adere ao tratado e provoca uma ruptura no que seria o “latino-americanismo”.

É nesse período que o Brasil assume mais claramente a ideia de América do Sul. Faz-se a primeira reunião de presidentes sul-americanos dos anos 2000, desenha-se a ideia do Iirsa – Iniciativa de Integração Infraestrutural Sul-Americana –, a seguir, vem a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, depois Unasul, e aí surge a ideia mais forte da América do Sul como um espaço privilegiado para pensar um projeto regional.

Fatores que, em suas proporções, seguem presentes e devem preocupar quem deseja retomar a ideia de integração regional. É a dimensão de acomodação política, geopolítica e de costura intragovernamental e das elites governamentais e econômicas, com relação a esse projeto, é a primeira causa que me parece fundamental considerar.

Há uma segunda causa, uma outra dimensão importante, mencionada ao início: um erro do ponto de vista de agenda da integração regional. A meu modo de ver – com um pouco da experiência de estar envolvido, nos últimos anos, em alguns desenhos de projeto de caráter regional, em particular na área financeira e mercado de capitais – havia um elemento essencial ausente nas agendas de integração: desenhar arranjos que dessem eficiência diferenciada a cadeias de valor de caráter regional.

Era fundamental gerar um diferencial competitivo para alguns grupos importantes, setores econômicos, não em detrimento de outros, mas especialmente eficientes, mais interessantes do ponto de vista econômico, e capazes, portanto, de oferecer um incentivo econômico para que essas cadeias de caráter regional pudessem se organizar de maneira mais sustentável. Não só desviar comércio para aqui e para lá, mas estabelecer, fundamentalmente, uma integração produtiva.

As causas desta falha são duas. A primeira eu creio, no campo financeiro, um segmento que foi absolutamente negligenciado na experiência mercosuliana, como não ocorreu com a Corporação Andina de Fomento, que avançou para ser um banco sul-americano de desenvolvimento. Não houve um movimento mais forte na área de crédito. O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) gerou, em alguns segmentos, um impacto positivo e depois caiu em desuso e não formou um espaço financeiro de trocas, pagamentos e compensações que estimulasse as empresas a operarem no crédito, no mercado de capitais, em qualquer dimensão da área de pagamento. Continuamos operando com o dólar, e, portanto, muito vulneráveis a qualquer crise cambial que qualquer país tivesse, a qualquer variação do mercado internacional. E continuamos assim, ainda, em grande medida.



A plateia ficou atenta em todos os debates

Outra causa de dificuldade em criar diferencial competitivo é a logística, a integração física. Todos sabem o custo de um frete entre países da região, comparado com fretes dos portos brasileiros, chineses etc. E há casos em que proximidade física não garante a proximidade logística: na Colômbia, a maior parte da exportação é via marítima, ou seja, o fato de ser vizinho não facilita. Mas, onde é possível, não há arranjo logístico específico, nenhuma integração física que a gente tenha alcançado. É um crime fatal para viabilizar arranjos de caráter regional: retira-se, de saída, algumas das vantagens fundamentais mais estruturais a um incentivo de cadeias produtivas regionalizadas.

A segunda dimensão problemática foi a forte assimetria entre políticas públicas domésticas. O Brasil talvez seja um dos principais atores negativos nesse campo. Sempre tivemos política industrial ativa de crédito. Os bancos públicos do Brasil controlam mais de 50% do mercado de crédito. Quando se toma crédito de longo prazo, o BNDES e os demais bancos públicos são responsáveis por quase 90% dele, e isso cria um diferencial, uma assimetria de política industrial do Brasil com os parceiros da região. Isso tem sido, sempre, um dos fatores de queixa, a assimetria competitiva entre as indústrias. Não houve uma boa equação disso.

Somado à ideia de espaços diferenciados dos pontos de vista logístico, infraestrutural e financeiro – sistema de pagamento etc. – o segundo grande elemento que impediu a geração de uma dinâmica positiva de integração foi esta assimetria de políticas públicas, em particular, as industriais e as de crédito.

O terceiro fator de grande influência foi o papel que a China desempenhou nos últimos anos na região, que reorganizou, de maneira fundamental, os fluxos que, mais ou menos, haviam se estabelecido, de caráter regional, que, por razões de tempo, não vou poder analisar com mais extensão neste seminário.

O essencial é que, com aqueles problemas e esta dimensão mais sistêmica, global, da China e da quarta revolução tecnológica, não obstante, creio que ainda existe espaço para pensar uma estratégia de integração regional com caráter estratégico e que esteja, essencialmente, vinculada a um projeto de desenvolvimento. Porque o problema de desenvolvimento que o continente passa e as alternativas que se colocam para ele ainda reservam, para a estratégia regional, espaços importantes.

Não devemos deixar em segundo plano a ideia de que certa convergência, de interesses do ponto de vista de ordem internacional, ou seja, do papel que o espaço regional pode ocupar, pode levar a uma participação diferenciada da América do Sul no ordenamento global. O fato de que a região conseguiu criar uma zona de paz, sem corrida nuclear, sem problemas graves em relação às fronteiras, isso não é desprezível a longo prazo. No resto do mundo, incluindo a Europa, esses temas ainda são de profunda instabilidade e geram ruídos no processo de desenvolvimento. Isto é e pode ser ainda mais um diferencial, ao lado de encarar, de maneira coletiva, o desafio desta quarta revolução tecnológica para a construção de uma agenda. Um anel digital, uma integração diferenciada, como há em algumas regiões do Sudeste asiático, com redes digitais de ótima velocidade, custo e segurança, semelhantes ao que há lá fora, integrando centros de pesquisa, agências públicas, pode também ser plataforma para um sistema de pagamento mais ou menos convergente, um mercado de capital mais ou menos convergente.

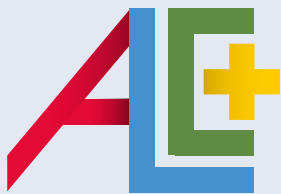
É possível recuperar, de maneira coletiva, o *gap* que temos em relação aos principais centros econômicos, adensando nossa capacidade de produção e geração de valor nessa nova economia, de alguma maneira associando centros de pesquisa, empresas, plataformas digitais que possam ter uso público e privado, e que isso seja, talvez, uma agenda de integração física, de anéis digitais, alguma coisa, um Iirsa digital.

Existem, na região, temas que seguem sendo essencialmente de caráter regional. Na questão ambiental – dos recursos naturais, de criação de biomassa, biodiversidade – temos um potencial importante de ser traduzido, por exemplo, na bioeconomia, para a produção, uma larga escala de produtos químicos, na área de química fina, pesada, substituição de produtos que, hoje, são petroquímicos, até na química vinculada a cosméticos, a farmacêuticos. E nisso é possível, claramente, fazer um arranjo de caráter regional com uma mediação interessante com relação ao resto do mundo.

Esse diferencial competitivo a região tem. Os países do Cone Sul geram uma massa de produção agrícola – com vários subprodutos – que é quase um novo pré-sal em termos de capacidade na economia com base no carbono, produtos renováveis.

Por último, uma agenda regional do ponto de vista de segurança é muito importante. Segurança e crime organizado não têm mais um caráter nacional. Organizações operam em escala que excede a isso. E isso gera a possibilidade de desenhar um arranjo de cooperação baseado em inteligência, em monitoramento remoto, com tecnologia atual, onde se junta satélite de observação com monitoramento de fronteira, gestão territorial, que permite somar essa agenda com aspectos de tecnologia fundamentalmente. Daria para comentar outras tantas questões aqui.

Ricardo Ubiraci Sennes, brasileiro doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e coordenador-geral do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint) da USP.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE



MODERADORES



Júlio Miragaya – Presidente do Cofecon



Flávia Vinhaes Santos – Conselheira do Corecon-RJ



*João Manoel Gonçalves Barbosa –
Conselheiro do Cofecon*



*Miguel Antonio Pinho Bruno –
Conselheiro do Corecon-RJ*



*Wellington Leonardo da Silva –
Diretor do Sindecon-RJ*



*José Antonio Lutterbach Soares –
Presidente do Corecon-RJ*



*Sidney Pascoutto da Rocha – Vice-
Presidente do Corecon-RJ*



Hugo Pons Duarte – Diretor da AEALC



Estado e Distribuição de Renda na América Latina e Caribe

V

imos em outras exposições que na América Latina – e no Brasil também – um crescimento econômico puxado basicamente por um período de comércio internacional muito forte, puxado pelas *commodities*, que tiveram seu valor em dólar elevado, praticamente pelo efeito da China. Também já se expôs que esse crescimento, feito basicamente em cima de matérias-primas, teve pouca expressão entre os manufaturados. Houve um aumento de investimento, formação bruta de capital fixo, no período recente, acima de sua relação ao PIB do período de 84 a 2012, mas longe de chegar ao pico de 1974 e 1976, de FBCF de 24% do PIB. A partir de 2012, com a crise, ele volta a cair.

Como disse Rubén Vuolo, o crescimento permitiu tanto o aumento do gasto público, como porcentagem do PIB, como o do gasto social também, seja como porcentagem do PIB e seja como porcentagem do gasto público.

E um movimento muito semelhante aconteceu no Brasil, que gerou um aumento na ocupação, e uma queda na taxa de desemprego. Esses fatores foram fundamentais para que houvesse, segundo os trabalhos da Cepal, uma queda significativa da desigualdade da renda na América Latina com relação a outros momentos. Ainda assim a América Latina ainda é um dos continentes mais desiguais do mundo.

Há um debate no mundo, na América Latina e no Brasil sobre o quanto a redução da desigualdade e pobreza tem a ver com programas de transferência de renda focados nos mais pobres. Como o Programa Bolsa Família no Brasil e programas deste tipo a partir da experiência chilena e mexicana que foi difundida no mundo e hoje você vê 9 em cada 10 estudos internacionais, especialmente os estudos das organizações institucionais, dizendo que na América Latina e no Brasil o que aconteceu tem a ver com os programas focalizados, e nada a ver com crescimento econômico, geração de emprego, queda de desemprego, gasto social com políticas universais. Tudo seria fruto dos programas de transferência de renda condicionada.

Programas desse tipo são funcionais ao ajuste macroeconômico ortodoxo, pois eles custam somente 0,5% do PIB. Não é o caso de ser contra esses programas como parte de uma estratégia de desenvolvimento social, mas eles não podem ser considerados a própria estratégia de desenvolvimento social. Houve uma construção ideológica, uma apologia a esses programas em detrimento das políticas universais. É uma tendência global e é muito forte aqui no Brasil. É como se tudo de bom que aconteceu do ponto de vista da melhoria dos indicadores sociais tivesse a ver com programas de transferência de renda focalizada.

Eduardo Fagnani



Para Eduardo Fagnani, é impossível ter desenvolvimento, crescimento da indústria e distribuição de renda com um tripé macroeconômico puro-sangue, como o que se tem desde 1997

O que acontece entre 1960 e 1979 é que houve aqui um crescimento econômico quase chinês, mas a concentração da renda aumentou. Depois, ficamos 20 anos com estagnação econômica e concentração da renda em um nível extraordinário.

Analise-se a elevação do PIB e o grau de pobreza: apresentam um comportamento inverso que mostra que a redução da pobreza está absolutamente relacionada ao crescimento econômico. Parece uma coisa óbvia, mas esse indicador de redução da pobreza, a meu ver, é absolutamente precário para ser revelador do desenvolvimento social. Ninguém é contra reduzir a pobreza, óbvio, mas ninguém leva em conta o que é não ser pobre. Não ser pobre é ganhar mais de um dólar por dia. Quem ganha 40 dólares por mês não é pobre! Claro que é um indicador importante para o combate da fome, é essencial que existam programas desse tipo, mas isso não pode ser levado como indicador de pobreza.

Imagine-se um funcionário do Banco Mundial, que defenda esse negócio, vivesse com um dólar por dia aqui no Rio de Janeiro; se fossem 30 dólares por dia, ele ainda não conseguiria viver com isso. Mas esse é um indicador que vale para o mundo todo, da China ao Brasil, e muitos dizem que “X” pessoas saíram da pobreza e entraram para a classe média, há milhões de relatórios do Banco Mundial e de outras instituições que dizem que na América Latina, na década passada, tantos milhões saíram da pobreza e entraram na classe média.

Desculpe se me estendo sobre este ponto, mas é uma questão que há muito tempo me aflige. A experiência brasileira, com muita semelhança com a América Latina, mostra que houve uma queda da pobreza, uma redução do índice de Gini, mas na verdade revela uma tragédia, porque o índice de Gini em 1960 era 0,5 e depois de 50 anos estamos saudando ele voltar para o mesmo ponto!

O que acontece entre 1960 e 1979 é que houve aqui um crescimento econômico quase chinês, mas a concentração da renda aumentou. Depois, ficamos 20 anos com estagnação econômica e concentração da renda em um nível extraordinário. Mais recentemente nós tivemos um crescimento econômico, nada parecido com os anos 60, mas crescimento econômico, e queda da desigualdade.

O que diferencia 1960 a 1979 e período recente são diver-

dos fatores. Por que eu tive crescimento do PIB e concentração da renda e agora houve crescimento do PIB e redução da desigualdade da renda do trabalho? Há vários fatores, mas dois são fundamentais: um é a democracia que, com todos os seus problemas, permite uma pressão social, sindical, que faz com que os ganhos econômicos acabem retornando como direitos; o segundo é uma coisa importantíssima que é a Constituição Federal de 1988, embora, no plano formal, ela represente o marco do processo civilizatório brasileiro.

A Constituição de 1988 teve impactos na redução da desigualdade da renda no Brasil – hoje ela pode estar se tornando letra morta, porque tramita no Congresso Nacional na segunda votação a PEC do teto dos gastos – mas a verdade é que ela fez com que os gastos sociais subissem com o crescimento. Estudo do Ipea de 2012 mostra que a redução da desigualdade tem a ver com três coisas: o mercado de trabalho, pois 60% da queda de concentração de renda vem do trabalho, do emprego e da elevação do salário mínimo, 30% provêm da seguridade social, e apenas 7 a 8% se originam dos programas de combate à pobreza.

Neste período, o mercado de trabalho cresceu de forma substantiva com o crescimento da economia. Passou de um patamar de 20 milhões de postos de trabalho com carteira assinada para mais que o dobro. Se nós tivéssemos esta pesquisa anteriormente, a formalização do trabalho viria de 60 para 48 e depois voltaria para 59, 60. Mesmo com o aumento da formalização, 40% da força de trabalho tem empregos precários e essa parcela está voltando a subir. Neste período em que aumentou a formalização, a taxa de desemprego caiu de 13 para 4,8. Agora está subindo, e já deve estar de volta àquele número. No período analisado, porém, houve uma redução brutal do desemprego.

