

As múltiplas faces de um gestor, *policymaker* e intelectual: Bresser-Pereira

Ivan Colangelo Salomão e André Roncaglia de Carvalho

In Ivan Colangelo Salomão, org. (2024) *Os Homens da Moeda - O que pensavam os Ministros da Fazenda na Nova República (1985-2018)*, São Paulo: Editora da UNESP, Capítulo 3: 69-102.

1. Introdução

Analisar o pensamento de determinado personagem encerra desafios que extrapolam as dificuldades inerentes à incumbência de ler, compreender e interpretar suas ideias acerca dos mais variados assuntos aos quais se dedicou. No caso específico de Bresser-Pereira, agrega-se uma particularidade quantitativa a essa circunstância: de todos os homens públicos que ocuparam o Ministério da Fazenda desde a sua criação, ele foi, provavelmente, o mais prolífico dos ministros que legaram uma obra escrita, cujos objetos de estudo perpassam diversas áreas das ciências sociais¹.

Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira nasceu na cidade de São Paulo, em 1934. Trineto do engenheiro alemão Karl Abraham Bresser – responsável técnico por diversas obras que viabilizaram a expansão urbana da capital no século XIX² –, Bresser-Pereira teve no ambiente familiar o primeiro estímulo pela trajetória intelectual posteriormente seguida. Seu pai, o advogado, professor e escritor Sylvio Gonçalves

¹ As *Obras completas de Rui Barbosa*, organizadas pela Fundação Casa de Rui Barbosa e publicadas pelo antigo Ministério da Educação e Saúde, em 1941, foram reunidas em 50 volumes e 137 tomos. Ainda que, de fato, vultosa, parte substantiva de sua obra contempla os diversos discursos proferidos no decorrer de sua longa trajetória, expediente mais do que adequado ao político que foi Rui Barbosa.

² O patriarca da família, que havia chegado ao país em 1838, servira ao exército de seu país natal como agrimensor (Unzelte, 2003). Já no trabalho de Campos (1997), Karl Bresser é descrito como “engenheiro civil”, designação ocupacional por ele adotada até o fim de sua vida no Brasil.

Pereira (1911-1995), trabalhou na redação do *Correio Paulistano* e, em 1951, fundou e dirigiu por quatro anos o diário *O Tempo*. Entre 1974 e 1994, publicou seis romances e dois títulos infanto-juvenis. Da parte de sua mãe, a educadora Clara Bresser Pereira, recebeu os primeiros ensinamentos na fase inicial de sua alfabetização.

Luiz Carlos seguiu o itinerário comum a parte expressiva da elite paulistana: frequentou o colégio dos jesuítas de São Paulo (Colégio São Luís), participou da Juventude Universitária Católica e se formou em Direito, pela Universidade de São Paulo (USP), em 1957. Nesse período, teve contato com os *Cadernos do Nosso Tempo*, publicados entre 1953 e 1955 pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). Sob a liderança dos sociólogos Hélio Jaguaribe e Alberto Guerreiro Ramos, o *think tank* – posteriormente transformado em Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e incorporado à estrutura do Ministério da Educação – foi um dos principais responsáveis pela divulgação do ideário nacional-desenvolvimentista, defendendo uma coalizão de classes que associasse empresários industriais, trabalhadores urbanos e a burocracia pública. A leitura desse material inaugurou o autodidatismo que marcaria a sua formação.

Bresser-Pereira iniciou a carreira docente na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) em 1959, instituição em que atua como professor e pesquisador até hoje. Já iniciado em temas organizacionais e econômicos, frequentou por dois anos a Universidade Estadual de Michigan (EUA), onde concluiu o MBA em 1961. Lá, aprofundou os estudos em dois teóricos germânicos que viriam a influenciar diretamente o desenvolvimento de suas ideias: Max Weber e Joseph Schumpeter. De volta ao Brasil, dedicou-se à redação de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968), seu primeiro livro publicado, que teve cinco edições atualizadas, a última das quais publicada em 2003. A partir daí, deixou de atualizar esse livro e publicou, que era até aquele momento sua análise mais completa da economia brasileira e, em seu lugar, escreveu um novo livro mais sistemático e completo, *A Construção Política do Brasil* (2014), cuja quarta edição foi publicada em 2021.

