

## RESENHA

### A economia brasileira, de Werner Baer

Luiz Carlos de Brito Lourenço\*

A obra *A economia brasileira*, de Werner Baer, tem no título a definição de seu tratado. O subtítulo “Crescimento e Desenvolvimento”, que acompanha a edição original em inglês, poderia ter sido agregado à tradução brasileira para qualificar o propósito da pormenorizada pesquisa sobre as circunstâncias e a evolução socioeconômica do país a partir do fenômeno da industrialização.

Baer encontra-se entre os estudiosos norte-americanos das economias brasileira e latino-americana, juntamente com Howard Ellis, William Glade, William Tyler e Joel Bergsman e outros brazilianistas como Thomas Skidmore, Stanley Stein e Alfred Stepan. No Brasil, produziu trabalhos em conjunto com Aníbal Villela (Ipea) e Fernando Homem de Melo (USP) e o seu interesse pelo estudo da inflação brasileira levou-o a Isaac Kerstenetzky (ex-presidente do IBGE) e Mário Henrique Simonsen (ex-ministro da Fazenda), eméritos professores da EPGE/FGV-Rio, que, como Baer, alertaram sobre os riscos da concentração de renda no país. Semelhante experiência repetiu entre 1976 e 1978, ao escrever sobre a urbanização e as dimensões do desenvolvimento brasileiro com o geógrafo Pedro Pichas Geiger (UFRJ) e o economista Paulo Roberto Haddad (UFMG, ex-ministro da Fazenda). Particularmente, Baer é uma importante referência na pós-graduação no Brasil.

Ao documentar com dados primários e secundários atualizados em 171 tabelas, Baer retrata

neste livro as políticas econômicas brasileiras relacionadas ao desenvolvimento econômico, empreendidas a partir da 2ª. Grande Guerra e que cumpriram cinco décadas até a publicação do livro em 1995.<sup>1</sup> Nesta terceira edição brasileira (traduzida a partir da 4ª. edição nos EUA), o autor premia o leitor dessa óptica da realidade brasileira com um diagnóstico conciso dos consequentes fenômenos socioeconômicos, encerrado em 2007, quando comenta o dilema entre ortodoxia macroeconômica e redistribuição.

Conceitua industrialização como sendo o processo econômico no qual a indústria é “o principal setor de crescimento da economia e que gera mudanças estruturais pronunciadas”. Alternativamente, pode-se verificar a ocorrência no curso da industrialização também se realizado um avanço em direção a um equilíbrio entre os diversos ramos da produção industrial, sem a preponderância absoluta de um segmento sobre os demais, caracterizando-o por um fenômeno além de um caso particular. Não se confunde com “desenvolvimento industrial”, pois este reflete um movimento de organização das primeiras unidades fabris, ocorrido entre nós na segunda metade do século XIX.

Haverá no conjunto do texto de Baer uma pontual atenção sobre o contexto da árdua gestão do processo hiperinflacionário brasileiro. Preferiu o economista dividir sua narrativa em duas partes, que são modos ou filtros de um particular olhar estrangeiro sobre o Brasil para entender

\* Doutorando do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília.

<sup>1</sup> Werner Baer tem formação acadêmica em Harvard. Foi professor em Yale e Vanderbilt. Desde 1974, ocupa a cátedra Jorge Lemann de Economia na Universidade de Illinois, em Urbana-Champaign (EUA). Desde 1989, o autor é professor visitante da PUC-RJ e da Universidade Nova de Lisboa. O livro *The Brazilian Economy: Growth and Development* en-

as imagens e efeitos da mudança social e institucional.

Apresenta, na primeira parte, a economia brasileira em perspectiva histórica, a partir dos ciclos mercantilistas e as primeiras iniciativas de manufaturas em escala do século XIX. O desenvolvimento industrial desse tempo é liberal, desempenhado por grupo empreendedor, originalmente controlador do capital de intermediação financeira (ainda de pequenas proporções), mas posteriormente, ampliado com a imigração de mão de obra qualificada, substituiu a escrava, para juntos romper a estrutura social estabelecida sobre uma oligarquia rural. Prossegue em avaliações das fases de impulso, estagnação, euforia, choques externos, hiperinflação, transformações institucionais e estabilidade da economia do país, onde aparece intensificada a relação do Estado (qualificado como “desenvolvimentista” quando em pacto, ou como “empresarial” quando em conflito) com a burguesia industrial.