A outra coisa é o salário mínimo, que aumentou, em termos reais, algo em torno de 75% e por isso responde por 60% da queda da desigualdade da renda do trabalho no Brasil no período recente. A convivência entre aumento de salário mínimo e queda do desemprego é algo que contraria todas as teses ortodoxas. O salário mínimo cresce e o desemprego cai, o que mostra a questão do emprego é a da demanda por força de trabalho, mais que a de seu preço.

Os economistas progressistas dão pouca atenção, mas é um fato importante e talvez seja o que diferencie o Brasil dos demais países da América Latina: nos anos 80 e 90 é que grande parte dos países da América Latina passaram pelas reformas neoliberais com a destruição dos modelos de proteção social. No Brasil, não ocorreu isso. Os movimentos sociais dos anos 70, que lutavam pela redemocratização, tinham três pontos nucleadores: a redemocratização, uma política econômica que distribuisse renda e um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores da social-democracia europeia.

Em 1988, consagram parte disso. A partir de 1990, o quadro muda e nós temos 20 e tantos anos de tentativa de destruir esse sistema de proteção social. Numa estimativa muito grosseira, apenas para dar uma ideia do que a Constituição significou em distribuição de renda. Temos 19 milhões de benefícios diretos do INSS na Previdência Urbana; 9 milhões de benefícios diretos da Previdência Rural; 4 milhões de benefícios diretos de um programa chamado Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social que beneficia quatro milhões de famílias com renda de até um 1/4 de salário mínimo ou portadores de deficiência que nunca contribuíram para a Previdência Social. O seguro-desemprego também foi obra da Constituição de 1988. Somando tudo isso, são 40 milhões de benefícios diretos. Destes 40 milhões de benefícios diretos, cerca de 34 milhões equivalem ao piso do salário mínimo.

O IBGE registra que, no caso da Previdência, cada família tem em média, além do beneficiado, mais duas pessoas e meia. Portanto, a Previdência beneficia outras 47 milhões de pessoas e mais 23 milhões são atendidos indiretamente pela Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS. Somados, 140

milhões de pessoas direta ou indiretamente se beneficiam das transferências de renda da Seguridade Social.

Há uma discussão – que o Rubén tocou – que é interessante, é verdade que nós gastamos mais com velhos do que com crianças. Mas lembremos de que essa família de idosos sustenta, na verdade, o filho que está desempregado. No Brasil, gastamos mais com Previdência do que em relação à América Latina, mas que 86% dos nossos idosos estão protegidos, enquanto a média na América Latina é 45, 50%. Sem a Previdência, hoje a pobreza entre os idosos que é de 7%, seria de 70%.

A renda das famílias melhorou por duas razões: a renda do trabalho pela geração do emprego, e do salário mínimo, e como vimos a renda das transferências da Seguridade Social. Isso fez com que melhorasse a renda das famílias e a distribuição da renda do trabalho, que foi um peso importante no ciclo de crescimento. Tem a ver com investimento e também com a expansão do consumo, com o mercado interno de consumo de massas, que impulsionaram este ciclo, portanto esse é um dos fatores que explica a queda da desigualdade da renda do trabalho no Brasil.

Tivemos uma pequena evolução da renda *per capita*, na renda domiciliar *per capita* também subiu e a mobilidade social tornou-se ascendente, depois de décadas estancada. É incontestável que nesse período recente nós tivemos os indicadores sociais melhorados.

Mas há, no desenvolvimento na experiência brasileira recente, vários limites. Algumas análises que dizem que os governos populares da América Latina nos anos 90 são governos “dos pobres”, antiliberais, do que discordo radicalmente. No nosso experimento desenvolvimentista houve uma inclusão social, mas não foram feitas reformas estruturais: a reforma política, a reforma tributária, agrária etc. Não se tocou na privatização e na mercantilização das políticas sociais que aconteceram nos anos 90 e não se resolveu o pacto federativo e a eficiência da gestão pública.

Sobretudo, houve a manutenção do chamado tripé macroeconômico. Não dá para ter estabilidade com o câmbio flutuante, não dá para ter crescimento com regime de metas de inflação. O tripé macroeconômico implantado no Brasil em 1997 continua absolutamente intacto, mesmo quando o flexibilizou, para enfrentar a crise. Não existe Banco Central que só tenha como missão combater a inflação: experiências do mundo são que os BCs têm que cuidar de inflação e de emprego. A meta de inflação é sobre o núcleo e não sobre o índice cheio, donde se expurgam choques anormais. Câmbio flutuante também não existe em praticamente lugar nenhum do mundo.

Então, qual o objetivo desse tripé macroeconômico? Preservar a riqueza financeira, simples assim. Qual é o único projeto de país que existe? Fazer a inflação ir para o centro da meta, 4,5%. A qualquer custo, pois é o único objetivo e missão do Banco Central. E qual é a única bala que o Banco Central tem? Aumentar taxas de juros. Então, faz-se superávit primário, corta-se investimento para pagar parte desses juros e deixa-se o câmbio flutuante facilitar a importação e abaixar a inflação.

Esse é o antidesenvolvimento. É impossível ter desenvolvimento, crescimento da indústria e distribuição de renda com um tripé macroeconômico puro-sangue, como o que temos desde 1997. Este foi um dos limites do experimento desenvolvimentista brasileiro, mas não o único. As razões para não fazer esse enfrentamento são muitas. Tem a ver com o que o André Singer diz sobre o PT ter um modelo de transformação lento, gradual, enfatizando a questão da conciliação política, dentro da ordem. Não é só “culpa” do PT, tem-se de observar os limites do sistema político brasileiro, que ainda hoje guarda relações com o sistema político do regime militar. O movimento progressista, que lutava contra a ditadura, quando perdeu nas Diretas Já fez um pacto conservador com a base política do regime e quem fez a transição democrática no Brasil foi José Sarney. Os políticos todos foram “anistiados”, viraram todos democratas e se associaram nos anos 90, 2000 e até hoje estão fazendo política

da mesma forma desde a época da ditadura militar.

Pode haver mudança profunda com tal sistema político, com o voto mercantilizado, tirar do voto, com mais de 30 partidos fisiológicos e com um presidencialismo de coalizão que depende deles para governar? Há um estudo do Diap, recente, que mostra que o setor do agronegócio financiou a campanha de quase 300 deputados. Como se faz reforma agrária com 300 deputados bancados pelo agronegócio? E há também a bancada da saúde – não a do SUS, mas a privada – e a da educação privada, dos bancos, dos frigoríficos, das mineradoras... Reformas estruturais com esse sistema político?

É complicado um projeto de transformação num contexto de dominância das finanças em escala globalizada do capitalismo atual. Mas o fato é que essas reformas não foram feitas: fizemos inclusão sem reformas estruturais. Em 2013 e 2014 muitos de nós – inclusive o Ricardo Sennes, o João Sicsú, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães – ao participarmos de debates dizíamos que no século 21 a formulação de um projeto de desenvolvimento coloca novos desafios ao pensamento estruturalista.

Além da questão da industrialização, do mercado interno, da heterogeneidade estrutural das economias, precisamos formular ações específicas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária, assentada em alguns dos valores de bem-estar social. Raramente eu vejo um economista falar sobre esgotos. Falamos de distribuição de renda, trabalho, criação de emprego, desemprego, produtividade, mas não sobre a questão que só metade da população brasileira tem rede pública de esgoto, enquanto a outra metade joga a céu aberto. Ou que dos 50% do esgoto coletado, 30% são tratados e o resto é jogado nos rios e mares. Isso não tem a ver com economia e desenvolvimento?

Recorro a um exemplo contundente porque, apesar de todos os avanços da década passada, com melhorias dos indicadores sociais, a desigualdade da renda do Brasil e de vários países da América Latina é imensa, na comparação internacional. Temos um índice de Gini de 0,52, enquanto as nações mais igualitárias têm de 0,27, 0,29, menos de 30. Não podemos pensar em projetos de desenvolvimento que não enfrentem a questão de desigualdade. E desigualdade não é só na renda, mas também há a histórica, como a questão racial, por exemplo. Morrem 10 jovens assassinados por minuto no Brasil e sete são negros. Não resolvemos as desigualdades da renda e muito menos a do patrimônio, como a injustiça tributária, a questão agrária.

Um por cento das pessoas detêm 50% da propriedade agrária no Brasil e a concentração é também urbana. A heterogeneidade no mercado de trabalho que é brutal: criamos empregos de baixa produtividade e baixo salário, a rotatividade é um escândalo e temos as desigualdades na oferta de serviços sociais. Embora muito esteja na Constituição, há lacunas enormes, a oferta de serviços públicos é desigual entre classes sociais e regiões do país. Daria uma lista imensa as desigualdades na educação, na saúde, na Previdência, na mobilidade urbana, na habitação popular, no saneamento. Um projeto de desenvolvimento, no caso brasileiro, seria universalizar a cidadania social.

Além dos problemas dos séculos 19 e 20 que nós herdamos, vamos enfrentar os problemas do século 21. A população está envelhecendo, é um fato. Temos duas alternativas: ou, com 30 anos de antecedência, antecipamos e planejamos como enfrentar essa questão no longo prazo – o aumento dos gastos de Previdência, de saúde, porque as pessoas vivem mais, as doenças crônicas duram mais tempo – ou então planejamos enfrentar esse problema nos próximos 30 dias!

Temos que enfrentar as demandas da demografia que vão pressionar o Estado e o gasto social. Não se fará sem enfrentar as questões da economia, se não houver uma política econômica que convirja para o objetivo da desigualdade. E também não se enfrenta isso sem a democracia. Ninguém entenderá a crise no Brasil pela economia, porque não é só isso, é uma questão política. Para ter desenvolvimento, reduzir desigual-

dades, e uma economia que convirja para isso temos que ter política e democracia.

Democracia, não poderes que não funcionam, como a República também não. Se funcionassem não tinha havido um golpe parlamentar. Recuperar e aperfeiçoar essa democracia – como fazer, não sei, mas é essencial para o próprio desenvolvimento.

Porque está em curso hoje um projeto de destruição de todos os mecanismos de desenvolvimento, de tudo o que se falou até agora. Este período de 2015 a 2018 pode ser o fim do ciclo de cidadania social, que começou em 1988 e provavelmente vai ser encerrado. Um ciclo improvável, porque arranhou um pouco o *status quo* social detido pelos donos do Brasil, porque ainda somos capitânias hereditárias.

Quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social pretende privatizar o saneamento em 20 estados brasileiros, ele está voltando a ser o banco que nos anos 90 privatizou a entrega do patrimônio nacional. Aprofundar a implantação da arquitetura institucional ortodoxa é aprofundar o tripé macroeconômico, é transformar o Banco Central em uma autoridade fiscal independente. No caso dos direitos trabalhistas o que está em pauta é um retrocesso de 100 anos, nós vamos voltar a antes da CLT. E destruir o Estado social de 1988 e implantar o Estado mínimo liberal.

E como isso está sendo feito? São três medidas: primeiro é a Desvinculação de Receitas da União, a DRU, que passou de 20% para 30%. Ela tirava R\$ 60 bilhões da Seguridade Social ano passado e ano que vem vai tirar R\$ 120 bilhões. O alegado déficit da Previdência Rural poderia ser suprido com sobra com os R\$ 160 bilhões de desonerações tributárias que também são subtraídas da Seguridade. A DRU retira R\$ 100 bilhões dos recursos sociais.

Outra questão é o teto das despesas, que constitucionaliza a austeridade econômica até 2036. A ideia é abaixar os gastos públicos de algo em torno de 20% do PIB para algo perto de 14%, é fazer essa redução em 30 anos. Há um economista americano que diz que 14% de PIB de gastos é nível só de países africanos. Não conseguimos baixar a Previdência porque a população vai crescer. Se a Previdência continua, ela achatará as outras coisas: saúde e educação baixarão e todas as demais despesas sociais. Isso vai transformar todo o capítulo da ordem social da Constituição de 1988 em letra morta, pela asfixia financeira. Não haverá recursos para cumprir aqueles direitos sociais.

É uma parte do projeto em curso: transformar o Estado social de 1988 em Estado mínimo liberal. O Estado social de 1988 foi um instrumento importante para a redução das desigualdades no período recente, mas não basta. É preciso ter uma política econômica que vá no mesmo sentido e a que nós estamos vivendo é a de um aprofundamento das políticas neoliberais, do tripé econômico.

Infelizmente, nossa democracia sofreu um tropeço. Por isso, estamos caminhando na direção inversa. O mais importante, nesse momento, é resistir ao retrocesso, porque hoje é o teto de gastos, depois vem a reforma da Previdência, tributária, trabalhista, para ficar na área social. Resistir para que não haja retrocesso, depois fazer autocrítica e pensar em um projeto nacional popular de transformação.

O grande desafio aí será resolver problemas dos séculos 19 e 20 com o capitalismo do século 21. Por exemplo, as questões do mercado de trabalho: a 4ª Revolução Industrial e seu efeito corrosivo na base salarial: como financiar o desenvolvimento social com uma base salarial em erosão? Grandes questões e dilemas, que exigirão encontrar caminhos e alternativas. Nenhum deles passa por retroceder.

Eduardo Fagnani, doutor graduado em Economia pela Universidade de São Paulo, mestrado em Ciências Políticas e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

M

Rubén Lo Vuolo

Minha preocupação básica é discutir quais os limites estruturais na América Latina para avançar no processo de distribuição progressiva da riqueza, até porque acho que está terminando um ciclo no qual houve avanços importantes na repartição da renda na região. Até 2015 verificou-se uma queda muito significativa da indigência e da pobreza na América Latina em geral. Embora especialmente a partir de 2010, essa queda tenha ficado mais moderada e estamos agora encontrando dificuldades para continuar avançando neste processo.

Existe uma grande dispersão na região quando se verificam os indicadores de distribuição de renda. Há países que mostram relações próximas a oito vezes entre a base e o alto da pirâmide de riqueza, como é o caso do Uruguai e Venezuela. Há outros que, não obstante os progressos, mostram realmente relações entre riqueza e pobreza alarmantes, que superam 15 e até 20 vezes a relação entre as receitas dos mais ricos e dos mais pobres.

Nessa última década e meia, conseguimos melhorar em relação à pobreza e indigência, alcançando melhorias em relação à distribuição da riqueza e também os resultados do índice de Gini. O primeiro passo a ser dado é identificar que políticas, em geral, foram aplicadas nos últimos anos para obter estes avanços.

Evidentemente não foram iguais em toda parte, a nossa região não é homogênea, mas é possível dizer que os países que mais avançaram nessas melhorias foram os que tiveram políticas macroeconômicas de impulso à demanda doméstica, com seu impacto muito positivo no emprego ao qual se somaram fatores externos: o incremento muito grande das exportações, ou seja, a disponibilidade de recursos naturais e também o aproveitamento do ciclo de expansão da renda financeira até a crise de 2008/2009 e uma retomada depois do ano 2010.