Em 1972, doutorou-se em Economia pela USP, período em que se debruçou sobre as obras de Karl Marx e John M. Keynes. Em seus trabalhos ele não se limita a analisar a economia e a política brasileiras, mas desenvolver novas teorias: a teoria do surgimento da classe gerencial ou tecnoburocrática, a teoria da queda da taxa de lucro, a teoria da inflação inercial e a teoria novo-desenvolvimentista.

No início dos anos 1970, passou a estudar a emergência de uma nova classe social, a classe tecnoburocrática ou gerencial. Fruto dessa pesquisa, a coletânea *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, de 1981, reúne os diversos trabalhos por ele redigidos acerca do tema. Em 1984 obteve, pela mesma instituição, o título de Livre-Docente com a tese *Lucro, Acumulação e Crise* no qual discutiu a tese de Marx da tendência à queda da taxa de lucro que ele utilizou para fazer uma análise das fases de desenvolvimento capitalista. Posteriormente publicado como livro, esse estudo viria a se tornar referência na análise do desenvolvimento capitalista e da distribuição entre lucros e salários.

Seu entendimento da realidade nacional também foi lapidado pelas longas experiências tanto na administração privada – como vice-presidente do Pão de Açúcar – quanto na gestão pública, cuja estreia se deu ao assumir, em 1983, a presidência do então Banco do Estado de São Paulo (Banespa). Ainda no mesmo mandato de André Franco Montoro, primeiro governador paulista democraticamente eleito após o fim da ditadura militar, foi secretário da Casa Civil (1985-1986).

Em abril de 1987, em meio à grave crise de legitimidade que acometia o presidente José Sarney, Bresser-Pereira foi convidado a assumir o Ministério da Fazenda. Diante do caos econômico decorrente do colapso do Plano Cruzado e da moratória da dívida externa decretada por seu antecessor, o novo ministro foi incumbido de responsabilidades não exatamente comezinhas: controlar a inflação galopante e renegociar o pagamento dos débitos com os credores internacionais. Sem contar com apoio político para levar a cabo um rigoroso e necessário ajuste fiscal, o primeiro desafio não foi alcançado.

Já em relação à crise da dívida externa, pode-se dizer que o aforismo atribuído a La Rochefoucauld ganhou novo entendimento no mundo das

altas finanças mundiais. Inexorável, ainda que obrigatoriamente retardada, a história prestou sua homenagem à virtude³: meses depois, a proposta formulada por Bresser-Pereira, inicialmente rechaçada pelos negociadores norte-americanos, foi adotada pelo secretário do Tesouro norte-americano, que, sem lhe atribuir os méritos da iniciativa, ainda emprestou o nome ao que ficou conhecido como Plano Brady.

No governo Fernando Henrique Cardoso, assumiu o recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), posto a partir do qual construiu a teoria da reforma gerencial do Estado na qual se baseou para iniciar a reforma gerencial no Brasil. No segundo mandato de FHC, foi ministro da Ciência e Tecnologia por breve período, quando lançou as bases para a institucionalização dos fundos setoriais relacionados à área. Dedicado exclusivamente à academia desde 1999, Bresser-Pereira segue ministrando cursos de graduação e pós-graduação na FGV-SP e editorando a *Revista de Economia Política* (rebatizado como *Brazilian Journal of Political Economy*), periódico fundado em 1981 e hoje considerado um dos mais influentes entre os economistas e pesquisadores brasileiros.

O ecletismo de sua formação acadêmica (e, possivelmente, a magnitude de sua experiência na gestão pública) se reflete diretamente na pluralidade teórico-metodológica característica de sua pesquisa. Além dos dois primeiros autores supracitados, os também já referidos Marx e Keynes foram duas referências decisivas em sua trajetória intelectual – a de um economista heterodoxo, naturalmente.