Na segunda parte, aborda temas contemporâneos pelo exame individualizado dos setores público, externo e agrícola da economia nacional, e outros cuja autoria optou por dividí-la com seus colegas. Assim, discute meio-ambiente com a colaboração de Charles Mueller, ex-presidente do IBGE e professor da UnB; o setor de saúde é revisto com Antonio Campino (USP) e Tiago Cavalcanti (Cambridge); sobre economia industrial, escreveu com seus pares brasileiros de Illinois, Manuel da Fonseca e Joaquim Guilhoto; e com Edmund Amann (Universidade de Manchester), relata paradoxos, dúvidas e desafios que persistem no Brasil.

Já na introdução, o autor revela que as realizações do crescimento e desenvolvimento econômicos “não transformaram o Brasil numa sociedade industrial avançada”, não obstante as

mudanças estruturais significativas ocorridas durante os mandatos FHC e Lula. Explica que a prosperidade não atingiu a maioria dos cidadãos, que continuam a viver num “país menos desenvolvido”. Recorrendo a fontes como IBGE e BID, acusa a inclusão da população brasileira ao mercado de bens de consumo duráveis – por ele observada em 2003 e 2004.

Tais itens foram, porém, insuficientes para atestar um grau mais elevado de bem estar da população em geral. Contrastam, por exemplo, com a restrita margem de oferta de serviços de saneamento, visto que pouco mais de um terço das residências localizadas no Nordeste têm acesso a esgotos tratados, ao contrário de 95% das residências do Sudeste. Nessa linha de raciocínio, continuamos com um déficit de enfermeiras 20 vezes superior à quantidade existente nos EUA e Suécia, onde a mortalidade infantil é 10 vezes menor do que a brasileira.

Reporta que a desigualdade econômica regional do país é acentuada, à parte a forte concentração populacional no litoral brasileiro – decorrente da difícil adaptação ao ambiente tropical do europeu, originário de zonas temperadas, considerando ainda o sentido não de povoar o território, mas suprir o comércio atlântico. Informa que uma parcela de 45,3% da população nordestina vivia com metade ou menos do que um salário mínimo como renda mensal, tendo o PIB “per capita” nacional ultrapassado US\$ 3.000 (a preços de 2004), o que denota o abismo para com o restante do país. Ademais, a obtusidade angular da concentração de renda no Brasil evidencia uma ampla desigualdade social: a renda média de uma família no grupo dos 10% mais ricos da população chega a ser 60 vezes maior do que aquela dos 10% de indivíduos menos privilegiados da base da pirâmide social<sup>3</sup>.

2 PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 25.

3 Em 1995, ano da primeira edição, o coeficiente de Gini no Brasil era de 0,601. Em 2008, o último exercício disponível, segundo o IPEA-Data, o indicador calculado foi 0,548. Quando aplicado à propriedade fundiária, esse indicador supera 0,8 desde o início de sua medição.

Baer trata em dois capítulos os desequilíbrios regionais e a questão da saúde. No capítulo 15, toma o Nordeste por principal conjunto de dados para esta análise. Embora beneficiada pela estabilidade e reformas do Plano Real, Baer não vê em sua concepção qualquer estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo. Ademais, a austeridade fiscal reduziu incentivos, restando políticas compensatórias para a indústria automotiva. Sublinha que não se pode negligenciar a realidade da divisão socioeconômica do território brasileiro.

No capítulo 18, com o apoio dos brasileiros Campino e Cavalcanti, afirma que a qualidade da saúde da população brasileira é proporcional à concentração de renda, o que separa os indivíduos. Aponta estudos sobre a necessidade de maior integração do sistema privado como provedor do público e argumenta que o objetivo do SUS foi efetivamente aumentar a oferta de serviços. Majoritariamente financiados por recursos federais, estes estão descentralizados e numa vaguidão e regressividade tributárias, o que nos remete ao pensamento de Schumpeter, para quem a política fiscal do governo refletia o caráter de uma sociedade.