Houve, em geral, crescimento do salário mínimo, o que não significa que este tenha sido colocado em níveis muito altos. Um exemplo é o Brasil, que provavelmente é um dos países que mais registrou crescimento no salário mínimo nos últimos anos, mas ainda o tem em padrão muito baixo, em termos comparativos. Outro fator que também observamos é o crescimento da arrecadação tributária – ainda que baseada fundamentalmente em tributação indireta – e o crescimento importante do gasto social.

A pergunta que se faz, tecnicamente falando, é se este sistema complementar de políticas tem possibilidades de continuar se sustentando ou praticamente já estamos terminando o ciclo onde este tipo de política se torna insustentável. Queremos considerar o problema sob um olhar estrutural. E voltamos a colocar a pergunta que gera perguntas, na tradição dos estruturalistas na década de 50 e 60: ou seja, por que, hoje em dia, temos a complementariedade lógica que observamos nos sistemas de políticas públicas da região se continuam existindo sistemas heterogêneos?

Primeiro, se em alguma coisa tinham razão os estruturalistas daquela época, é em que o problema da difusão do progresso técnico e a competitividade das estruturas produtivas da América Latina estavam no cerne do problema distributivo e de crescimento. A esse sistema produtivo heterogêneo aplicamos uma política de crescimento, o que basicamente buscava a demanda que existia. Podemos dizer que crescimento foi



“Quando falamos de distribuição, normalmente os pobres são os personagens, mas sobre o problema distributivo temos que pensar nos ricos, pois se existem pobres é porque existem ricos. Se não há recursos para ajudar os pobres é porque não temos capacidade para tirar recursos dos ricos”, disse Rubén Lo Vuolo

empurrado pela demanda, aumentada pela via monetária. Também tivemos a evolução do emprego, embora segmentado e informal, que é reflexo do sistema produtivo heterogêneo, e ainda sistema tributário – ainda que regressivo, com arrecadação distorcida –, mas com receitas crescentes.

Como resultado disso tudo, os sistemas de proteção social da região continuaram tendo estruturas de segurança social fragmentadas, serviços públicos, especialmente falando em saúde e educação, não universais, muito deficientes e com o crescimento notável da participação do capital privado nessas áreas. Finalmente, nota-se na região, em quase todos os países, que o crescimento é

a forma, ou melhor, o caminho da tentativa de resolver esses problemas de sistema de proteção social dos programas de transferência de receitas condicionadas.

Os prognósticos dos estruturalistas foram confirmados: a desigualdade deriva da heterogeneidade na região não apenas no setor produtivo, mas também entre regiões e empresas, e grande parte da explicação para estas características do setor produtivo continua sendo a concentração da propriedade.

Este é uma questão estrutural que não foi possível resolver durante estes anos. A América Latina mostra em comparação com outras regiões do mundo, uma distribuição primária – a distribuição da receita que sai do sistema produtivo – muito desigual, o que lança um grande peso, em termos de distribuição, sobre a política fiscal.

O principal problema de nossa região para melhorar a distribuição da renda é que a estrutura do trabalho e do emprego tem sido um intermediário inadequado para moldar um sistema de proteção social adequado. Se o mercado de emprego é fragmentado, meritocrático e muito desigual, os seguros sociais construídos a partir da relação trabalhista também são fragmentados, desiguais e totalmente incapazes

de corrigir a desigualdade do mercado de empregos. O resultado é uma pressão muito forte sobre outras políticas e isso explica porque na América Latina sempre foi muito difícil reproduzir o esquema social-democrático e os sistemas de proteção social da Europa.

O sistema de proteção social europeu, basicamente os seguros sociais, foi construído sobre um mercado de emprego que é totalmente diferente do nosso, e continua sendo. A Europa, depois da II Guerra, trabalhou para homogeneizar o mercado de empregos e na América Latina, não. É até o contrário: dois terços do produto na região é gerado por 20% da força de trabalho. As que geram maior valor agregado não são as que criam empregos e boa parte dos empregos está alocada em empresas de baixa produtividade. Isso fica claro quando se observa a diferença entre as empresas, atividades e setores de maior produtividade e o PIB *per capita* daquelas de menor produtividade.

Está claro que este esquema produtivo, que não logramos mudar durante todos esses anos todos na América Latina, inclusive com nossa fraca maneira de inserção no mercado internacional, oferece base insuficiente para construir uma distribuição equitativa da riqueza.

Um novo dado é que existe claramente uma migração da força de trabalho para o setor terciário, a mão de obra está se deslocando para os setores de serviços, tal como com as economias mais avançadas. A diferença, porém, é que os serviços que estão absorvendo a mão de obra na América Latina são os de menor produtividade e vemos uma queda tanto no emprego do setor industrial como no setor agropecuário.

Apesar de termos visto que a América Latina pode crescer – e às vezes em taxas bem elevadas em alguns países – a elasticidade deste crescimento sobre o emprego continua sendo muito baixa. Ou seja, a elasticidade verificada sobre o nível de população ocupada, descontado o crescimento demográfico, não é suficiente para mudar o quadro descrito.

Nós observamos que a América Latina continua sendo uma região que cresce por emprego de sua população, mas a incorpora em empregos de baixa produtividade. O segundo ponto é que esse emprego é gerado basicamente na microempresa e em muitos casos, no setor público, o que nos permite formular a hipótese que muitos desses empregos não têm correspondência produtiva, mas são o refúgio possível para a força de trabalho que não é incorporada pelo emprego privado de alta produtividade. Há pouco investimento, e concentrado em empresas que têm alto nível de produtividade e alta capacidade de gerar valor agregado; o emprego é gerado apenas pelas pequenas e médias empresas. Ainda assim as taxas de desemprego ou subemprego na região continuam sendo iguais (e às vezes até mais elevadas) às dos países que crescem por produtividade e não por emprego. Temos, assim, um sistema produtivo que cresce basicamente incorporando o fator emprego, mas que segue tendo graves problemas no mercado de empregos e informalidade elevada e estrutural.

Tratemos de alguns temas que estão se colocando como “novos”.

O primeiro é a incorporação da mão de obra feminina. A América Latina experimenta um crescimento na participação da mão de obra feminina e também da dos jovens. Essa incorporação ao mercado de trabalho também é muito desigual. Corresponde à mesma desigualdade da distribuição de renda. Também estamos experimentando um envelhecimento da população, estamos terminando o bônus demográfico no qual a taxa de crescimento da população ativa era mais alta do que a taxa de crescimento da população passiva, e isso propor-

cionava um alento não apenas para o sistema produtivo, mas para os sistemas de proteção social como as aposentadorias, que tinham uma relação mais folgada entre quem estava contribuindo e quem estava sendo beneficiado.

Outra questão é a da ligação entre os níveis de educação e o grau de informalidade e o mercado de empregos. Quanto menor a educação, maior a informalidade, e isso acontece em um contexto de uma heterogeneidade estrutural, como vimos. Isso não significa necessariamente que a população com maior nível educacional, a que tem maior nível de emprego e de formalidade, esteja ocupada em atividades que se relacionem com a sua formação. Na América Latina nós temos um sério problema de carência de educação em amplos setores da população, mas temos também um sério problema de “supereducação” em algumas atividades, pois preferem-se pessoas com um maior nível de educação para cumprir tarefas de menor exigência. Novamente podemos dizer que na América Latina a informalidade continua sendo um mecanismo estrutural de flexibilidade no emprego.

Às vezes ouço discussões que são tipicamente pensadas em países desenvolvidos sobre a regulamentação do mercado de trabalho, mas que não consideram que, inclusive naqueles países que demonstram ter uma rigidez regulatória do trabalho, há um mecanismo histórico de flexibilização do mercado laboral: a informalidade. E essa informalidade não se reduz substancialmente com o crescimento econômico, decai quando a economia cresce, mas tem um piso sempre alto. Há países que têm níveis de informalidade entre 65 e 70% da América



O seminário foi realizado nos dias 28 e 29 de novembro de 2016 e recebeu participantes de diversas áreas

Latina, países que conseguiram reduzir para 30, 28%, mas a informalidade continua sendo um mecanismo de redução de custos importantes para o capital na América Latina, porque não é que a informalidade esteja isolada da estrutura da economia formal, mas a informalidade funciona como um insumo da economia formal, um insumo de baixo custo.

Os estruturalistas já afirmavam o que as taxas de lucro esperadas nas economias da região já incorporavam esse baixo custo do trabalho, considerando e comparando ao custo às vezes alto do setor formal, mas também o baixo custo dos trabalhos do setor informal. É uma maneira particular de gerar um processo de acumulação...

O que aconteceu com o gasto público da região? Ele cresceu substancialmente, mas particularmente cresceu o gasto social. saímos de 46,7% em 1991 até que, em 2013/14, o gasto social ocupa quase dois terços do gasto público total na região. Também, obviamente, cresceu como percentual do

PIB: dos níveis que estavam próximos a 12,6%, o gasto social hoje, em média, está em 19,5%. Estes resultados foram obtidos em economias que cresciam, mas que mantinham a estrutura de emprego e produtividade que vimos,

Mas considerando esse crescimento do gasto social, e do gasto público no geral, por que não se obtêm resultados mais positivos? A hipótese mais forte é que grande parte do gasto social se dirige a uma Previdência fragmentada, que cobre sobretudo os segmentos médio e alto da população, e esse gasto continua muito segmentado segundo o nível de renda. O mercado de trabalho continua estabelecendo limites para a cobertura previdenciária. Já programas assistenciais condicionados à renda, que foram uma onda em toda região, continuam sendo, em termos de gastos, uma parte menor dos gastos sociais. É difícil encontrar algum programa deste tipo que supere 1% do PIB, no geral eles ficam entre 0,5, 0,8 do PIB para a cobertura de uma população que é muito ampla. Sobretudo na população de idade avançada, os programas assistenciais que tiveram mais impacto distributivo foram os direcionados à população passiva e àqueles que não são contribuintes previdenciários. Foram assim a aposentadoria rural no Brasil, a moratória previdencial da Argentina, a pensão universal da Bolívia para quem tem mais de 60 anos, mas todos em um setor muito particular da população.

Em termos gerais, pode-se dizer que na América Latina, o sistema de proteção social gasta mais com os idosos do que com as crianças, com as pessoas que já estão fora da produção do que um menor de idade, para que este chegue à idade e às condições produtivas. São programas que não alcançam a cobertura universal por causa, justamente, da sua concepção. Se para receber um benefício você tem que se declarar pobre, então há uma saída para o mercado de trabalho ou há de forma muito precária, até porque se vai ter quem siga a se registrar como pobre para poder ao menos receber essa assistência. É uma armadilha da pobreza, mas também uma armadilha porque sugere que se vão monitorar o tempo todo a sua renda porque se tentará não ter a renda registrada. Ter um trabalho informal, receber a assistência e fazer essa combinação de ambos.

Na retórica, no discurso oficial, esses programas condicionais se tornaram emblemáticos, do que seria uma política social, a despeito que, de fato, representam um percentual muito baixo do gasto social. E em muitos países, os programas de transferência condicional de renda atenuam o debate sobre os serviços universais de saúde e educação, entre outros, tanto que o crescimento desse tipo de programa se dá junto com o avanço da saúde e educação privadas, e a deterioração da qualidade da prestação dos serviços públicos nestas áreas.

Necessitamos refletir a respeito de que se devemos copiar o modelo europeu de proteção social, se temos uma estrutura não apenas de gastos, mas uma estrutura de renda que é substancialmente diferente. A região continua tendo uma arrecadação tributária muito baixa, as soluções são Brasil e Argentina, que estão acima de 32% do PIB de arrecadação tributária, mas ao mesmo tempo esses países mostram que a estrutura tributária é muito vinculada aos impostos regressivos, sobre o consumo, valor agregado e continua sendo uma das áreas do mundo que menos arrecada com relação à renda e imposto do patrimônio e do capital.

Na maioria das vezes a América Latina continua ficando isenta da renda financeira dos impostos, continua sem existir o imposto sobre herança. A estrutura tributária é totalmente regressiva, e mesmo quando aumenta a arrecadação não se revertem os problemas da desigualdade. Nos últimos anos, a América Latina foi a região em que mais cresceu a renda tributária tanto quanto foi a que viu crescer mais o gasto social e as despesas sociais *per capita*.

Então nós temos pouco impacto em termos de distribuição da riqueza no sistema produtivo, no mercado de trabalho, na estrutura do gasto social e na estrutura de impostos, que também tem. Então é lógico falamos ao início: que existem algumas políticas bastante efetivas para baixar um pouco a pobreza e indigência para aqueles com menor renda, mas que são pouco eficazes para uma melhor distribuição. Este, parece, foi um dogma que percorreu toda a região nos últimos anos: vamos nos concentrar em baixar a pobreza e indigência, mas não nos aplicamos muito para melhorar o lado fiscal e muito menos produtivamente a distribuição da renda.

Nos últimos tempos, foram somados novos riscos sociais: o bônus demográfico que cada vez mais termina – menos população ativa e mais população passiva –, a urbanização que, em praticamente toda a região, atingiu percentuais que são muito altos em comparação com o nível de desenvolvimento, e uma urbanização não planejada, que é um novo problema social permanente. A ampliação da entrada feminina na força de trabalho de forma desigual, um aumento do consumismo, derivado da própria dinâmica do crescimento provocado pela demanda. E a isto se soma um termo novo, que basicamente é pouco debatido na região, que é o problema da mudança climática, que não é um tema menor numa região que vive fundamentalmente da exportação de recursos naturais.

Não há tempo para desenvolver aqui, mas há uma questão que é cada vez mais importante, que é a do risco financeiro. Este é um ponto que às vezes não se toca quando se discutem os problemas da região: o capitalismo industrial, se alguma vez alcançou a região, não chegou à potência com que chegou em outros lugares e está cada vez mais cedendo lugar ao capitalismo financeiro. É uma lógica de acumulação do capital substancialmente diferente daquela do passado e que incorpora, com risco muito particular, a dinâmica econômica e social de todas as regiões do mundo, mas mais particularmente os países dependentes, como é dos países da América Latina, dependentes do sistema monetário financeiro mundial.

O problema dos regimes de crescimento estimulados pela demanda de consumo não se esgota no que foi assinalado aqui; existem problemas na conformação da demanda, o consumo se torna cada vez mais algo que posiciona e define *status* social e que traz um problema que se verifica na região ultimamente: o próprio aumento do consumo da população gera um impacto negativo na balança de pagamentos, porque muitos itens de consumo são importados, seja como bens finais ou insumos para a produção.