Sua incursão no debate nacional deu-se com a publicação de um texto em 1970 pela hoje extinta revista *Visão*. No artigo “Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira”, Bresser-Pereira argumentava que, diferentemente do que previra Celso Furtado, a concentração de renda em favor das classes

³ Pensador francês do século XVII, François de La Rochefoucauld (1613-1680) foi afamado pelas máximas de tom pessimista celebrizadas até os dias hoje. Além do suprarreferido “A hipocrisia é uma homenagem que o vício presta à virtude”, outro adágio de sua lavra é o não menos conhecido “A verdadeira coragem está em fazermos sem testemunha o que seríamos capazes de fazer diante de todo mundo”.

médias condicionou a retomada do crescimento no final dos anos 1960, período posteriormente alcunhado de “milagre econômico”⁴. O argumento foi retomado em 1973 com a publicação de “Novo modelo brasileiro de desenvolvimento” no periódico *Dados*, trabalho em que apontava novamente para os desafios que a desigualdade de renda impunha ao crescimento econômico sustentado. Nesses artigos Bresser-Pereira era ainda um “desenvolvimentista clássico”. Esse modelo de crescimento com concentração de renda da classe média para cima foi plenamente elaborado no livro *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977).

A partir do início dos anos 1980, Bresser-Pereira passou a se dedicar, como não poderia deixar de ser, ao entendimento do fenômeno inflacionário brasileiro. Sua primeira contribuição teórica referente à temática deu-se, justamente, por meio da descoberta do mecanismo subjacente ao renitente aumento geral dos preços: a inflação inercial. Em parceria com seu ex-aluno e também professor da FGV-SP Yoshiaki Nakano, Bresser apresentou no 11º encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), realizado em dezembro de 1983 em Belém, o artigo “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”, considerado o marco fundante da teoria da inflação inercial⁵. Ali foram lançadas as bases da política que viria a controlar a explosiva inflação brasileira uma década mais tarde. Já em 1984 publicou com Nakano o livro, *Teoria da Inflação Inercial*. E em 1992, a partir de sua experiência no Ministério da Fazenda, publicou uma coletânea dos seus trabalhos sobre a crise fiscal do Estado brasileiro, *A Crise do Estado*, que recebeu o Prêmio Jabuti.

⁴ O mesmo argumento veio a ser amplificado pelo conhecido trabalho de Maria da Conceição Tavares e José Serra (“Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil”), publicado em 1972, quase dois anos após a divulgação de seu artigo.

⁵ Apesar de Bresser-Pereira ter coadunados elementos para apresentar uma explicação, de certa forma, inédita, não se pode minimizar as contribuições prévias de diversos economistas, como as de Simonsen (1970) e Pazos (1972), e, especialmente, as coetâneas de Arida e Resende (1984) e Lopes (1984) - autores responsáveis pela aplicação política da teoria, tanto no Plano Cruzado (1986) quanto no Real (1994).

Em seguida publica com Adam Przeworski e José María Maravall, *Economic Reforms in New Democracies* (1993).

A referência a apenas algumas de suas mais relevantes pesquisas justifica-se não apenas pela deferência imanente a trabalhos seminais dessa natureza, mas, sobretudo, à impossibilidade de se arrolar e analisar a totalidade de sua obra⁶. Autor de mais de 30 livros e centenas de artigos publicados em revistas brasileiras e estrangeiras, sua fecundidade acadêmica já seria digna de nota *per se*. Além de produtivo, lidera a atuação de toda uma corrente de economistas desenvolvimentistas, posto que lhe reserva a distinção de ser um dos mais respeitados cientistas sociais brasileiros da atualidade.

Intellectual irrequieto, Luiz Carlos Bresser-Pereira mantém, aos 85 anos de idade, intensa rotina de atividades – da concessão de entrevistas à publicação de textos nos principais jornais brasileiros, da coordenação de eventos à organização de grupos de pesquisa –, as quais contribuem para pautar, e influenciar, o debate acerca dos rumos do país.

2. A teoria da inflação inercial

Consagrado pela literatura como o período em que se registrou a maior queda do PIB da história estatisticamente documentada do país, o início dos anos 1980 também se destacou pela proficuidade do debate teórico acerca do principal problema a acometer a economia brasileira naquele momento: a inflação. Posteriormente alcunhada de “perdida”, a referida década assistiu não apenas ao recrudescimento inflacionário, mas também à explosão da dívida externa na esteira da crise internacional decorrente do segundo choque do petróleo (1979)⁷.

