

Breves Reflexões para uma estratégia de desenvolvimento democrático-nacional: o papel das instituições

Rodrigo L. Medeiros*

Introdução. Este sucinto texto busca apenas traçar algumas breves reflexões quanto ao papel das instituições no processo de desenvolvimento nacional. Para tanto, utiliza-se o método historicista adotado por Ha-Joon Chang, que representa uma releitura do clássico Sistema nacional de economia política (1841) do célebre economista alemão Friedrich List. Não se pretende esgotar aqui a complexidade do tema, mas sim levantar alguns pontos que possam servir como subsídios a um debate com vistas à elaboração, em um contexto democrático, de uma estratégia de desenvolvimento nacional.

O texto privilegia os aspectos que considero centrais à sustentação do desenvolvimento econômico brasileiro, por entender que tal processo permite ao país aliviar tensões sociais e mobilizar construtivamente diversos setores organizados da vida nacional. A riqueza gerada ao longo do processo, por sua vez, pode ser posteriormente canalizada, pelas instituições democráticas de Estado, para atender às diversas dimensões do projeto de desenvolvimento nacional. Quatro desafios ainda encontram-se presentes para a construção de um sistema econômico brasileiro integrado e endogenamente dinâmico capaz de oferecer bem-estar social ao conjunto da sociedade: (1) disparidades sociais; (2) disparidades regionais; (3) fragilidade das contas externas; (4) inserção substantiva no sistema internacional. A interdependência dos fatores expostos precisa ser politicamente enfrentada para que uma visão positiva de futuro ressurgja na vida nacional. O desafio intelectual consiste em formular respostas a tais desafios.

Desenvolvimento nacional. Trata-se de um processo em que o nível de vida nacional se eleva. As dimensões do desenvolvimento são diversas - econômica,

sócio-cultural, educacional, institucional, científica, tecnológica, militar, política, etc. Sem querer imputar maior dimensão a nenhuma das dimensões citadas, compreendo, entretanto, que a expressão econômica do desenvolvimento não pode ser relegada a uma posição secundária, ainda que respaldada por argumentos reducionistas de que "o Brasil é um país injusto". O País, caso queira se desenvolver amplamente, não pode abrir mão de aumentar a oferta de bens e serviços no âmbito do seu mercado interno, a alavanca histórica do processo de desenvolvimento dos países centrais.

Não se pode conceber um projeto de desenvolvimento ocorrendo espontaneamente, como se fosse obra de uma mão invisível. No plano econômico, o processo de desenvolvimento nacional não está restrito, como o Império britânico buscava difundir no século XIX, às vantagens comparativas estáticas. As lições da História são claras: os países que adotam, de corpo e alma, o livre-comércio, tendem à periferia do sistema internacional. O histórico das estratégias desenvolvimentistas adotadas pelos atuais países centrais demonstra claramente que a argumentação econômica de corte liberal busca apenas "chutar a escada" para que os países periféricos tenham seu desenvolvimento travado:

Quando estavam em situação de catching-up [emparelhamento], os países altamente desenvolvidos protegiam a indústria nascente, cooptavam mão-de-obra especializada e contrabandeavam máquinas dos países mais desenvolvidos, envolviam-se em espionagem industrial e violavam obstinadamente as patentes e marcas. Entretanto, mal ingressam no clube dos mais desenvolvidos, puseram-se a advogar o livre-comércio e a proibir a circulação de trabalhadores qualificados e de tecnologia; também se tornaram grandes protetores das patentes e marcas registradas. Assim, parece que as raposas têm se transformado em guardiãs do galinheiro com perturbadora regularidade (Chang, Chutado a escada. UNESP, 2004, p.114).

Ao longo da hegemonia britânica no século XIX, os ideólogos da "mão invisível" já se ocupavam em vender o livre-comércio, ao passo que não o praticavam em casa. Os tratados desiguais, firmados pela diplomacia e assegurados pela

Marinha Real, e as altas barreiras alfandegárias, que durante o século XIX e o começo do século XX, giravam em torno de 50% para produtos manufaturados, são exemplos claros das relações de cooperação entre o Estado-nacional e as instituições privadas inglesas. Os contestadores da ordem econômica liberal não foram poucos. A Alemanha, sob a liderança do chanceler Otto von Bismarck, com a expansão de sua união aduaneira (Zollverein), e os interesses manufatureiros do norte dos Estados Unidos, inspirados intelectualmente por Alexander Hamilton (cuja concepção influenciou o clássico trabalho de List), no contexto da Guerra de Secessão (1861-65) são dois grandes exemplos. Segundo o mestre Celso Furtado, "o sistema tradicional de divisão internacional do trabalho opera implacavelmente no sentido de criar servidões para os países da periferia".