Esse padrão de consumo importado quase sem exceção, numa região dinamizada pelo crescimento do consumo, faz com que o impacto seja negativo sobre a balança comercial, e também negativo como impacto em termos da pegada de carbono. Venezuela, Argentina, Chile, México e Brasil estão se situando em um nível de consumo energético *per capita* similar, bastante próximo à média mundial.

Vejo o esgotamento de um ciclo de crescimento que teve esses impactos, alguns positivos, mas que não conseguiu remover a maior parte dos limites estruturais da distribuição na região. Fundamentalmente não conseguiram remover os limites estruturais que se observam no setor produtivo, e no mercado de trabalho e na estrutura do gasto social. Foi um regime de crescimento muito dependente do consumo com pouca profundidade tecnológica e mantendo a heterogeneidade produtiva. Com baixo nível de investimento, muito dependente de recursos naturais, no qual já estancou a queda da pobreza nos últimos tempos com persistência do emprego informal de baixa produtividade.

Há escassez de serviços públicos de qualidade, sistemas de produção fragmentados e uma aposta exagerada de resolução

desse problemas através dos programas de transferência de renda condicionada. Esses são problemas endógenos deste suposto bom ciclo que se encerra agora em que boa parte da região do ano de 2003 até ao menos 2013, mais ou menos. A estas questões endógenas, se soma a mudança do contexto internacional, a perda de dinamismo do comércio internacional, que levou ao fim do ciclo de valorização das matérias-primas.

Abre-se, cada vez mais, uma brecha entre a produtividade das economias da região e o restante do mundo, em economias mais competitivas. O avanço da China na região é absolutamente notável, inclusive o deslocamento das estruturas produtivas para países de mais industrialização, como é o caso do Brasil. Nossa região basicamente se concentra em se especializar em vantagens comparativas estáticas de baixo conteúdo tecnológico.

Temos também o risco de que venha uma nova onda financeira internacional, porque nossas economias estão localizadas não somente na periferia do sistema produtivo mundial, mas também do sistema monetário-financeiro. Um grande drama monetário é que nossas moedas só têm uso local, ou seja, no mundo globalizado as moedas usadas nos mercados financeiros e no sistema monetário são divisas emitidas por países centrais, que nós temos que obter de alguma maneira se quisermos continuar participando do comércio internacional, porque as que nós emitimos não têm praticamente validade, são periféricas, sem validade no comércio e nas transações financeiras internacionais. Digamos que nós estamos “condenados” a, independentemente de qualquer coisa, obtermos divisas seja por via comercial ou financeira, se quisermos continuar funcionando dentro do sistema financeiro internacional.

Então claramente a ideia de mudança estrutural que, em algum momento, os estruturalistas trouxeram, continua sendo o conceito vigente, do meu ponto de vista, ainda que seja preciso atualizar conforme novo ambiente. Mudança estrutural não implica mudanças quantitativas da taxa de crescimento ou redução da pobreza, mas implica mudanças qualitativas na estrutura produtiva e na institucionalidade dos nossos países, que até o momento isso é algo que não se decidiu encarar de maneira substantiva. A mudança no estilo de desenvolvimento, outro conceito muito querido ao pensamento estruturalista, implica a mudança dos padrões de consumo e não o crescimento do consumo, é basicamente a mudança da estrutura dos padrões de consumo, de produção, dos paradigmas e estímulos da atividade econômica da sociedade.

Temos que gerar mudanças na estrutura de distribuição primária de renda e na relação entre a distribuição primária e os sistemas de proteção social. Uma das coisas mais relevantes é abandonar a ideia de que o emprego tem de ser o intermediário e a porta de entrada para os direitos sociais. As pessoas têm que ter direitos iguais e não diferentes pelo trabalho que têm. As pessoas têm que ter direitos porque são cidadãos e não porque trabalham formalmente no sistema universitário, que permite um direito diferente daquele que trabalha informalmente. Então nós temos muitos problemas para gerar empregos e ainda vamos incorporar na relação de emprego a obrigação, ou função, de ser intermediária dos sistemas de proteção social? Nesse sentido a palavra-chave é “desmercantilizar” o máximo possível os benefícios do sistema de proteção social vinculados à situação do emprego e temos que pensar em promover também empregos em dois grupos: um, obviamente, no setor de alta produtividade, mas creio que temos que começar a pensar em fortalecer a geração de empregos em serviços sociais e produtivos, que muitos casos hoje estão mal atendidos.

Um exemplo é que grande parte dos serviços sociais tem a virtude de não estar submetida à participação internacional.

Os cuidados das crianças e idosos são atividades necessárias, com muito impacto produtivo, que não pode ser feito por qualquer um, exige mão de obra especializada, e ainda está praticamente virgem na região. A necessidade de se construir sistemas nacionais de atenção, sistemas que transcendam o voluntariado, o serviço social e ecológico, não é só uma necessidade do ponto de vista social de distribuição, mas pode ser gerador de empregos se for considerado de maneira racional. E associado a outro assunto que também é pouco discutido, nós temos que reduzir o tempo no emprego. A produção mundial e a incorporação de tecnologia libera um tempo no emprego. O problema é que temos na América Latina pessoas que trabalham 16 horas por dia e outros que não trabalham nada, não apenas pessoas que não trabalham, mas outras que estão sobre ocupadas, e nesse caso a incorporação da mulher na mão de obra aumentou muito a carga de trabalho da população feminina porque além do cuidado de casa, agora grande parte deste grupo também atua no mercado de trabalho. Então temos que ter instituições que permitam conciliar e reduzir o tempo de trabalho de todos.

Algumas coisas já foram feitas em alguns países, mas a América Latina em geral não tem licença-paternidade e há países no mundo que têm um ou dois anos de licença para os pais quando nasce uma criança. Essa é uma maneira de, além de ter uma maior cooperação entre homem e mulher no lar, obrigar o capital a distribuir o emprego entre uma maior quantidade de mão de obra. Temos que ir em direção a um sistema de proteção social que não seja fragmentado e baseado no seguro social, ele tem que ser universal e menos condicionado, privilegiando pisos básicos de cobertura à maior quantidade da população, quando eu falo piso básico, eu não quero pisos de sobrevivência básicos de acordo com o serviço que a pessoa presta.

Existe uma renda básica que tem que ser provida a todos, como também serviços de saúde e educação básicos. E agora uma pergunta: o que é básico na educação hoje? Eu não posso responder isso, mas com certeza não é apenas a educação primária. Hoje em dia estamos quase analfabetos só com a educação primária. Antigamente parecia o básico, hoje já não responde às nossas exigências, nós temos que homogeneizar este serviço. A América Latina aumentou muito a incorporação das crianças ao sistema de educação, mas o rendimento escolar destas crianças diminuiu muito quando consideramos os níveis. A América Latina fica sempre para trás porque massifica a incorporação aos serviços educacionais, mas desconhece a qualidade.

Finalmente, quando falamos de distribuição, pensamos normalmente nos pobres como o setor mais vulnerável como o personagem. Mas no problema distributivo nós devemos que pensar nos ricos, pois se existem pobres é porque existem os ricos. Se não há recursos para ajudar os pobres é porque não temos capacidade suficiente para tirar o recurso dos ricos. Fazemos o contrário, condicionamos a assistência a “250 milhões” de requisitos, fazemos uma seleção entre os próprios pobres e universalizamos os impostos. Proponho mudar totalmente o paradigma, nós temos que universalizar os gastos para todo mundo e incorporar o máximo possível os pobres no tipo de política – e a classe média também faz parte – focar nos impostos, na riqueza, no patrimônio e na renda. Se quisermos mudar tudo, temos que fazer totalmente o contrário do que estamos fazendo.

Rubén M. Lo Vuolo, economista argentino, formado pela Universidad Nacional del Litoral (Argentina) e pela Universidade de Pittsburgh (EUA), diretor acadêmico e pesquisador do Centro Interdisciplinar de Estudos de Políticas Públicas (CIEPP) em Buenos Aires, Argentina e presidente da Rede Argentina de Renda Cidadã (Redaic).

Infraestrutura Voltada para o Desenvolvimento na América Latina e Caribe

Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz

Existe hoje na sociedade uma discussão enorme sobre o BNDES, cheia de críticas muito duras e ataques ao banco. E uma das áreas onde esse ataque é mais forte é exatamente no apoio à exportação de serviços de engenharia, de construção. O mérito deste tipo de projeto é questionado, e todo mundo aqui já deve ter recebido algum tipo de mensagem por WhatsApp ou e-mail falando de projetos que o BNDES apoia, denunciando isso, até de projetos que nunca apoiamos.

Enquanto esse debate acontece, o Brasil vive hoje uma situação peculiar: estamos cercados de projetos de infraestrutura que são fundamentais para o nosso desenvolvimento, só que eles estão situados em países vizinhos e não no Brasil. Certamente somos o único país da América do Sul que tem condições de ter tantos projetos de infraestrutura que lhe são cruciais e que estão localizados fora do país.

Projetos de integração, como estradas, vias férreas que, para ampliar mercados para o Brasil e permitir o nosso desenvolvimento, estão localizados lá fora. Para que esses projetos fossem e sejam apoiados e viabilizados, é fundamental que o governo brasileiro e o BNDES tenham mecanismos para os serviços de engenharia.

A realidade é que nós vivemos em uma situação em que não conseguimos fazer isso, em que temos uma dificuldade muito grande para realizar projetos que são estratégicos para o país e que estão localizados nos nossos vizinhos.

Enfrentamos um debate enorme sobre o mérito e a necessidade ou não de apoiar projetos de infraestrutura. Considero ser esta uma amostra do desfoque completo do debate público com relação aos problemas nacionais. Houve um crescimento expressivo dos desembolsos para projetos de infraestrutura na América do Sul da parte do BNDES. Projetos, durante o novo milênio, que aconteceram por uma série de circunstâncias que não são difíceis de identificar.

A primeira delas foi o fato de que construtoras brasileiras se desenvolveram muito nos anos 70 e depois ficaram ociosas, porque cresceram muito naqueles anos e depois o país parou. Esperava-se que, com o fim da inflação, o Brasil fosse retomar a normalidade, tivemos no governo Fernando Henrique programas como Avança Brasil, que prometia uma série de obras de infraestrutura, mas esses projetos tiveram



De acordo com Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz é necessária uma mudança de como o Brasil e o governo brasileiro encaram os países vizinhos, que ainda são vistos simplesmente como mercados com os quais se quer estabelecer superávit. Relações duradouras de comércio não são só relações superavitárias

baixa execução e vários problemas para serem realizados. Com isso foi criada nas empresas brasileiras uma pressão, uma demanda para expandir seus serviços e daí expandir esses serviços para a América do Sul e África.

No caso da América do Sul especificamente tivemos uma conjuntura favorável por duas razões independentes. Uma a da Venezuela, com a mudança política, resolver desviar a demanda de países como os Estados

Unidos para países da região. Para reduzir a sua dependência em relação aos Estados Unidos, quis ampliar essa demanda por serviços de infraestrutura de construção para a América do Sul. A segunda, a da Argentina se ver em uma situação de estar bloqueada externamente, sem fonte de financiamento. Ambas em um

boom de commodities que deu uma folga para esses países.

Então tínhamos do lado do Brasil, as construtoras; do lado da Venezuela e Argentina fontes de demanda, por razões diferentes. Isso explica, em grande medida, o desempenho que nós tivemos. Vamos olhar esses desembolsos do BNDES para exportação de serviços de engenharia, comparando-os com os desembolsos totais do BNDES para exportação, de 1998 a 2015. Em termos de dimensão das exportações brasileiras, eles são relativamente pequenos. O maior valor percentual alcançado aqui foi em 2002, quando estes serviços tiveram cerca de 6,5% do desembolso do banco sobre o total das exportações brasileiras.

Do total de exportações que o BNDES apoiou, há um divisor: o que nós chamamos de apoio à modalidade pós-embarque, e o restante é o que chamamos de modalidade de pré-embarque. O pré-embarque é um apoio para a fase de produção do bem que vai ser exportado, enquanto o apoio do pós-embarque é um apoio para a comercialização daquele bem. Quando o bem é um de longo prazo, de capital ou um serviço de construção, em geral ele vai ser apoiado

O pré-embarque é um apoio para a fase de produção do bem que vai ser exportado, enquanto o apoio do pós-embarque é um apoio para a comercialização daquele bem. Quando o bem é um de longo prazo, de capital ou um serviço de construção, em geral ele vai ser apoiado pela modalidade pós-embarque.

pela modalidade pós-embarque. Tratamos um período longo, um país que vai contratar esse financiamento vai levar 10, 12 anos pagando. Então nós passamos de uma situação em 1998, em que basicamente apoiávamos o pós-embarque, quase todos os desembolsos do BNDES eram desembolsos para esse financiamento de longo prazo. Já nos anos 2000, há um crescimento no pós-embarque, mas não tão grande. Para você chegar ao que nós apoiamos de infraestrutura no exterior, não dá para, de jeito nenhum, olhar só os desembolsos totais do BNDES, tem que olhar os subconjuntos destes créditos. No pós-embarque, no final dos anos 90, nosso apoio era basicamente de bens de capital, depois o percentual para obras de infraestrutura cresce significativamente. Se antes o desembolso para o pós-embarque na América do Sul era basicamente de capital, ao longo dos anos 2000 ele passou a ser basicamente um desembolso de obras de infraestrutura. Este crescimento acontece até 2013 e agora, nos anos 2014 e 2015, volta para patamares próximos do final dos anos 90.

Quando falo de desembolso para infraestrutura da América do Sul, eu estou falando de uma coisa que no máximo, anualmente, chegou a próximo de US\$ 1 bilhão, mas em geral está na casa dos US\$ 400 milhões por ano. Esse é o tamanho do nosso apoio para obras de infraestrutura. Como é que funciona esse apoio do BNDES? Simplificando, ele é feito quase nos mesmos moldes com que nós apoiamos, por exemplo, exportações de aviões. A empresa exportadora, no caso a construtora, procura o banco e ela já tem um contrato comercial assinado, então entramos na parte de financiamento. O projeto chega basicamente pronto e nós vamos só dar o financiamento para que ele seja feito. Nosso envolvimento é essencialmente examinar as condições de garantia para aquele financiamento, procurando garantias que deem bastante segurança para o banco.