⁶ Para a exaustiva lista de atividades desenvolvidas, cargos exercidos e prêmios recebidos, ver seu próprio currículo disponibilizado em: <http://www.bresserpereira.org.br/documentos/91>.

⁷ Visando ao amortecimento de um choque inflacionário decorrente da elevação do preço do petróleo, o banco central norte-americano elevou a níveis até então inéditos a taxa de juros daquele país. O enxugamento de liquidez fez com que as economias devedoras da América Latina não só adentrassem uma espiral inflacionária como as jogou na longa estagnação cujo fim foi a sequência de moratórias de suas respectivas dívidas externas.

A profunda recessão por que passou a economia brasileira entre 1981 e 1983 contrariava o receituário da teoria econômica convencional. A realidade demonstrou que não se tratava de uma simples questão de excesso de demanda agregada, uma vez que os arrochos fiscal e monetário operado pelo ministro Delfim Netto a partir de 1981 havia levado o déficit público para próximo de zero. Contrainstintivamente, a inflação não cedia, pelo contrário: em 1983, o IGP-DI havia superado a marca inédita de 200%.

A repulsa que a sociedade brasileira já nutria em relação à ditadura militar contribuiu para o desmoronamento político do regime no decorrer do governo Figueiredo (1979-1985). Por outro lado, a mesma aversão reforçou a expectativa irreal de que a posse de um presidente civil viria automaticamente acompanhada da solução para todos os males econômicos herdados do período autoritário. Bastaria vontade política de um governante democraticamente eleito – e, portanto, representante legítimo das demandas sociais – para, num lance bonapartista, derrotar a inflação. O intenso debate acadêmico acerca do principal problema econômico do país desautorizava a ilusão popular, porém.

No início dos anos 1980, a inflação havia se tornado, definitivamente, o centro das atenções dos economistas brasileiros. Em pouco tempo, estabeleceram-se pelo menos três propostas diferentes de solução para o problema⁸. A corrente ortodoxa, liderada por professores da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (EPGE/FGV), defendia que a inflação brasileira se tratava de um problema eminentemente fiscal. O excesso de gastos do governo, financiados por emissão monetária, resultava em aumento geral dos preços, dedução em linha com a teoria quantitativa da moeda⁹.

⁸ Além dos economistas arrolados, não se pode deixar de mencionar Adroaldo Moura e Silva e João Sayad, professores da Universidade de São Paulo, cujos trabalhos, igualmente influenciados pela abordagem do conflito distributivo, também contribuíram para alargar o debate acerca do fenômeno no início dos anos 1980.

⁹ De acordo com revelação do próprio Bresser-Pereira (2010a, p. 170), numa das ocasiões em que debateu o assunto com o então presidente do Banco Central, Affonso Celso Pastore, este teria lhe dito não entender o que se passava com a inflação

Pesquisadores ligados ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), por sua vez, acreditavam que a carestia respondia ao grave conflito distributivo que desde sempre acometia o país. Nesse sentido, a solução passaria necessariamente por um pacto social: governo, empresários e trabalhadores deveriam, de modo coordenado, coibir reajustes dos seus respectivos preços (tarifas, preços e salários) a fim de se eliminar a memória inflacionária e “recomeçar o jogo” em uma situação de neutralidade para todos os agentes.

E havia um terceiro grupo de estudiosos, liderados por Bresser-Pereira na FGV de São Paulo, os quais já haviam notado singularidades no quadro nacional que os levavam a rejeitar o prognóstico contracionista, conforme propunha a primeira escola supracitada. Não se tratava de convicção teórica; a realidade brasileira provava a inutilidade de um choque ortodoxo como panaceia para o problema inflacionário que passara a acometer o país com gravidade incomum, até mesmo para os padrões brasileiros, a partir do final da década de 1970.