Os responsáveis pelo modelo de substituição das importações – o meio mais provável de promoção do setor externo (comércio exterior e investimentos estrangeiros) – julgavam com ele garantir a independência da “periferia-agrícola” frente aos “centros industrializados”. O capital estrangeiro, originalmente direcionado à infraestrutura de energia elétrica e transportes, foi destinado a outros segmentos. Com certeza, uma base industrial diversificada começou a ser erguida no Estado Novo, porém, se configuraria ineficiente, “com tecnologia de segunda-mão”, sem penetração no exterior no princípio e restrita ao mercado interno.

Além disso, o coeficiente de importação mudou

apenas a natureza dessa dependência, diante de um significativo aumento do investimento estrangeiro direto em segmentos dinâmicos. Baer observará que críticos estruturalistas – referência a Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares – “ressaltaram a evidência” de que o modelo “agravou problemas socioeconômicos existentes”, desemprego e concentração da renda. Baer sugere que um modelo combinado de capitalismo privado e estatal foi realizado no Brasil, formando um tipo próprio de sistema econômico, com características distintas daquelas experimentadas nas demais economias ocidentais, seria ocidentais, e que seria o responsável pela permanência do subdesenvolvimento em meio ao crescimento.

Baer cita as primeiras análises externas de leitura da economia brasileira de Otto Ernst Niemeyer, diretor do Banco da Inglaterra, em 1931, e, também, pela “Missão Cooke”, em 1942, composta por técnicos dos EUA para estabelecer um programa de ação de desenvolvimento, recomendando investimentos em transportes, combustíveis, têxteis, minerais, químicos e educação. Todavia, o impulso à industrialização viria após a perda das reservas acumuladas durante a 2ª. Grande Guerra (alto preço do café, baixo volume de importações e sobrevalorização cambial por dez anos). Baer destaca o trabalho da Comissão Econômica Brasil-EUA (de onde nasceu o BNDE<sup>4</sup>), realizado entre 1951 e 1953, como uma tentativa de planejamento mais “ambiciosa e completa” do que o Plano SALTE, abandonado em 1951 por falta de recursos e metas<sup>5</sup>.

Diante da evasão de capitais, a intervenção do Estado sofisticou-se. A lei do exame de similar nacional agia como proteção aos produtos da indústria nascente, o que permitiu ao governo um rigoroso controle discricionário da produção industrial nacional. No auge da crise externa, a partir de 1973, essa gestão foi mais intensa até a

4 Atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5 SALTE é sigla de “Saúde – Alimentação – Transporte – Energia”.

extinção da autoridade da Carteira de Comércio Exterior (CACEX), do Banco do Brasil, em 1990.

O equilíbrio entre população urbana e rural no Brasil foi alcançado a partir de 1960, ano da fundação da nova capital federal. A frágil infraestrutura de transporte contribuiu com o desabastecimento alimentar das grandes metrópoles, gerando pressões inflacionárias e tensão social. A dívida externa crescente, contraída na década anterior, surgiu de empréstimos e investimentos estrangeiros. Crescentes, também, as críticas a um modelo que não privilegiava exportações e diversificação. A economia estagnou, perdeu seu dinamismo. Renúncia presidencial, seguida de plebiscito, inflação alta e reformas estruturais não contribuíram para o avanço do Plano Trienal 1963/1965, de Celso Furtado. A instabilidade política animou o golpe militar de 1964, instaurando um regime de exceção democrática que vigorou até 1985.

A vertente desenvolvimentista da “industrialização orientada para a exportação” foi implantada com o “Plano de Ação Econômica do Governo”, o qual deu ênfase à ordem financeira (criação do Banco Central, fundos setoriais e regionais, regulação do crédito e mercado de capitais, incentivos fiscais, poupança). A estabilização econômica foi viabilizada através da “correção monetária”<sup>6</sup>, o elemento de indexação que motivava investimentos. Contudo, à luz das expectativas racionais, Simonsen sustentaria que a “correção monetária” foi causa de todo o processo hiperinflacionário brasileiro. Baer anotou que a cooperação com a USAID, Banco Mundial e BID visava a orientar a capacidade geradora de energia, infraestrutura e indústria pesada (aço, mineração e petroquímica) controlada pelo Estado.