Essa garantia é normalmente fornecida para nós via o mecanismo do Fundo de Garantia à Exportação, um fundo de garantia do governo brasileiro e uma garantia muito boa para o BNDES, e o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, um dos mecanismos mais antigos que existe na América Latina, que foi um convênio criado nos anos 60 para estimular as transações comerciais entre os países e aumentar então o comércio inter-regional, exatamente para lidar com problemas, por exemplo, quando você tinha uma relação de comércio exterior – nos anos 60 – você tinha um problema de quem é que daria garantia para o banco do importador, os bancos menores. Se um importador está na Colômbia, por exemplo, um banco da Colômbia não é uma garantia suficientemente boa para um banco no Brasil. Então para estimular essas relações comerciais, os Bancos Centrais resolveram assumir esse risco. Então quem passou a garantir o banco do importador que estava localizado na Colômbia, foi o próprio BC da Colômbia.

Com esta estrutura criou-se um mecanismo que basicamente transferiu todo o risco do comércio, por este mecanismo, para o Estado. Os Bancos Centrais centralizaram esse risco. Com o tempo e com o crescimento do sistema financeiro e outras coisas mais – nos anos 60 não tinha nenhuma grande empresa ou construtora brasileira que tivesse interesse em financiamento de longo prazo – esse mecanismo foi adaptado para outras finalidades, uma delas a de ser usado para garantir operações de longuíssimo prazo, 12 ou mais anos.

A combinação de ambos permitiu que o BNDES apoiasse a região sem ter que se envolver tanto nos projetos, porque a garantia era muito boa, então o que prevalecia era um mecanismo basicamente de transferência de risco:

eu tinha uma garantia muito boa que não me exige muito o envolvimento e entendimento, ainda que haja um esforço nesse sentido. Quando se está bem coberto por garantias, não é preciso envolver-se tão profundamente no entendimento da situação daqueles projetos específicos que se apoia. O CCR cria uma obrigação tão grande para que se paguem os compromissos, que seu índice de inadimplência é baixíssimo.

Isso permitiu ao BNDES apoiar países em situações creditícias complicadas, como no caso da Venezuela e Argentina. Pelo CCR, esses países estariam assumindo um compromisso político muito forte de fazer o pagamento, que países de fora da região não teriam.

Mas por que apoiar a infraestrutura para a integração é fundamental na América Latina? Desde os primeiros economistas que discutiram a questão da integração, ficou claro que existia uma situação específica na América do Sul e Latina ligada à infraestrutura. A situação não era a mesma para os EUA, por exemplo. Aqui há vetores geográficos que dificultam o comércio entre os países da região, é um problema que já nos anos 50 foi identificado. Há países que são muito próximos, com distância geográfica pequena, mas onde a distância econômica é muito grande, e para ser superada precisaria de investimentos maciços em obras de infraestrutura.

Também é diferente do que sugere o modelo da Embraer: o maior benefício que se gera é a conclusão, é a infraestrutura pronta. Ao se exportar um avião para outro país, o que ele fará com o avião não é do meu interesse ou não gera consequências a quem financia e ponto final. Mas ao viabilizar uma obra de infraestrutura, é excelente que eu me beneficie daquela infraestrutura pronta, certo? Ou seja, não dá para comparar o ganho que se tem de realizar uma hidrelétrica, com todos os efeitos de cadeia que se geram para construir aquela usina. Não é comparável a lógica de apoiar a exportação de serviços com a visão de exportação como a de um avião.

Falamos de um país que tem competência para uma série de obras de infraestrutura e que está rodeado de oportunidades de obras deste tipo que são fundamentais para o nosso desenvolvimento nacional. Certo que aquilo que as distâncias econômicas impõem para o comércio são muito maiores do que as barreiras tarifárias. Se isso fosse controverso, depois de 20 anos de redução tarifária, não seria verdade que o principal bloqueio ao comércio na região hoje é exatamente o logístico e não as tarifas. A fronteira é superar os impedimentos logísticos para o aumento do comércio.

Estamos ante um caso clássico de círculo vicioso que impede o desenvolvimento econômico. Boa parte das dificuldades em fazer as obras de infraestrutura vem do fato de que você não tem ainda um comércio muito desenvolvido e que continua não tendo por não ter infraestrutura. O desafio é como romper o círculo vicioso para gerar desenvolvimento.

É importante termos claro que o sistema atual não está funcionando. Nestes 16 anos de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), além de dois projetos de estudo de viabilidade, o BNDES não apoiou efetivamente nenhum projeto de integração fora do seu território. Não quer dizer que seja culpa do BNDES, mas há dificuldades e amarras que fazem com que não se consiga apoiar esses projetos. E não é só o BNDES que não consegue apoiar, também o BID e a Cooperação Andina de Fomento têm muita dificuldade em apoiar.

Então, de uma carteira ativa hoje de 478 projetos, que totalizam o valor de US\$ 156 bilhões, podemos fazer uma conta: projetando o que o Iirsa fez nestes 16 anos, investindo em infraestrutura uma média de US\$ 1,5 bilhão, numa carteira ativa de US\$ 156 bilhões, vamos levar 100 anos para concluir



A plateia foi unânime ao ressaltar o alto nível dos debatedores

a carteira. Ainda que se melhore essa projeção estimando crescimento dos países, e recalculando o investimento em porcentagem sobre o PIB, levaria 50 ou 70 anos. Mesmo que essa iniciativa tenha sido criada para em 10 anos executar uma carteira de centenas de projetos, é compreensível que levasse 20, mas em 50, 60, 70 anos?

É um sistema que não funciona. Os bancos multilaterais argumentam que o problema é a falta de bons projetos que possam ser financiáveis. Então eles enfatizam apoio a estudos de viabilidade. Mas estudos de viabilidade de projetos sem grandes compromissos com execução dos projetos geram situações complicadas: os estudos de viabilidade são feitos, o projeto não anda e volta-se a discutir o projeto, mas o estudo de viabilidade está defasado e então se tem que financiar um novo estudo de viabilidade. O diagnóstico do BID era que o problema são os projetos, e não o financiamento das obras. O problema do financiamento estava ligado à crise fiscal dos países, um diagnóstico que prevalece no início dos anos 2000. Depois do *boom* de crescimento de 2004 em diante, os países tiveram mais folga fiscal para realizar esses investimentos e nem por isso eles deslancharam. Ainda que essa tese possa ter uma parte de verdade, ela tem muito de problema também. Os países que estão organizados dentro do Iirsa e da Cosiplan costumam sempre criticar a falta de financiamento dos bancos multilaterais ou a falta de garantia. Quem é que vai garantir esses projetos? Ninguém sabia, mas alguém tinha que garantir. E quem é que vai garantir projetos se todos adotarem um posicionamento de transferir seu risco para outro agente ou entidade?

O que você se precisa fazer é exatamente uma abordagem de investimento em conhecimento desses projetos, na viabilização deles, na planificação regional ou local que estimule e viabilize esses projetos de infraestrutura. Agora só atribuímos a não realização deles à garantia, o resultado é não caminhar nada. Não vai, aparecer alguém, como já se sonhou, para fazer. Já se pensou que a China iria fazer isso, que iria garantir ou financiar os projetos para a América do Sul, que a integração iria ganhar com o apoio da China. Não aconteceu e nem vai acontecer a responsabilidade de conhecer e viabilizar os projetos para que eles possam ser financiáveis, ou seja, ter uma visão de planejamento em que eles possam ser viáveis é uma tarefa da América Latina, e que é intransferível.

A estratégia de integração é uma estratégia de desenvolvimento, é uma forma de você estruturar o país (e os países) para crescer. Colocar o crescimento como um deus *ex ma-*

china, que vai resolver os problemas, não ajuda a resolvê-los. Há também uma série de críticas à seleção de projetos incorporados nessa carteira da Cosiplan e da Iirsa, muito comum da parte de movimentos de esquerda, de que os projetos são os projetos das grandes empresas, que só têm uma visão de negócio, que não respeitam a ecologia ou só vão permitir corredores de exportação. Creio que essas críticas têm a sua relevância, mas muitas vezes são injustas. O problema me parece anterior, seja ou não com interesses corporativos, respeitando ou não a ecologia, os projetos têm dificuldade de andar e de serem implementados.

Também existem essas críticas à seleção de projetos que foi feita no Iirsa. Mas são 500 projetos: pode faltar alguns aqui e ali, mas há uma série de

projetos que devem ser discutidos, projetos relevantes para a região que estão sendo discutidos na América Latina desde os anos 60 e estão presentes nessa carteira. Não dá para dizer que o erro é simplesmente a seleção desses projetos.

Quais são as razões dos projetos não irem para frente? Em primeiro lugar nós estamos falando de uma região que por anos esteve em uma situação de subinvestimento em infraestrutura urbana. Então os países competem, mas estão sempre competindo em coisas como obras de saneamento, que têm mais visibilidade política. Neste movimento de inclusão social, os governantes têm demandas sociais muito urgentes, e estão preocupados com elas. Outras vezes os projetos estão localizados em regiões periféricas como um dos projetos de integração que é a estrada que liga Boa Vista, em Roraima, a Georgetown. Tem grande potencial econômico, mas não é algo com que as pessoas estejam muito preocupadas. O comércio inter-regional é baixo e, assim, baixo seguirá.

O BNDES tem uma experiência grande com o apoio à exportação de bens de serviços de infraestrutura e o que nós precisamos fazer hoje é adaptar esse aprendizado e conhecimento às necessidades e realidades colocadas para o país. Não podemos persistir apenas no modelo Embraer. Exportar um avião para os Estados Unidos, Gana ou Marrocos é indiferente, mas se tenho projetos interessantes que são importantes para o desenvolvimento econômico, deveria haver uma lista de prioridades, definindo os projetos centrais em que se deveria focar e convencer os países vizinhos a se tornarem parceiros para viabilizá-los e levar as empresas brasileiras de construção a buscá-los.

Sobre esses projetos prioritários devemos estabelecer condições financeiras, taxas e prazos especiais. É incrível dizer isso, mas não existem linhas assim no Brasil. O sistema brasileiro de exportação – não só o BNDES – não dá nenhuma condição específica especial e diferenciada para financiar esses projetos. Esses projetos de integração são tratados da mesma forma que qualquer outro projeto de infraestrutura local. Ou, no caso do BID, ele considera que um projeto de integração regional é um projeto de integração com a China, por exemplo, como construir um porto para exportar para a China é projeto igualmente de integração, porque sua escala de integração é com o mundo.

Há algo que não se faz e deveríamos fazer que é oferecer apoio a gastos locais, para torná-los mais atrativos aos países parceiros, abrir a possibilidade de que empresas de construção novas que estão se projetando nesses países para algum tipo de

associação com o projeto em que elas adquirissem *know-how* de construção. Outra proposta para tornar esses projetos mais atrativos, que causa escândalo em várias esferas do governo, é a questão de eventualmente financiar empresas não brasileiras e não localizadas no Brasil para realizar os projetos de integração. Nem sempre nós podemos falar só de exportação de serviços, sobre isso, acho importante lembrar uma ideia de Rômulo Almeida, historicamente um nacionalista e integracionista. Ele escreveu que, para viabilizar a integração, bancos nacionais de desenvolvimento deveriam apoiar seus nacionais em outros países – como nós fazemos hoje – e até mesmo dar tratamento nacional a investidores não nacionais desses projetos integracionistas.

Numa obra de integração do Brasil com a Argentina, por exemplo, não tem porque financiar só as exportações brasileiras, e não apoiar a empresa argentina que está ajudando e contribuindo para esse projeto. Uma ampliação importante para tornar novamente esses projetos atraentes para os nossos parceiros, porque sem eles não vamos viabilizá-los.

Ao fim, é evidente a necessidade de mudanças no modelo de apoio à exportação de serviços. É preciso envolvimento tanto no processo de *design* dos projetos e na sua avaliação. Ter uma carteira prioritária de projetos de integração que sejam alvo e meta para ser cumprida. E, se queremos ser parceiros ou sócios, assumir riscos destes projetos. Assumindo riscos, abre-se a possibilidade – quase a obrigação – de contribuir para desenvolver e planificar, por exemplo, o desenvolvimento industrial daquela região de forma a tornar o projeto de infraestrutura sustentável.

Metas exigem ações mais ousadas e há mecanismos no sistema brasileiro de exportação para implementar essa ação. Hoje, o Cosiplan, como já se disse neste seminário, tem 31 projetos – entre os 500 de sua carteira – que os governos elegeram como projetos prioritários. Somam um valor de US\$17 bilhões e o subgrupo de projetos que envolvem o Brasil totaliza um valor de US\$ 7. Há o Corredor Ferroviário Bioceânico, aquela questão da estrada que liga Boa Vista a Georgetown, a melhoria da navegabilidade de Bacia do Prata.

São projetos que vão ser realizados parte dentro do país e

parte, fora. Seria racional adotar critérios de priorização desses projetos, os que, fora do Brasil, complementam aquilo que estamos fazendo dentro do país. No caso da melhoria da Bacia do Prata, se fazemos uma série de obras no Brasil visando melhorar as nossas linhas de comércio exterior, promovendo exportação de bens de serviço, é lógico priorizar os projetos que envolvem a Bacia do Prata em países como Paraguai e Bolívia, porque, se realizados, ampliariam o efeito dos projetos que estamos fazendo internamente. O desenvolvimento da América Latina passa, sim, pela integração da região. Um modelo que ampliasse o mercado para todas as empresas localizadas na região, com um processo de distribuição de renda

que incluísse os cidadãos, transformando-os em consumidores para a indústria regional, pode ser um contrapeso importante ou um complemento à agenda da simples inserção em cadeias produtivas globais.

Há uma dificuldade histórica de organizar o mercado da região para viabilizar a industrialização, mas tem que ser feito com uma combinação que envolva tanto complementariedade

quanto concorrência nos vários setores. É necessária uma mudança de como o Brasil e o governo brasileiro encararam os países vizinhos, que ainda são vistos simplesmente como mercados com os quais se quer estabelecer superávit. Temos de abrir o mercado para esses países, porque relações duradouras de comércio não são só relações superavitárias. É difícil conceber que esse projeto possa acontecer na América Latina sem uma presença forte do Estado. Na Ásia os projetos de integração aconteceram sem grandes incentivos estatais, mas eles lá contam com grandes corporações, e o Japão ajudou muito a fazer essas conexões. Aqui, a liderança tem que estar na mão do Estado, e por isso é necessário que haja planejamento e estratégia para que a integração aconteça. Esse é o nosso desafio.

Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, brasileiro, doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Economista do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e diretor Institucional da Associação dos Funcionários do BNDES (AFBNDES).

Numa obra de integração do Brasil com a Argentina, por exemplo, não tem porque financiar só as exportações brasileiras, e não apoiar a empresa argentina que está ajudando e contribuindo para esse projeto. Uma ampliação importante para tornar novamente esses projetos atraentes para os nossos parceiros, porque sem eles não vamos viabilizá-los.