A gênese do problema remontava a políticas adotadas havia pelo menos duas décadas. Desde o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões durante o governo Castelo Branco (1964-1967), a indexação dos preços fora formalizada via correção monetária, mecanismo por meio do qual a inflação passada realimentava a inflação presente. Na prática, escolhia-se um índice de preços e um intervalo de tempo ao final do qual o valor do contrato seria reajustado pela variação registrada pelo índice.

A fim de garantir atratividade aos títulos públicos, entre outros objetivos, a equipe econômica castelista havia encontrado uma fórmula não explícita de convivência “harmônica” com a elevação dos níveis de preços. A partir dos anos 1980, contudo, a aceleração inflacionária

brasileira em 1984: “Fiz tudo para controlar a inflação, mas ela não cai.” Bresser-Pereira lhe havia dado em mão um ano antes seu paper com Nakano, mas gentilmente não disse ao amigo o que teve vontade de dizer: “A inflação não cai, Pastore, porque é uma inflação indexada, autônoma da demanda. Se você houvesse lido os dois trabalhos que escrevi com o Yoshiaki, creio que você compreenderia melhor o que está acontecendo e o que é preciso fazer para acabar com esse tipo de inflação.”

informalizou a indexação¹⁰: todos os preços, e não apenas os oficialmente indexados, passaram a ser reajustados de acordo com a taxa de inflação passada.

Com efeito, de nada adiantava utilizar os mecanismos tradicionais de contração da quantidade de moeda; os preços eram governados por dispositivos contratuais que os atualizavam automaticamente de acordo com a inflação acumulada no período anterior. A consequente corrente de transmissão tornava-se inevitável: o governo atualizava os seus rendimentos, cobrando mais impostos da população, a qual reivindicava, por sua vez, aumentos salariais anualmente concedidos. Para fazer frente a salários mais altos, os empresários reajustavam os preços de bens e serviços, mitigando o poder real de compra dos salários. Deflagrava-se, assim, a incontrolável espiral salários-preços. Em outras palavras, o melhor preditor da inflação futura era o seu comportamento passado.

Diante desse cenário, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano passaram a investigar, paralelamente à pesquisa desenvolvida por outros economistas acima citados¹¹, as causas da renitente inflação brasileira. Inicialmente baseado na teoria desenvolvida por Ignácio Rangel em *A inflação brasileira* (1963) – obra que pode ser considerada uma lapidação das teorias estruturalistas –, Bresser-Pereira avançou, intuitivamente, no entendimento do problema.

No trabalho com Nakano “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação” os autores distinguiram-se três fatores componentes do aumento generalizado dos preços: (1) aceleradores (excesso de demanda); (2) mantenedores (indexação formal e informal

¹⁰ A indexação de preços pode se dar de maneira tanto formal (por meio de cláusulas contratuais, como aluguéis de imóveis) quanto informal, como, por exemplo, reajustes tácitos concertados entre trabalhadores e empresas em negociação coletiva.

¹¹ Apesar de seu primeiro trabalho a respeito da temática ter sido publicado em 1983, antes, portanto, dos artigos dos professores da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a história acabou por legar a estes os méritos pela “descoberta” da inflação inercial. Deve-se a distinção aos pares da PUC-Rio à importância maiúscula que tiveram não apenas para o entendimento teórico do problema, mas, sobretudo, pelo fato de terem sido Francisco Lopes (1984), Persio Arida e André Lara Resende (1984) os formuladores de dois dos mais conhecidos planos de estabilização da história do Brasil contemporâneo: Cruzado (1986) e Real (1994).

dos preços ou inércia); e (3) sancionadores da inflação (quantidade endógena de dinheiro na economia). Conquanto outros autores – como Simonsen (1970), Pazos (1972), já tivessem explorado o tema da inflação gerencial, o artigo e o livro de Bresser-Pereira e Nakano foi o que pela primeira vez apresentou uma teoria completa desse tipo de inflação, que não se confunde com a teoria keynesiana do excesso de demanda, a teoria estruturalista de pontos de estrangulamento na oferta de bens e serviços, e a teoria administrativa da inflação apoiada no poder monopolista das empresas.