Baer registra entre 1949 e 1977 o notável baixo coeficiente de capital (formação bruta) da indús-

tria brasileira, que nunca superou 25% do PIB, por excessiva capacidade ociosa. O “milagre brasileiro”, no entanto, foi consagrado pela participação de bens manufaturados de 7,2% para 27,7% no total exportado entre 1965 e 1974. Baer também aponta o conflito dentro do setor industrial, dividido quanto à indexação de seus empréstimos. O capital privado nacional era onerado, enquanto empresas estatais e as multinacionais estavam dela dispensadas. A resposta veio através da redução real dos juros dos empréstimos da FINAME<sup>7</sup>. A questão da competitividade nas exportações também foi prejudicada quando as desvalorizações cambiais não mais conseguiram acompanhar a crescente inflação.

É atraente o estilo compacto de narração de Baer ao revisitar as causas e condições econômicas da redemocratização do país, nos capítulos 6 e 7. Sob a crise do 1º choque do petróleo, recorda que o governo Geisel (1974/79) optou por manter o ritmo de crescimento do ciclo anterior, pois um clima adverso prejudicaria a “gradual descompressão política”. Para prosseguir a expansão, introduziu a segunda etapa do “Plano Nacional de Desenvolvimento”, organizado como um programa de estímulo aos bancos internacionais para financiar o Brasil. Aqui, o autor reproduz o reconhecimento de Simonsen de que a opção pelo crescimento econômico (7,2% em 1980) teve efeitos benéficos no aumento da capacidade das exportações. Observa, porém, que dois terços delas já correspondiam apenas ao serviço da dívida externa. Adotou políticas de maior igualdade na distribuição de renda e até conseguiu aumentos reais dos salários na indústria até 1979 (110% a.a. em 1980), acusados de geradores de inflação.

Sob a recessão do 2º choque do petróleo, restou ao governo Figueiredo (1979/85) intervir generalizadamente na economia. Cortou gastos pú-

6 Ainda hoje presente em práticas jurídicas e contábeis brasileiras como “atualização monetária”.

7 Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), do BNDES, criada em 1964.

blicos<sup>8</sup> e promoveu a maxidesvalorização do câmbio em 30%. A expectativa inflacionária foi alimentada por minidesvalorizações cambiais prefixadas, que repercutia na correção monetária, o que realimentava o processo, anulando a maxidesvalorização. A compensação social viria pela aceleração de reajustes semestrais dos salários mais baixos, daí arrolados entre os causadores da elevação do nível geral de preços<sup>9</sup>. Na região do ABC, em S. Paulo, os metalúrgicos iniciaram, em 01/04/80, uma greve que duraria 41 dias. A contenção de gastos agrava a recessão e desemprego de mão de obra qualificada em 1981, afetando as pequenas e médias empresas. Todos tentavam maximizar os ganhos mínimos (estratégia “maxmin”), preservar o ganho real nos preços, estes predominantemente formados pelas grandes empresas privadas e públicas e o setor financeiro.

A pesquisa de Baer sumariza, no capítulo 7, o debate entre as escolas de monetaristas e estruturalistas, autoridades que se alternaram na Fazenda e Banco Central. A tradição ortodoxa responsabilizava as políticas “stop and go”, os ajustes de expectativas muito rápidos e o descontrole orçamentário e não via prova empírica suficiente para aceitar o argumento da pressão inflacionária causada pelo petróleo. O autor concluiu que este grupo de economistas lidava com sintomas e não causas básicas. Por se aproximar da “raiz do problema”, Baer irá preferir o pensamento neoestruturalista de Bresser Pereira, que entendia serem os efeitos inerciais da inflação causados pela ausência de competitividade e pelo modelo tecnoburocrático, que substituíram o mercado e as mudanças macroeconômicas, tornando a moeda uma variável dependente

do nível inflacionário. No texto, não se aprofundam as drásticas consequências para o Brasil da política do Fed de valorização do dólar, em 1980, ao elevar os juros para inéditos 20% a.a., como parte da “Reaganomics”.

É longo o ato preliminar à introdução do real, em 1994. Baer o detalha como testemunha ocular. Foram cinco planos heterodoxos malsucedidos. Ainda hoje no Brasil resiste na classe política uma clara aversão a medidas radicais de controle fiscal ou monetário. Logo, os fundamentos dos planos foram “congelamentos de preços” cuja credibilidade pública foi tão fugaz quanto as quedas da inflação, os espasmos de consumo e o populismo não sustentado<sup>10</sup>. Mantidos os custos governamentais e subsídios, o déficit do setor público se acentuou e o investimento externo quase zerou em 1986. O Clube de Paris exigiu um acordo de condicionalidade máxima do Brasil nos termos do FMI, o que nos levou à suspensão unilateral do pagamento da dívida no início de 1985, regularizado apenas em 1988.