O Seminário Internacional foi realizado no belo auditório do BNDES, no Centro do Rio de Janeiro

M

Jorge Máttar

Muitos de nós somos economistas, tecnocratas, mas acredito que nós fazemos economia em prol do desenvolvimento humano, das pessoas. Neste painel sobre investimento, gostaria de falar do investimento em infraestrutura, particularmente, mas também quero falar da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. O investimento em geral – público, privado, transnacional e particularmente em infraestrutura – tem um papel fundamental a desempenhar na materialização desse sonho, que é Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Pretendo tratar do papel que o investimento tem no desenvolvimento e mostrar algumas tendências de como temos nos saído com os investimentos nos últimos tempos. Tratar de sua qualidade e não apenas da quantidade e apresentar algumas evidências de estudos que foram feitos recentemente que mostram a importância de melhorar a qualidade no investimento. Os sistemas nacionais de investimento são mecanismos essenciais e estão inseridos na gestão pública do Estado. E hoje me parece fundamental no fazer público, divulgar informação, dados, evidências e convocar os cidadãos não somente a participarem na gestão das políticas públicas, mas também na sua implementação.

A Agenda 2030 foi aprovada há pouco mais de um ano, em 2015, depois de muitas negociações. É um documento curto, mas resulta de um processo complexo de negociação entre 193 países e quando me refiro a países, falo de governos, ao meio acadêmico, à sociedade civil e setor privado. Foi um processo muito amplo de consulta que aposta para o desenvolvimento do mundo, 17 objetivos, 169 metas e 231 indicadores. Há outro documento em sintonia, que a Cepal apresentou na Cidade do México, o “Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável”.

Pela primeira vez, a Cepal atreve-se a fazer reflexões de longo prazo, falando de 2030 coincidindo com um ano final da agenda de desenvolvimento sustentável. Apenas para que vocês deem uma olhada. Essa agenda, a partir da experiência dos Objetivos do Milênio, apresenta diferenças importantes em relação a este texto.

Ele foi percebido, no mundo e particularmente na América Latina, como uma agenda quase “imposta” pelas Nações Unidas, até além disso, “imposta” pelos países que de alguma maneira dominam a discussão e as decisões nos organismos internacionais. Certa ou não, esta foi a percepção e, devido a isso, houve muito cuidado ao distribuir aos países a liderança da discussão que teve como resultado a Agenda 2030.

Isso é importante, porque na sua implementação, acompanhamento e avaliação vai haver muito mais interesse tanto de governos, como da cidadania e de todos os atores sociais, em dar impulso a essa Agenda. Claro que não se pode tomá-la como pronta, é preciso, digamos, “latino-americanizá-la”, ou seja, lê-la como latino-americanos, caribenhos, implementando em cada país da região conforme as prioridades que se tenha e isso está especificado no próprio documento.

Além disso, há a virtude de se ter uma concepção integral do desenvolvimento. São 17 objetivos que abrangem o social,



“O cenário que nós temos hoje em dia, de baixo e lento crescimento e restrição orçamentária nos obriga a cuidar do investimento, mas, hoje mais do que nunca, com enfoque contracíclico onde o investimento público pode ser um elemento para atenuar a contração econômica”, finalizou Jorge Máttar

o econômico, o ambiental, na cidade e no meio rural. Ou seja, é extremamente amplo e apresenta a necessidade de avançar simultaneamente em todos esses objetivos. Existe uma coisa que a nós, na Cepal, nos satisfaz. É que um dos eixos fundamentais é a redução da desigualdade.

Sabemos que nós temos grandes pendências em termos de desigualdade, não apenas econômica, de renda, mas territorial e de gênero, desigualdade também em matéria de acesso à educação, saúde, moradia, serviços sociais em geral. Esse objetivo de redução das desigualdades está muito presente em todas as discussões da Agenda 2030.

Sabemos que nós temos grandes pendências em termos de desigualdade, não apenas econômica, de renda, mas territorial e de gênero, desigualdade também em matéria de acesso à educação, saúde, moradia, serviços sociais em geral. Esse objetivo de redução das desigualdades está muito presente em todas as discussões da Agenda 2030. Para a América Latina será muito importante esse avanço.

Acredito que existe uma oportunidade para criar condições de políticas públicas que levem a políticas de Estado. Sempre reconhecemos a dificuldade em pensar além dos períodos do governo. Concentramo-nos muito no curto prazo e temos pouca capacidade para planejar o futuro. Creio que ter metas concretas até 2030 que cada país se colocará, ajudará muito a planejar as condições no longo prazo.

E tudo se relaciona, porque o ingrediente fundamental para levar adiante a Agenda será o investimento em geral, da perspectiva macro, mas também aquele em infraestrutura, que é aquilo que suscita a discussão de hoje. Vejamos algumas das tendências e informações sobre o investimento. Sobre isso, indico a publicação “Estudo Econômico da América Latina e do Caribe” feito pela Cepal em 2015, onde há um capítulo interessante e ilustrativo a respeito de investimento.

Muitos dizem que investimento é uma ponte que conecta o prazo curto ao médio e ao longo. Isso nos ajuda a não esquecer o papel do investimento. O investimento de qualidade tem efeitos e impactos multiplicadores, e a Agenda 2030 da

ONU é uma tremenda oportunidade, que nossa região deveria aproveitar.

Hoje temos uma encruzilhada: estamos praticamente com o crescimento estagnado – alguns países mesmo em recessão – e a gestão pública se concentra quase que só na gestão da crise. É preciso não se esquecer de que existe um longo prazo. Algo que poderia ser colocado como um dilema: fazer a gestão da crise *versus* planejar o desenvolvimento, priorizar o ciclo sobre a tendência, a conjuntura sobre a estrutura, a urgência sobre o transcendente, políticas de governo ou política de Estado. Em suma, um olhar focando a crise *versus* um olhar estratégico.

Vejo estes como falsos dilemas, porque é precisamente o investimento que faz a ponte e permite dialogar entre a gestão da crise com a gestão do transcendente, ou seja, com as políticas de Estado. Penso que temos uma chave para revelar como temos uma saída em termos de função bruta de capital nesse momento de nível de crise.

A Ásia Oriental teve um comportamento muito mais dinâmico nas suas economias e isso se deve fundamentalmente a uma estratégia que priorizou o investimento em infraestrutura, e em capital. Já nossa região não consegue recuperar os níveis de formação de capital, o coeficiente de investimento que tínhamos antes da crise. Depois de alguns anos ao redor de 25% do PIB, hoje nós estamos em 22%. Existe muita variação entre os países, falamos de médias latino-americanas que podem ocultar estas diferenças, é apenas para que se entenda como tem se comportado o investimento na região. Nos últimos 20 anos o índice de investimento tem aumentado, mas deve-se levar em conta que estamos comparando com o final da década perdida. Esse percentual aumentou muito em Cuba, mas um dos grandes problemas que sua economia tem é a sua raquítica taxa de investimento. No caso do Paraguai, idem, porque praticamente está começando. Mas o resto da região aumentou o índice de investimento. Os países que mais tiveram crescimento econômico – Panamá, Equador, Haiti, Nicarágua, Peru, Costa Rica, entre eles – são países com altas taxas de investimento hoje em dia em um passado recente.

Mas continuamos muito longe dos níveis asiáticos. A China investe muito, agora baixou um pouco o índice de investimento. O Japão, uma economia muito mais madura, ainda assim tem um nível de ativos de capital muito mais forte e poderoso do que os nossos. O comportamento do investimento agregado tem sido cíclico em uma perspectiva de longo prazo, mas o investimento público é muito mais pró-cíclico do que o privado.

Estamos no meio de uma crise que não termina, que não se dissipa e que não sabemos se vai demorar ou não a passar. Entrando mais na infraestrutura, vê-se que é o investimento é insuficiente e que é totalmente disfuncional também a equação público-privada que se pretendia resolver com a reforma dos anos 1990. O que se esperava seria a liderança do investimento privado com as reformas dos anos 90 se refletiu em um fugaz aumento importante dessas inversões, que chegaram a ser 2,2% do produto. Foi um incremento de uma única vez, porque daí em diante, até 2013 e 2014, esse investimento privado volta ao nível de 1,1%/1,2% do PIB.

Ou seja, não é funcional e não resultou no auge espetacular de investimento privado como prometido que seria. Falava-se que lideraria o crescimento econômico e desenvolvimento, e não foi assim.

Continuam os gargalos da estrutura e temos, de novo,



Ludmilla Bottas – mestre de cerimônias

para a América Latina, coeficiente baixo de investimento em várias partes de infraestrutura: transporte, energia, água, saneamento e telecomunicações. Mesmo que tenhamos visto um aumento no coeficiente de investimento público, ainda é insuficiente.

Nós temos que reconhecer que houve um esforço da gestão pública para aumentar a taxa de investimento, mas temos ainda uma lacuna de infraestrutura muito importante. Posso dizer que na última estimativa feita pela Cepal – não com todos os países da região, porque é muito difícil obter informações que possam ser utilizadas para fazer comparações – essa lacuna aumenta em mais ou menos 6% do Produto Interno Bruto de agora até 2020, se nós desejarmos ter uma infraestrutura similar à disponível hoje em países do Sudeste asiático.

Investir muito mais em infraestrutura para facilitar comércio, competitividade e infraestrutura social para aproximar as comunidades longínquas. Mas como, nestes tempos de crise que estamos passando, temos que investir na infraestrutura? Cito dois trabalhos recentes do Fundo Monetário Internacional. Essa é a minha tradução livre, mas vocês podem encontrar o original, é um comunicado do FMI de 2014 se chama “Tempo para Impulso na Infraestrutura” e a resposta que eles dão é que sim. Dizem que projetos financiados com dívida podem ter grande efeito sobre a produção sem aumentar o coeficiente de dívida/PIB, algo que a Cepal mostrou naquele relatório de 2015, em que muitos países da América Latina incrementaram seu investimento na infraestrutura e não aumentaram de maneira significativa o seu coeficiente dívida/PIB ou os mantiveram em níveis sustentáveis.

Existe uma margem para fazer dívida, enfrentar a recessão, o baixo crescimento, implementando as políticas anticíclicas. Mais recentemente, em abril, Vitor Gaspar, diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI faz uma recomendação também para as economias desenvolvidas com a grande preocupação que esses grandes motores de crescimento hoje em dia estão quase desligados.

Há um artigo do Fundo Monetário, também de 2014, em que se observa que grande quantidade de projetos de investimento público em vários lugares do mundo em desenvolvimento, que apresenta uma relação fraca entre investimento e crescimento no curto e longo prazo devido à pobre análise de projetos, problemas em incentivos e interesses de grupos específicos. Todo processo de gestão, preparação e pré-investimento tem que ser muito mais tecnicamente sólido e alheio ao que às vezes prevalece que são os interesses políticos ou a decisão política de construir X, Y e Z sem uma análise prévia e sem visão de longo prazo

dos efeitos que causarão U.

Hoje tem a função dos Sistemas Nacionais de Investimento Público, dos quais falarei um pouco mais à frente. No caso do Brasil, por exemplo, que tem ou tinha nos projetos de investimento de execução de recursos, no primeiro ano, equivalentes a 12,5% do PIB em transporte, eletricidade, telecomunicações, água e saneamento. Isso pode significar para o Brasil, Costa Rica, México e Peru importantes efeitos multiplicadores para atenuar o que estão sofrendo devido à queda de dinamismo da economia mundial.

Há trabalhos do Conselho Sul-Americano de Estrutura e Planejamento, para impulsionar uma agenda de projetos de desenvolvimento e infraestrutura multinacional, num fórum de diálogo de 12 países da Unasul favorecendo a integração latino-americana e, nesse caso, sul-americana. A partir da chamada integração física, nós podemos dar o conteúdo a esses projetos de integração. Uma coisa muito interessante que eu achei é a vontade de dar informações aos interessados, como informações sobre execução de projetos, sobre onde e quais países estão envolvidos, qual é o objetivo, eu acho isso muito importante. O Cosiplan hoje tem uma carteira com um total de quase 600 projetos históricos com investimento total de quase US\$ 200 bilhões, muito alto, dos quais parte foi executada, alguns estão em projeto, outros estão em execução e outros estão concluídos. A maior parte está no estágio de execução, quase em 40%.

Existe outra agenda, mais enxuta, chamada Agenda Prioritária de Integração, de projetos mais focados ainda em fortalecer a integração, com 134 projetos e estimativa de US\$ 20 bilhões. Nesse caso grande parte está em execução, ainda não estão concluídos e mais de 50% dos projetos estão em execução com um estágio de execução de 37%. E como eu mencionava, eu acho que é muito importante o esforço que está sendo feito por instituições como Cosiplan que eu mencionava a princípio. A última questão que desejo abordar é a importância de um banco de dados de infraestrutura para dar informação à cidadania. Hoje, acho que existe um esforço para planificar os investimentos, notadamente o investimento em infraestrutura que tem uma visão de médio e longo prazo e é importante que todos tenham acesso a isso, para que haja compreensão e apoio da sociedade, formando um suporte para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Do documento que eu mencionei, o “Estudo Econômico da América Latina”, uma questão se levanta: se nós temos regras fiscais no orçamento para vários tipos de despesa, por que não fazer o mesmo com as metas de investimento? Muitos países não querem. Além disso, temos realmente de considerar a intervenção das alianças com investimento privado para complementar projetos de investimento público. Já se faz isso com suporte aos sistemas nacionais de investimento público e também quando falamos de financiamento internacional, onde surgem novas opções, como o Banco dos Brics e mecanismos alternativos de financiamento, como os Bônus Verdes. Hoje a dimensão ambiental dos projetos é muito importante e este selo verde pode ser uma atração para capitais que pudessem

financiar projetos de investimento, agregando-os aos sistemas nacionais de investimento público que praticamente todos os países na América Latina hoje têm, dando um sentido de acompanhar a qualidade e eficiência das inversões públicas.

Na rede que foi criada, além de abrir as informações, se compartilham experiências e metodologias. Há um esforço para informar aos cidadãos nestes portais, que funcionam em diferentes países. No caso do Chile, o Portal do Sistema Nacional de Investimento Público, não só há informações sobre obras públicas que estão sendo executadas mas pode-se também conferir os avanços que o governo diz haver na construção de uma ponte, de uma estrada ou de uma torre de telecomunicações e, se detectar-se alguma coisa que não esteja de acordo com o que está informado, os cidadãos podem registrar e denunciar falsidades ou fraudes.

Esse esforço que foi empreendido com apoio do BID, do CAF e da Cepal para fornecer informações sobre investimento na infraestrutura, chama-se Infralatam e acabou de ser lançado – creio que em agosto deste ano. A ideia desse

Existe um esforço muito importante para fazer com que a informação e os números sejam comparáveis. Podem-se fazer consultas com filtros de países, setor institucional, econômico, moedas locais ou dólares, além de poder fazer o download de tudo, em formato de dados abertos.

portal é medir os investimentos na infraestrutura nos países latino-americanos, promover a análise dos impactos e disseminar os resultados. Procura ser um site dinâmico, com informação atualizada. Hoje em dia temos 15 países integrados e a proposta é aumentar essa

cobertura e abrangência não só dos países, mas também em todos os mercados de infraestrutura, transporte, energia, telecomunicação, água, saneamento, irrigação e mais.