Os fatores aceleradores, subdivididos em 3 tipos, refletiam a teoria convencional concebida em países que não conheciam a inflação crônica que acometia a América Latina: (a) inflação keynesiana (excesso de demanda); (b) inflação estrutural (resultante do aumento de preços relativos setoriais, como o de alimentos); e (c) inflação administrada, autônoma em relação à demanda agregada e decorrente de uma estrutura de mercado oligopolizada, na qual as empresas protegem suas margens de lucro mesmo em um contexto recessivo.

Os fatores mantenedores, por sua vez, referem-se à indexação das rendas nominais à taxa de inflação do período anterior. Se a indexação reproduzir integralmente a inflação passada, esse mecanismo mantém inalterada a distribuição da renda relativa do ponto de vista intertemporal. Quando os agentes atuam para aumentar a respectiva renda relativa, indexando seus preços nominais a índices que excedem a inflação passada, o resultado era, invariavelmente, a aceleração da inflação.

Por fim, os fatores sancionadores constituíam-se tanto da expansão monetária quanto dos déficits públicos. Partindo da concepção rangeliana de que a moeda é endógena, os autores explicavam o quadro de estagflação por meio do seguinte ciclo: a inflação inicial corrói o poder de compra da moeda, cuja quantidade real diminui *pari passu* a liquidez, levando a um quadro recessivo. Ao ver-se pressionado a fomentar o crescimento econômico, o governo, via autoridade monetária, induz o sistema financeiro a aumentar a quantidade de moeda

com vistas a estimular a demanda efetiva, fechando o circuito pernicioso em que a própria inflação leva à expansão monetária.

No caso dos déficits públicos, o problema era similar. A elevação dos preços dos bens e serviços consumidos pelo governo tornava o orçamento público uma peça de ficção. Dada a defasagem temporal entre o fato gerador do imposto e o momento em que é recolhido – o chamado efeito Oliveira-Tanzi –, o valor real da arrecadação tributária era corroído pela inflação, reforçando o déficit fiscal. Assim, a incapacidade de a arrecadação tributária fazer frente aos dispêndios públicos acomodaria, portanto, a inflação causada pelos fatores aceleradores e mantenedores.

Tais elementos da versão inercialista proposta por Bresser-Pereira e Nakano enfatizavam o papel do conflito distributivo no comportamento da inflação. A inércia inflacionária seria um processo potencialmente instável e explicado pela tentativa de os agentes defenderem sua posição na distribuição da renda real. Já a aceleração inflacionária resultaria do esforço de empresas e/ou trabalhadores em aumentar sua participação na renda real. Em ambos os casos, buscava-se fazer “justiça distributiva com suas próprias mãos” por meio de reajustes periódicos de suas rendas nominais – fosse via contratos indexados ou pela correção informal das rendas.

De modo quase simplista, ainda que bastante intuitivo, Bresser-Pereira e Nakano chegaram, pois, à conclusão de que a manutenção do patamar de inflação decorria do esforço dos agentes econômicos em preservar sua participação na renda nacional; para tanto, empresários e consumidores indexavam informalmente seus preços, aumentando-os defasada e automaticamente, independentemente das condições de demanda. A esse fenômeno os autores ofereceram, naquele momento, a designação de inflação autônoma.

Por meio desse pêndulo de aumentos assíncronos de preços, os agentes simplesmente corroboravam um dos princípios elementares da teoria econômica: o da tendência à equalização das taxas de lucro ou do equilíbrio dos preços relativos. Com base nesse entendimento, os autores definiram a inflação inercial como resultado do conflito entre empresas,

capitalistas, burocratas e trabalhadores para manter sua participação na renda¹². Daí a complexidade de combater o aumento dos preços que já haviam sido “acelerados e mantidos” em patamares elevados.

A prescrição para solucionar o problema dependeria do estágio em que a subida dos preços se encontrava. Se a inflação fosse alta e resistisse a choques contracionistas, o governo deveria criar um sistema de prefixação gradual, baseado na previsão de uma inflação futura declinante por meio de guias (*guidelines*), incitando os agentes econômicos a aumentarem seus preços a taxas decrescentes. Uma segunda possibilidade seria a decretação de um congelamento geral e temporário de todos os preços e salários, acompanhado de uma tabela de correção dos contratos de compra e venda.