Este cenário crítico convivia com a Constituinte em marcha. Em 1988, a nova carta redistribuía os recursos da esfera federal para estados e municípios, mantendo as obrigações da primeira. Sob a hiperinflação de 81% ao mês, o governo Collor anunciou, dia 16/03/1990, o “Plano Brasil Novo”, que sequestrou depósitos à vista, a prazo e poupança, por ano e meio, restando disponível a cada contribuinte um saldo máximo equivalente a US\$ 1.300.<sup>11</sup> Apesar de Baer indicá-lo como “um surpreendente e novo programa antiinflacionário”, posteriormente se revelou que as medidas de “confisco” ou “bloqueio de

8 O conceito de privatização de empresas públicas foi introduzido com a criação do Ministério da Desburocratização, mas sem apresentar resultados materiais.

9 A Lei 6.708, de 30/10/79, fixou o reajuste de 110% do custo de vida até 3 salários mínimos, 100% até 10, 80% até 20 e 50% acima de 20. A Lei 6.886, de 10/12/80, modificou para 80% até 15 salários e 50% até 20 e 0% além desse nível. Ajustes para aumentos de produtividade deveriam ser negociados entre as partes.

10 Durante o mandato de Sarney, o ministério de Dilson Funaro aplicou num só ano os Planos Cruzado I e II (1986), seguidos do Plano Bresser (1987), e, ainda, dois do ministério de Mailson da Nobrega: “Arroz com Feijão” (1988) e Verão (1989).

11 Foi fixado um limite de NCz\$ 50.000,00, que correspondia a 13 salários mínimos de NCz\$ 3.674,06.

liquidez” foram previamente alvo de debate acadêmico e consenso entre as principais candidaturas à presidência da época, ainda que sob outras proporções<sup>12</sup>

Em consequência dos cortes de incentivos fiscais e no serviço público, o PIB foi negativo em 4,4% naquele ano, não obstante a liberalização do câmbio e importações. Em janeiro de 1991, o Plano Collor II complementou bloqueios nos orçamentos federais de educação, saúde, trabalho e seguridade e centralizou gastos. A impopularidade instaurou a mais grave crise política desde a redemocratização, que culminou com o “impeachment” presidencial.

Baer nota, em conjunto com Cláudio Paiva (Unesp), que toda a crise podia ser interpretada como resultado de “um mau funcionamento do setor público [...] ironicamente responsável pela industrialização e crescimento na segunda metade da década de 1980”. Observa que o Brasil enfrentou inflação e estagnação diferentemente das demais economias industriais desenvolvidas, que, nessas condições, são desprovidas de aumento de preços e taxas elevadas de inflação. O descrédito do governo junto ao público cresceu, e as empresas repassaram seus aumentos, desestimulando investimentos. Ao longo do tempo, confirmou-se a ausência do ajuste estrutural permanente nas finanças públicas, necessário diante de um mero controle de fluxo de caixa de curto prazo.

A economia deixou de ser indexada em 01/07/94, quando se converteram em reais, a nova moeda, os preços gradualmente relacionados às unidades de valor (URV) equivalentes a um dólar. O governo federal passou a condicionar a liberação de recursos aos estados ao pagamento de atrasados e alocação da transferência de 9% de suas receitas. Com o Plano Real, uma

política fiscal rigorosa foi implantada para evitar a evasão anual de US\$ 60 bilhões. Nos anos de 1987 e 1990, o Banco Central conduziu a reforma do sistema financeiro com fusões e liquidações entre 13 instituições privadas (PROER) e privatizações de três bancos estaduais (PROES). Em conjunto com Nader Nazmi (Universidade Georgetown), o autor demonstra apreensão quanto ao equacionamento entre a otimização de objetivos sociais dos bancos públicos (Caixa e BB) e a maximização dos lucros e/ou eficiência<sup>13</sup>.