Existe um esforço muito importante metodológico para fazer com que a informação e os números sejam comparáveis. Podem-se fazer consultas com filtros de países, setor institucional, econômico, moedas locais ou dólares, além de poder fazer o *download* de tudo, em formato de dados abertos. É muito importante para que se possa trabalhar com a informação e fazer seus próprios cálculos, modelos etc.

E para terminar, o cenário que nós temos hoje em dia, de baixo e lento crescimento e restrição orçamentária, nos obriga a cuidar do investimento, mas, hoje mais do que nunca, com enfoque contracíclico onde o investimento público pode ser um elemento para atenuar a contração econômica. Temos que fortalecer uma visão de futuro, no caso do investimento básico, especialmente na infraestrutura, mirando não só efeitos de curto prazo – como geração de empregos, receitas e renda, também deixando as bases para um desenvolvimento de longo prazo – tendo como referência a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que possa constituir em uma visão orientadora de um ciclo amplo de investimento em infraestrutura de qualidade para a região. Os Sistemas Nacionais de Investimento Público estão chamados para assumir função importante na garantia dessa qualidade e naqueles impactos econômicos e sociais do investimento que todos queremos.

Jorge Máttar, mexicano, economista com mestrado pela Universidade de Cambridge, no Reino Unido, foi diretor de Planejamento Econômico e Social do Instituto Latino-Americano e do Caribe e da Cepal de 2010 a 2016.

Impactos da Geopolítica na América Latina e Caribe

Hugo Pons Duarte



Hugo Pons Duarte afirma que do ponto de vista da concepção da administração pública, o ser humano tem de ser partícipe não apenas na identificação dos problemas, mas na forma de solucioná-los

A globalização, os seus impactos do ponto de vista ecológico, no demográfico como no econômico, político, financeiro, vêm induzindo um desenvolvimento das cadeias de abastecimento e logística que também afetam a formação geográfica. Estão demarcando fronteiras que são replicadas, não só no mundo político – o que é conhecido –, mas criando uma coletividade mundial das estradas de ferro, portos, estradas, fluxos financeiros internacionais, eletricidade... O comércio também atrai essas estradas, as rotas, conexões, mas os cabos submarinos também.

A internet, o Facebook também, elementos centrais na denominada conectividade total, sem dúvida, constituem uma mudança de importância extraordinária e que leva a uma pergunta: essa conectividade total está em mãos de quem e de que parte do mundo?

A Aliança do Pacífico que integra aos EUA o México, o Peru, a Colômbia e o Chile – e com intenções de ampliar essa relação ao Panamá e Costa Rica – segue a costa latino-americana do Pacífico, com exceção do Equador, cria bases para consolidação do Tratado do Transpacífico – o TTP – para assegurar a política neoliberal dos países ribeirinhos deste oceano nas costas da América e Oceania. Isso nos leva então a considerar um processo, que são os mega acordos, que tem como característica um grande número de países, que cobre grandes espaços geográficos e que afeta a economia internacional, com normas negociadas que vão além do estabelecido pela OMC, através do OMC plus e o OMC extra. Isso gera algumas contradições entre os Estados Unidos, o Japão, parte da Europa e no contexto também da OCDE. Há problemas em relação à proteção de alguns produtos, especialmente com o Japão que tem uma política protecionista em relação a algumas áreas.

Não é apenas um simples tratado de livre-comércio, mas gera um potencial para o estabelecimento de números e parâmetros das relações internacionais. Por exemplo, a associação econômica integral regional, que integra, como vocês podem ver, um conjunto de países que estabelecem o chamado, em inglês, de Pacific Alliance's Group of Services and Capital, que vai, portanto, muito além das relações de

comércio. Já do acordo transatlântico sobre o comércio, se fala muito pouco, isso nos induz a considerarmos um conjunto de assuntos que estão pendentes na região latino-americana e Caribe.

Se identificamos a necessidade de consolidar a integração produtiva e estrutural de nossa região, devemos refletir sobre como conseguir mecanismos que nos levem a um nível mais alto de integração na região latino-americana e caribenha e explorem todos os elementos que poderíamos ter em comum e possam contribuir para o fortalecimento da integração no nível regional.

Neste seminário se mencionou que é preciso ver igualmente como todos os países, não alguns como consumidores e outros como produtores, e acho que este é exatamente o caso da integração energética latino-americana. As condições que a América Latina tem para alcançar uma integração energética podem ser um ponto de partida, um ponto de partida para uma integração regional mais profunda. É certo que a América Latina tem a capacidade energética para ser autossuficiente. Quando se analisa a matriz energética, fica evidente que este potencial existe, mas a possibilidade de aproveitar tais condições é determinada por elementos da política econômica e social e na concepção de complementariedade.

Em 1974 ou 75 concluiu-se um estudo de sete volumes denominado “O balanço crítico da economia latino-americana” onde se estudaram todos os setores da economia desde 1959 até 1974, e os resultados mostrados naquele momento, em termos de capacidade de integração na região em matéria energética ainda são válidos, mas há uma série de elementos que nós não conseguimos resolver como região ao longo desses anos todos, embora esteja claro que o potencial está lá, existe.

Se identificamos a necessidade de consolidar a integração produtiva e estrutural de nossa região, devemos refletir sobre como conseguir mecanismos que nos levem a um nível mais alto de integração na região latino-americana e caribenha e explorem todos os elementos que poderíamos ter em comum e possam contribuir para o fortalecimento da integração no nível regional.

Como existem outros, dos quais falamos neste seminário: em termos da massa de consumidores, nossos 600 milhões de habitantes, da necessidade de superar as diferenças do ponto de vista social e de modificar o modelo ou o estilo de desenvolvimento. Depende do conceito que se tenha de modelo. Quando se fala desse fenômeno, da projeção e do desenvolvimento latino-americano, na prática se está falando dos elementos estratégicos em termos de princípios que se devem traçar objetivos.

Aliás, falou-se aqui dos Objetivos de 2030 da ONU, uma projeção de caráter estratégico em que se estudam os horizontes até 2030, muito interessante e certamente é muito completo.

Penso que os modelos sempre partem de uma concepção estratégica baseada em determinados princípios, mas também no modo de funcionar, que deve ser expresso no marco regulatório e por meio de políticas públicas e os mecanismos de gestão que garantam a aplicação dessas políticas.

Ao falar de modelos, há alguns elementos subjetivos e outros objetivos, os subjetivos nós conversamos sobre eles, eles têm sido debatidos e bem geridos de maneira regular. Mas o objetivo está condicionado às capacidades que potencialmente nós temos como região para garantir o funcionamento desses modelos e de operar no âmbito de mudanças necessárias para que haja um modelo estável e dentro do possível suficientemente independente e autossuficiente.

Porque ao falarmos de modelos, estaríamos então determinando que haja um modelo de desenvolvimento assumido, no qual estariam presentes as características do contexto mundial e da região e no qual há um conjunto de desafios que se inserem nessa globalização como uma realidade a ser assumida.

É mais coerente nos referirmos a um processo que, como processo, é a síntese de um conjunto de tendências e concepções que abrangem o científico, o técnico, o econômico, o político, o jurídico e que traz implícito um conjunto de riscos, vulnerabilidades e independência para os países subdesenvolvidos que cria espaços para aproveitar esses benefícios trazidos pela globalização.

E uma expressão seria essa: não podemos aproveitar todos dentro das mesmas condições porque não existem as mesmas condições para todos; o mundo está desigualmente dividido, mas existe a possibilidade de aproveitar deter-



Os participantes avaliaram positivamente o seminário em todos os seus aspectos: tema, palestrantes nacionais e internacionais, organização, instalações etc.

minados benefícios por meio da população sempre que sejam criadas as condições para que haja um alto nível cultural e a participação da tomada de decisões, considerando uma concepção de administração pública participativa. Pode-se, mesmo na desigualdade, aproveitar oportunidades de progresso, por meio de uma política econômica flexível e eficaz na qual se tenha acesso, efetivamente, a quantidade de recursos e financiamento.

Este aspecto multidimensional do desenvolvimento leva em conta a diferença clara entre crescimento e desenvolvimento, uma velha discussão. Em termos de análise em todo o pensamento econômico, já faz tempo, o desenvolvimento é concebido, do ponto de vista não somente da acumulação e da concentração, mas da necessidade do seu impacto em termos qualitativos sobre a sociedade. Falar dessa dimensão de desenvolvimento é termos capacidade de responder às necessidades desiguais, a solucionar contradições internas e externas, quebrar a subordinação.

Assim poderíamos nos aproximar de definições de desenvolvimento que impliquem, primeiramente, em assumi-lo como um processo de mudança, e um progresso socioeconômico contínuo, que possibilite o bem-estar do ser humano em equilíbrio com o seu entorno natural, sem desconsiderarmos os aspectos normativos que determinem a magnitude do alcance desse bem-estar e que mostre como estará distribuído e a correlação positiva entre bem-estar e progresso que hoje tem o cenário urbano como centro. A população é tão objeto quanto sujeito do processo em si.

Do ponto de vista da concepção da administração pública, o ser humano tem de ser partícipe não apenas na identificação dos problemas, mas na forma de solucioná-los e isto então implica na prática ao analisarmos o fenômeno da denominada geopolítica, do conceito de desenvolvimento, que nós temos para identificação das diferenças que nós temos para aproveitar o que temos em comum.

Hugo M. Pons Duarte, cubano, economista e doutor em Ciências Econômicas. Professor do Instituto Superior de Relações Internacionais, Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Universidade de Havana. Diretor de Relações Internacionais da Associação Nacional de Economistas e Contadores de Cuba.



Ronaldo Fiani



Os desafios que o quadro da economia internacional colocam para a América Latina e para o Caribe são diferentes, de acordo com o grau de complexidade das economias dos países da região. E quem acompanha a imprensa, a grande imprensa e mesmo alguma parte da grande imprensa internacional, acaba tendo uma percepção profundamente equivocada do momento que vivemos. Equivocada porque superficial, e que leva a diagnósticos, inclusive de política de desenvolvimento para países que não centrais, incluindo com destaque aqui o Brasil, recomendações que são encampadas, infelizmente, pelas forças políticas. Algumas vezes, até independentemente do seu posicionamento.

O ponto de partida neste meu raciocínio vai ser muito diferente do que aquele que os economistas usualmente seguem. Em geral, vão da economia para a geopolítica, da economia para o espaço geográfico. Tentarei partir da percepção do confronto geopolítico que estamos vivendo.

E para entendermos este momento temos de recuperar o pensamento geopolítico que surge a partir do começo do século 20, na Grã-Bretanha e vai ser herdado pelos Estados Unidos. Este pensamento geopolítico vai condicionar a estratégia, primeiro britânica, até a II Guerra Mundial e, a partir daí toda a estratégia norte-americana, que nos leva ao confronto que vivemos agora.

Este pensamento geopolítico leva a característica do atual a ser algo muito diferente do que a imprensa chama, equivocadamente, de “Guerra Fria 2.0”. O que nós vivemos hoje é absolutamente diverso do que foi vivido na Guerra Fria.

O segundo equívoco na avaliação do momento geopolítico é a ideia de que o projeto chinês, de expansão da infraestrutura na Ásia Central até a Europa, é apenas um esforço que fazem de integrar a região autônoma Uigur do Xingjian. Como é sabido, o Xingjian é uma província Uigur autônoma no oeste da China que apresenta uma série de problemas políticos recorrentes para o governo chinês e, afirmam os jornais, todo o esforço que os chineses vêm fazendo de investirem em infraestrutura de energia, transporte e comunicações da Ásia Central até a Europa, é apenas para integrar essa região problemática, na medida em que ela fica uma ponte entre as duas áreas.

As duas avaliações são profundamente equivocadas.

Por quê? Primeiro, porque o que nós temos é uma continuidade no pensamento geopolítico da Grã-Bretanha até os Estados Unidos, após a II Guerra e que vai moldar esse século.

Um geógrafo, britânico, chamado Halford Mackinder, escreveu em 1907, 1908, o seguinte: “até aqui todo pensamento geopolítico considerava que o cerne do poder é o poder naval”. Se o oceano interliga todos os continentes, e eu quero exercer poder em escala global, tenho que controlar o poder naval, não era tanto que desde o século 18 a Grã-Bretanha, quando tinha conflito na Europa, ao invés de demandar porções do território europeu, demandava ilhas espalhadas pelos oceanos que serviriam de base para o exercício do seu poder marítimo. Diz Mackinder, numa apertadíssima síntese: isso mudou, isso foi até agora, o final do século 19, início do 20, por quê? Porque com as ferrovias, tornou-se muito mais rápido deslocar tropas por terra do que por mar.

Então, diz Mackinder: “se nós” – ele pensava no Império Britânico – “queremos manter o nosso poder, temos de impedir que alguém assuma o controle do poder terrestre no planeta, e o

“Se os países da América Latina e do Caribe não traçarem uma estratégia que abra brechas de inserção no comércio mundial... nós vamos continuar nos arrastando numa história de dependência, fundada na exportação de matérias-primas de baixo valor agregado”, enfatizou Ronaldo Fiani ao final de sua palestra

que é necessário para assumir o controle do poder terrestre no planeta? É necessário controlar a Ásia Central, por quê? Porque a maior porção de terra do planeta é a Eurásia, continente que reúne a Europa e a Ásia... Se esse continente se integrar, diz Mackinder: EUA, Japão, Austrália e Grã-Bretanha vão ficar à margem dessa gigantesca, como chamava, “ilha-mundo”. En-

tão, pensa ele: temos de impedir que qualquer poder político controle a Ásia Central, porque controlando a Ásia Central, da mesma forma que controlando o centro de um tabuleiro de xadrez, se controlará todo o continente da Eurásia.

Essa ideia de que era fundamental impedir o controle da Ásia Central – e, portanto, impedir a integração da Eurásia – foi herdada pelos EUA no final da guerra, pelo estrategista Nicholas Spykman, que estudou nas obras de Mackinder e foi passando para todos os grandes estrategistas norte-americanos do século 20 e começo desse século 21. Kissinger escreveu elogios a Mackinder, Brzezinski escreve as suas obras citando Mackinder. Persistiu a regra fundamental: impedir que alguém controle aquela área e, partindo dela, integre Europa e Ásia. Mas o que a história mostrou foi que fracassaram redondamente todas as tentativas de integrar Europa e Ásia.