O papel das instituições no desenvolvimento nacional. A História revela que as instituições, caso estrategicamente articuladas, são atores-chave no processo de desenvolvimento das nações. Os exemplos históricos são fartos: (1) a relação entre o Ministério de Indústria e Comércio Exterior (MITI) japonês e os conglomerados empresariais daquele país; (2) o arranjo institucional do Conselho de Desenvolvimento do governo Juscelino Kubitschek e as formulações nacional-desenvolvimentistas do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); (3) as relações interativas dos think tanks norte-americanos e as estruturas de Estado na formatação das agendas políticas daquele país no pós-Segunda Guerra e, principalmente, a partir da década de 1970; (4) o papel do então Reichsbank, Banco Central alemão durante a República de Weimar e o Terceiro Reich; (5) o papel do Bundesbank, Banco Central da República Federal da Alemanha, no processo de reunificação alemã.

Para que fique bem marcado o jogo das instituições na arena política, não se deve esquecer que durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) buscou legitimar seus interesses corporativos a partir do controle do Banco Central do Brasil. Como resultado prático, a carga tributária subiu de 26% para 35% do PIB e a União repassou efetivamente cerca de 1/3 do seu orçamento para o sistema financeiro

rentista. O tão famoso "ajuste fiscal" fez com que a relação dívida/PIB se elevasse de 28% para 58%. Como se pode perceber, os financistas não são tão adeptos do Estado mínimo. Eles precisam do Estado brasileiro para legitimar seus interesses.

A base para a estruturação e a sustentação do projeto nacional. No caso brasileiro, não há a menor dúvida de que o país detém instrumentos e recursos suficientes para alavancar, no curto prazo, um novo ciclo de desenvolvimento. Um Estado, entretanto, que aceita liberalizar sua conta de capitais, realizando um superávit primário de 4,5% do PIB e continua transferindo efetivamente cerca de 1/3 do seu orçamento para o sistema financeiro rentista, não está a serviço do desenvolvimento de seu povo.

Não é novidade que o Presidente da República eleito precisa negociar apoio junto ao Congresso para garantir governabilidade. No sistema democrático-representativo brasileiro, os chefes do Executivo têm adotado as linhas de menor resistência, rifando, em muitos casos, importantes cargos na administração pública federal em troca de apoio. O realismo político não impede, no entanto, que se configurem expedientes capazes de contornar tal fato. O Brasil já lidou com problemas desta natureza em outros momentos históricos. A solução equacionada resultou na constituição de núcleos dinâmicos -administração paralela - capazes de articular interesses e coordenar ações desenvolvimentistas de Estado. Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar que a idéia seria repetir o governo Juscelino Kubitschek (1956-61). Não é este o caso, embora haja uma série de importantes lições históricas daquele período.

Em um ambiente onde as organizações operam cada vez mais em redes, a articulação de interesses e a coordenação de ações têm importância central. O intercâmbio de conhecimentos e experiências, a formação de massa crítica, de estruturas de consenso e compromissos cruzados, a transparência de ações e o estabelecimento de relações de confiança são elementos que têm nas redes um enorme potencial a ser explorado. Ao Estado-nacional cabem as funções de coordenação, organização e moderação para buscar soluções decorrentes de um

processo de convergência entre os distintos atores envolvidos. O planejamento estatal indicativo revela-se um instrumento capital neste processo.

Conclusão. Não se pode deixar de enfatizar a urgência em retomar o desenvolvimento econômico brasileiro de forma sustentada. Para tanto, a superação do eterno ajuste fiscal, atrelado à política das metas de inflação, faz-se urgente. Não foi objetivo discutir detalhes específicos de como proceder na conjuntura atual, pois tenho certeza de que o Brasil conta com os instrumentos capazes de atuar em prol da retomada do desenvolvimento nacional. Ainda que o presente demande análises complexas e releituras de experiências, o País já se mostrou capaz de oferecer respostas aos desafios que se apresentaram ao longo de sua história. Para citar apenas um exemplo contemporâneo: entre 1938 e 1980, com, sem e contra Getúlio Vargas a produção industrial brasileira cresceu 26 vezes e o país se transformou então na oitava economia do mundo.

No início dos anos 80, a crise da dívida provocada pela brutal elevação da taxa básica de juros nos EUA, operada pelo Banco Central norte-americano (Fed) para defender a hegemonia do dólar, demanda do Brasil a elaboração de respostas. Se o desenvolvimento econômico depende, em parte, da relação entre consumo e produção, a estabilidade sócio-política depende da relação entre desenvolvimento institucional e a participação das forças sociais nessas mesmas instituições.

***Professor da Universidade Gama Filho**