Dentre os capítulos temáticos que Baer elegeu, é notável o olhar estrangeiro do autor ao consignar a “importância estratégica” da agricultura no Brasil, matéria que resta controversa em nossa sociedade, mecanismo de crescimento desde 1500. Já na introdução, menciona a evolução da área cultivada para 65 milhões em 2003 (6,6 milhões de hectares em 1920), restrita durante séculos à produção extensiva, de subsistência ou à exportação monopolizada pelo governo de “commodities” tropicais. O papel da agricultura na economia começou a mudar na década de 1960, liderado pela lavoura da soja e laranja, que compensaram as quedas do peso do café e cacau.

É no espírito da “Revolução Verde” que a transformação surge, sustentada pela contribuição científica pública de empresas como a Embrapa. Simultaneamente, desde 1965, vigora a exigibilidade de recursos financeiros do compulsório bancário (ampliada em 1986) para o “Sistema Nacional de Crédito Rural”. A busca de liquidez viria a ser aprimorada em 1995 com mecanismos oficiais de equivalência-produto e preços mínimos. Contribuíram também as iniciativas privadas de instalação de fábricas de tratores, de novos métodos de produção agropecuária especializada e organização do complexo agroindus-

12 CARVALHO. Carlos Eduardo. A origem e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, v. 16, n° 1, 2006.

13 De acordo com o “Relatório de Economia Bancária e Crédito 2008”, do Banco Central, pela primeira vez desde 2001, o “spread” praticado pelos bancos públicos, em 2008, foi 39,98% (40,19% em 2007), inferior à margem dos bancos privados, que chegou a 53,97% (40,18% em 2007).

trial.

As crises dos anos 1970 trouxeram a expansão agrícola de novas sementes e matrizes, novas áreas de cultivo de grãos e cana-de-açúcar para produção de álcool combustível. No segmento de insumos químicos, a garantia do suprimento pela Petrobras de fertilizantes, a produção de herbicidas no mercado brasileiro a partir de 1973, estimularam a produtividade de culturas alimentares consideradas prioritárias, com modernas áreas de cultivo de milho e arroz. Baer deduz que a impressão de declínio da agricultura, classificada como setor primário (9,6% em 2003), terá de ser logo modificada sob a análise insumos-produção, pelo impacto de 31% do agronegócio no PIB. Todavia, a agricultura representou 19% dos empregos, enquanto o setor de insumos, transformação e distribuição contribuiu com 7,9%, o que mostra a natureza não intensiva do moderno agronegócio.

Duas questões restam sem consenso: terra e meio ambiente. A despeito da organização fundiária dos anos 1960 a 1980 (Estatuto da Terra, Incra, Funrural, Ministério da Reforma Agrária), segundo o autor, esta não foi representativa até 1994, porquanto apenas 176.033 famílias e 21 milhões de hectares de terra haviam sido objeto de reforma agrária em um século no Brasil. Todavia, durante o mandato FHC, foram assentadas 423 mil famílias em 22 milhões de hectares. Em 10/08/2009, o governo Lula anunciou ter assentado 519.111 famílias em 43 milhões de hectares, entre 2003 e 2008. No entanto, seguem episódios de ocupações de áreas produtivas, que colocam em dúvida direitos de propriedade e a continuidade de investimentos na agricultura comercial.

Por extensão, no capítulo relativo ao meio ambiente, assinado com Charles C. Mueller, relata-se que o aumento da produtividade e a modernização agropecuária representaram a in-

trodução de novas tecnologias no Cerrado e Amazônia com suas consequências ambientais. A ausência de um eficiente controle governamental liberou práticas irresponsáveis, quando não contribuiu diretamente ao conceder terras para colonização em zonas protegidas, espelhando desentendimentos entre Ibama e Incra. Mas a questão ambiental é ampla, com implicações internacionais, aqui não exploradas.

Com o real, o PIB cresceu 5,9%, em 1994, e mais 4,2%, em 1995. Atuante na redução dos preços, a apreciação da moeda levaria a um desequilíbrio da balança comercial por quatro anos. A dívida externa pública cresceu menos do que a privada, enquanto a dívida interna o fazia pelo aumento de juros. As crises cambiais russa e asiática, de 1997/98, reduziram nossas reservas externas, fragilidade tal que necessitou forte ajuste fiscal, com juros de 50% a.a., às vésperas da renovação do mandato FHC. O regime da “âncora cambial” (taxas semifixas entre bandas) com o tempo gerou déficit em conta corrente, e as medidas foram insuficientes para a contínua saída de capitais, instalando uma corrida ao dólar, em janeiro de 1999<sup>14</sup>.