Aqui surge a originalidade do projeto chinês neste início de século 21. Eles não tentam integrar Europa e Ásia politicamente, impossível, dada a diversidade cultural de povos, de línguas, de religiões naquelas regiões. O que fazem é integrar economicamente Europa e Ásia. É com as “rotas da seda” que representam os investimentos em infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações que a China está integrando Europa e Ásia. Hoje há uma ferrovia para transporte de carga de 10 mil km, que liga Yuwi, na China, a Madrid em poucos dias. Um navio faz o trajeto em seis semanas. O projeto chinês tem como original buscar a integração Europa-Ásia, tão temida por Mackinder, não politicamente, mas economicamente.

O que fazem é integrar economicamente Europa e Ásia. É com as “rotas da seda” que representam os investimentos em infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações que a China está integrando Europa e Ásia.

Por isso a parceria Rússia-China, ao contrário do que a imprensa tenta sugerir, não é uma aliança de conveniência, é uma parceria estratégica. Seria inviável fazer essa integração deixando a Rússia, que está no meio do caminho, de lado. É isso que vem causando os conflitos que nós estamos observando na Ucrânia, na Síria, na Turquia, e por aí vai. É exatamente essa parceria estratégica entre Rússia e China. Com potencial de alavancar um projeto de integração “Eurásia” que os norte-americanos – do seu ponto de vista corretamente – percebem como uma ameaça à situação dos EUA, porque uma vez integradas economicamente essas duas regiões, eles e o Japão, só para citar alguns, serão naturalmente jogados para a margem do sistema. Essa é a primeira grande diferença em relação à Guerra Fria.

Mas há uma segunda e importante diferença em relação à Guerra Fria que tem sido sistematicamente percebida de forma equivocada ou simplesmente ignorada pelas forças políticas latino-americanas, especificamente, só para citar os exemplos mais recentes, Brasil e Argentina. Naquele momento, tinham-se dois sistemas políticos alternativos, grosso modo. À medida que um país aderisse a um ou ao outro sistema, recebia um volume maior ou menor de benesses. Quando a Europa Ocidental aderiu ao sistema capitalista no final da II Guerra, recebeu um volume de benesses, assim como o Japão, muito maiores do que, por exemplo, a América Latina recebeu. A mesma coisa para o caso da Europa Oriental, no bloco soviético.

Agora, não haverá benesses, porque não se trata de aderir a um ou a outro sistema político alternativo, o que temos são projetos políticos agressivos e internacionais, que não estão interessados nem têm a necessidade de distribuir benesses. Como é que ficam a América Latina e Caribe nisso? Primeira questão: petróleo na América Latina e no Caribe. Aí se tem o primeiro mandamento do ponto de vista geopolítico: negar o acesso ao petróleo para projeção de poder em escala global. Conto uma história, rapidamente. Até as vésperas da I Guerra Mundial os navios de guerra eram movidos a carvão, que tem inúmeros problemas: não pode ter reabastecimento em alto-mar, parte da tripulação que poderia estar manipulando os armamentos tem que cuidar do carvão, velocidade menor etc. Churchill antes da I Guerra decide trocar o combustível da então poderosa Marinha britânica, de carvão para óleo combustível, e se deparou com um problema. Carvão existia na Grã-Bretanha; petróleo não. Petróleo era na Ásia Central naquele momento – depois seria no Oriente Médio. A partir daí, para parar a máquina de guerra de qualquer país, bastava negar-lhe acesso ao petróleo, o que era tão importante quanto garantir os seus próprios suprimentos. Muitos não sabem, mas o ataque a Pearl Harbor foi provocado por um embargo de petróleo dos Estados Unidos contra o Japão. Por sinal, os EUA produziram, durante a II Guerra, 6/7 de todo o petróleo consumido no conflito. Tanto quanto não sabem que a decisão, que hoje historiadores e jornalistas políticos que se consideram historiadores consideram totalmente equivocada de Hitler de seguir para a Stalingrado ao invés de avançar para Moscou, foi motivada pela necessidade desesperada dos alemães de garantir o petróleo da Ásia Central para resistir à guerra prolongada que eles já previam contra os EUA.

Portanto peço licença a vocês para já deixar de lado esses argumentos do tipo “não, essa história de petróleo não é mais importante, porque hoje os EUA são um grande produtor de petróleo, um dos maiores do mundo”... Petróleo não é importante só para você garantir o seu suprimento, petróleo é muito importante para você negar ao seu inimigo acesso a esse



A recepção atuou de forma organizada e ágil deixando todos satisfeitos

suprimento, e aí parar a sua máquina de guerra de imediato.

Dado esse papel geopolítico crucial do petróleo, qual tem sido a estratégia chinesa na América Latina e no Caribe? Empréstimos em troca de petróleo. É o que fazem com a Petrobras e com a Venezuela. Mas se a motivação dos chineses pelos investimentos em petróleo é evidente, por que tanto investimento chinês em infraestrutura? Investimentos em infraestrutura associada à energia, transporte e matérias-primas, onde os exemplos mais destacados que se vê são Brasil, Jamaica e Peru exigem, para serem compreendidos, entender o padrão de desenvolvimento chinês.

Ele é muito semelhante ao padrão de desenvolvimento britânico no século 19, quando importavam matérias-primas e exportavam produtos manufaturados. O que os chineses fazem? Importam matérias-primas e exportam produtos manufaturados. Daí a necessidade dos investimentos em infraestrutura, por exemplo, de transporte que muitas vezes é exatamente para transportar matérias-primas de países da América Latina e do Caribe, para os portos da China. Vale lembrar que os créditos chineses à Petrobras têm como contrapartida a exportação de petróleo para empresas chinesas.

Mas o investimento em infraestrutura tem outras funções geopolíticas que também são importantes. Primeiro, o investimento em infraestrutura comprime o espaço, o que significa que, à medida que o investimento em infraestrutura reduz o tempo de deslocamento, seja de mercadorias ou de informações, ele reduz a dimensão estritamente geográfica do espaço. E para a China, que está no Extremo Oriente e precisa de um projeto de expansão global, comprimir o espaço é fundamental. Em segundo lugar, o investimento em infraestrutura cria vínculos de longo prazo com governos e agentes privados, porque é um investimento em ativos específicos, do tipo em que se mudar a aplicação original, não servem para mais nada ou sofrem uma grande perda de valor. Se eu não usar a ferrovia construída para transportar minério de ferro, usa-se para quê? Não tem outro uso. Então, uma vez feito o investimento, isso cria um vínculo de longo prazo entre a China e agentes privados e governos locais.

Além disso, óbvio, reduz o custo de matérias-primas, elevando a rentabilidade do país investidor, e abre mercados externos para bens de capital do país investidor. Estes investimentos de infraestrutura, muitas vezes, resultam em demanda para bens de capital feitos na China. Um primeiro efeito óbvio disso é o de reduzir a dependência dos países da América Latina e do Caribe dos recursos norte-americanos. O que acaba trazendo a América Latina para dentro do conflito geopolítico global. Uma das coisas que se ouve é: “não, se está acontecendo algum confronto geopolítico, nós não temos nada a ver com isso, é na Ásia, nós

estamos aqui na América Latina, muito longe disso”. Não, porque na medida em que você reduz a dependência do continente dos recursos norte-americanos, fica-se no meio desse conflito global.

Segundo efeito importante é derivado, ainda que a intensidade desse efeito seja diferenciada por país: reduz-se a importância dos EUA onde historicamente a sua influência tem sido mais forte. Se os Estados Unidos têm exercido um poder mais forte em algum lugar, esse é exatamente a América Latina e o Caribe. Ora, reduzir o poder político e econômico norte-americano onde historicamente ele sempre foi mais forte é incompatível com essa visão de que “nós não temos nada a ver com isso”. Não, nós temos muito a ver com isso. É curioso perceber que a atuação chinesa nesse ponto tem sido muito diferente da norte-americana, ou seja, nós temos aqui, todos sabem, um histórico significativo de intervenções, algumas militares, dos Estados Unidos na América Latina e no Caribe, a atuação chinesa tem sido muito mais pragmática, como? Pelas características do seu padrão de desenvolvimento, os chineses só querem matérias-primas e mercados para seus produtos industriais, eles não precisam controlar países, eles só precisam que os países cedam naquilo que é necessário para alavancar o seu processo de desenvolvimento.

As respostas na região a esse contexto têm variado, mas basicamente elas têm sido de três tipos e, permitam que eu seja enfático, estes três tipos têm sido todos eles profundamente equivocados.

O primeiro tipo é adesão entusiasmada às ofertas chinesas, e mesmo uma proposta de alinhamento geopolítico com a China. Aqui eu cito o presidente da Bolívia dizendo que a Bolívia e a China tinham uma parceria estratégica. Este alinhamento, digamos assim, tem interesses econômicos óbvios: a exportação de matérias-primas sempre foi a base histórica das elites dos países da América Latina e do Caribe, e nesse sentido qualquer demanda nesses segmentos tende a ganhar apoio político importante nesses países. É curioso que isso, que normalmente atrai as elites desses países, tenha sido percebido por governos mais à esquerda desses países como uma possibilidade de se afastar da influência norte-americana. Então, houve uma convergência curiosa entre as elites extrativistas históricas desses países e governos mais à esquerda que perceberam uma oportunidade para se distanciar politicamente dos Estados Unidos.

O problema é que a adesão às demandas chinesas de forma entusiasmada vai de encontro a países que possuem economias mais complexas. Por quê? Porque esta demanda chinesa é por matérias-primas para importação e produtos manufaturados para exportação, e aderir sem ressalvas às demandas chinesas significa, em médio prazo, a liquidação das indústrias desses países. É um problema para os países da região que possuam economias mais sofisticadas e diversificadas, como é o caso do Brasil e da Argentina.

O segundo tipo de resposta geral que tem surgido na região, especificamente agora no Brasil e na Argentina, o “alinhamento automático com os Estados Unidos”. Como muitas vezes, a dinâmica social não reflete exatamente a dinâmica econômica, as elites de vários países latino-americanos têm vínculos históricos, culturais e sociais profundos com os Estados Unidos, quase que num reflexo condicionado, quando as coisas vão mal, estas elites propõem: “vamos realinhar com os Estados Unidos”. Como alguns já moram em Miami, muitos mais consomem produtos norte-americanos e um número maior ainda já vive na cultura norte-americana, até mesmo segmentos da classe média brasileira e latino-americana também participam

de tal coisa. Não se trata de confrontar os Estados Unidos. Como já se chamou atenção, os EUA são o ator político mais importante do continente e provavelmente continuarão sendo por muitos anos, mas a proposta de “alinhamento automático” com os Estados Unidos, simplesmente não funciona para as economias mais complexas da região.

Veja o caso brasileiro, que nos é familiar: o que vamos exportar para os EUA? Soja? Eles são grandes produtores. Petróleo? Eles são grandes produtores. Nós vamos exportar o quê? Automóveis? Aconteceu que as economias mais complexas da região não são mais complementares à norte-americana, elas são competidoras. Ficamos com um problema, temos uma elite que deseja alinhar-se de forma automática, mas economicamente não há como fazer alinhamento automático. Nos países da região com economia menos diversificada, que dependem apenas de matérias-primas, a possibilidade de alinhamento automático com os Estados Unidos é ainda mais difícil, porque a demanda de matérias-primas vem da China, não vem dos Estados Unidos.

A terceira resposta que vem surgindo na região especialmente no Brasil e no México é: “vamos cortar direitos trabalhistas, com isto reduzir o custo da mão de obra e competir com os asiáticos”. Isso equivale a dizer: “vamos transformar as economias da região que ainda têm alguma capacidade de exportação de manufaturados de baixo valor agregado em um gigantesco Paquistão ou em um gigantesco Camboja”. Não preciso me alongar muito para perceber-se que as possibilidades de sucesso dessa terceira proposta são extremamente re-

motas. Para a gente conseguir chegar perto das condições do trabalho no Paquistão e Camboja será preciso um nível de desregulamentação, redução de direitos trabalhistas e corte de ganhos salariais que não só vai

ser extremamente elevado, como provavelmente vai ser inútil.

Mesmo não falando dos conflitos políticos, basta ver o que acontece com a mão de obra nesses países em que trabalhadores morrem em incêndios de fábrica porque eles trabalham 16 horas trancados nas fábricas. Esta proposta que vem sendo muito defendida por associações empresariais, além de correr o risco de provocar um sacrifício na população desses países, absurdo, muito provavelmente será inútil ou impossível.

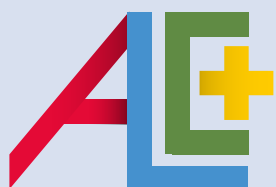
Claro que não tenho ambição de aqui, num seminário, apontar a saída e dizer: “vamos por aqui”, mas é preciso chamar a atenção sobre o fato de que nem alinhamento automático a um lado, nem alinhamento automático ao outro, nem corte de custo de mão de obra, são soluções válidas. A solução válida é cada país da região elaborar a sua estratégia de incorporação na economia mundial, algo parecido, mas muito mais amplo e sofisticado com o que foi feito por Getúlio Vargas na década de 30, que, aliás, guarda muitas semelhanças com a realidade atual.

Os países da região precisam traçar estratégias de inserção no comércio global, que não vão ser de curto prazo, a China levou praticamente 25 anos, uma geração, para mudar sua inserção no comércio mundial, se consideramos que ela começa a implementar essa política depois do massacre da Praça da Paz Celestial em 1989, e ainda não completou o processo.

Se os países da América Latina e do Caribe não traçarem uma estratégia que abra brechas de inserção no comércio mundial, nesse confronto geopolítico global, nós vamos continuar nos arrastando numa história de dependência, fundada na exportação de matérias-primas de baixo valor agregado.

Ronaldo Fiani, brasileiro, possui doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ.

Veja o caso brasileiro, que nos é familiar: o que vamos exportar para os EUA? Soja? Eles são grandes produtores. Petróleo? Eles são grandes produtores. Nós vamos exportar o quê? Automóveis?



SEMINÁRIO INTERNACIONAL MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

Foto: Natália Kenupp



Os representantes de todas as entidades que participaram do evento.

Entidades latinoamericanas e caribenhas que apoiam o evento: Asociación Nacional de Economistas e Contadores de Cuba, Colegio de Economistas Puerto Rico, Colegio de Economistas Guatemala, Colegio de Economistas Panamá, Colegio de Economistas Argentina e Colegio de Economistas República Dominicana.

Realização



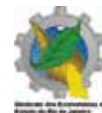
CORECON-RJ
Conselho Regional de Economia
1ª Região - RJ



COFECON
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA



**CED - CENTRO DE ESTUDOS
PARA O DESENVOLVIMENTO**



Ministério da Economia e
Finanças do Brasil