Logo, em 18/01/99, o Banco Central rompeu o paradigma secular da administração do câmbio e comunicou que não mais sustentaria as taxas dentro de limites preestabelecidos. Adotou o regime flutuante, condição para uma política monetária com base num sistema de metas de inflação, que se soma ao controle do superávit primário dentro de um orçamento de 3,1% do PIB, modo de redução da dívida pública. Sob pressão do Congresso, um contencioso com os estados passou a ser fortemente acompanhado no governo FHC. Baer interpreta que a “engenhosidade” do Plano Real gerou credibilidade e facilitou o financiamento do déficit público, com ajustes fiscais adiados em meio à estabilidade. Entretanto, a crise internacional acelerou o “fim da ilusão”.

<sup>14</sup> Segundo o Banco Central, do dia 13 a 29 de janeiro de 1999 o dólar sai de um patamar de R\$ 1,21 para R\$ 1,9989.

Finalizando, com Edmund Amann, Baer vê incompatibilidade entre corrigir a desigualdade social e respeitar a ortodoxia da ciência econômica, pois o que prevalece desse dilema é nada além de um “crescimento modesto”<sup>15</sup>. A título de exemplo de conflito entre uma política de distribuição e a eficiência econômica, menciona a intervenção do governo, em 1999, ao romper contratos das concessionárias de rodovias privatizadas, reduzindo tarifas de pedágios, sob pressão de ampla greve de caminhoneiros.

Na mesma ordem de ideias, o impacto de uma rígida política monetária limitou as reformas estruturais do governo Lula, que seriam concretizadas com “investimentos em infraestrutura e capital humano”. Como cientista social, não se atém ao nosso tempo e analisa a trajetória do caminho do desenvolvimento brasileiro para alertar sobre o risco de continuidade da concentração de renda em período áureo de crescimento, recomendando “vontade política” para aplicação de políticas de redistribuição nesse exato instante.

Apesar do desempenho macroeconômico “ostensivamente saudável”, acredita que o país pode cair numa armadilha se a questão social permanecer ignorada. Ensina que a expectativa de aplicação de políticas de redistribuição irá modificar as estruturas de consumo e da produção industrial no país. Espera-se, dessa forma, um aumento do emprego industrial, uma vez que o aumento do consumo de massa inclui bens com grau tecnológico mais avançado, que se reflete na maior ocupação de mão de obra intensiva.

Nota, entretanto, que, no caso brasileiro, a abertura da economia, ao tempo que modificou a estrutura de monopólios ainda vinculados ao modelo de substituição de importações, incrementou a concentração de propriedade. Em busca da competitividade e manutenção do mer-

cado interno, ocorreram movimentos corporativos de fusão e aquisição, sendo utilizadas tecnologias que reduziram o custo do trabalho. Isso mostrou eficiência consistente com a liberalização financeira. No Brasil, a estrutura industrial, como se viu, foi modificada nos setores de bebidas, telecomunicações e energia. O setor de serviços, que tende a incorporar a oferta periódica de novos empreendimentos e o excedente de mão de obra oriundo do setor industrial, também tem sido foco da formação de megaempresas na atividade bancária, distribuição ou varejo.

Portanto, Baer recorre ao economista do empreendedorismo William Baumol e sua teoria dos mercados contestáveis (para além da plena competição, deve haver uma organização industrial otimizada, flexível e desejável) para recomendar não formas de contrariar a concentração, mas criar condições para maior competitividade e entrada de novos participantes que são, ao final, quem importa numa política industrial, sobretudo tendo em conta a concorrência com países asiáticos.

15 Segundo o IPEAData, desde o ano 2000, as taxas de variação real anual do PIB no Brasil superaram o patamar de 5% apenas nos anos de 2004 (5,71%), 2007 (6,09%) e 2008 (5,14%). As mais baixas no período ocorreram em 2001 (1,31%), 2003 (1,15) e 2009 (-0,19%). Em termos absolutos, a população cresceu 20 milhões de habitantes aproximadamente.