Já no caso de uma hiperinflação – quando os aumentos de preços se tornam tão altos e frequentes que a moeda nacional praticamente perde duas de suas funções basilares, de unidade de conta e reserva de valor –, far-se-ia necessária uma reforma monetária baseada em uma âncora nominal, geralmente a taxa de câmbio. Para tanto, Bresser-Pereira e Nakano alertavam que a autoridade monetária deveria dispor de divisas em moeda forte ou contar com o apoio de uma potência estrangeira que lhe assegurasse tais reservas¹³. Por fim, os autores condicionavam a neutralização da inércia inflacionária à adoção de um ajuste fiscal saneador das finanças públicas, uma vez que a hiperinflação decorria de uma disfuncionalidade fiscal tal que, dada a carência de crédito, não seria mais possível ao Estado financiar seu déficit de modo não inflacionário.

Do ponto de vista da microfundamentação teórica da inflação inercial, Bresser-Pereira ancorou-se no arcabouço estruturalista, contrariando a

¹² Bresser-Pereira e Nakano diferenciaram um conflito “agressivo” – quando se busca aumentar a respectiva participação na renda, configurando, portanto, um fator acelerador da inflação – do “defensivo”, caso em que se procura apenas manter a participação relativa na renda nacional igual ao momento imediatamente anterior. Tratava-se, este, do caso geral da inflação inercial.

¹³ Segundo seu diagnóstico, o Brasil se encontrava, em 1983, em uma situação intermediária entre uma hiperinflação e uma inflação normal e moderada, típica dos países desenvolvidos, na qual a inércia era, ainda, um fator secundário.

hipótese de que os agentes econômicos aumentavam seus preços porque tinham a expectativa de que os outros também o fariam; essa expectativa refletia o fato que eles agiam dessa maneira porque tinham necessidade real de fazê-lo a fim de recompor, permanente e ilimitadamente, o equilíbrio dos preços relativos. Desse modo, Bresser-Pereira questionava o papel excessivo dado pela teoria econômica ortodoxa às expectativas, que chegou a um auge absurdo na teoria desenvolvida nos anos 1960 pelos economistas norte-americanos John Muth e, posteriormente, Robert Lucas acerca da formação das expectativas racionais dos agentes. No caso da inflação inercial, Bresser-Pereira delegou à concretude da *práxis* humana a motivação para a remarcação de preços: os aumentos de preços anteriores geram uma expectativa **real** de que os demais agentes seguirão elevando seus preços, agora defasados, pois disso dependem para manter sua taxa de lucro.

Com base nesse silogismo é que o autor nega ter desenvolvido a teoria da inflação inercial por meio de “uma análise hipotético-dedutiva de expectativas racionais, mas através da observação de como os agentes econômicos se comportavam” (Bresser-Pereira, 2010, p. 184); antes, defende que eram as razões **reais**, e não meras expectativas racionais *a priori*, que levavam os agentes a agir desse modo em um contexto de alta inflação informalmente indexada. Indo além, Bresser-Pereira entendia ser complexa (quando não, contraproducente) a iniciativa governamental de balizar as expectativas dos agentes para, assim, influenciar suas decisões em relação a preços. As expectativas econômicas são, por definição, voláteis, sendo esse o principal motivo do fracasso do governo brasileiro quando tentou revertê-las em meio à escalada dos preços a partir do início da década de 1980.

3. Burocracia, desestatização e reforma do Estado

O ecletismo da formação intelectual de Bresser-Pereira contribuiu para que suas ideias fossem discutidas e empregadas em diversas áreas das ciências sociais. Foi no debate acerca das reformas do Estado pós-desenvolvimentista que, à luz de suas influências weberianas, o cientista político Bresser-Pereira pôde contribuir (teórica e politicamente) de forma mais determinante a partir do final da década de 1980.

A crise de paradigma econômico pós-Breton Woods resultara na canalização de forças políticas em favor das reformas pró-mercado. As controvérsias concernentes à defesa de uma economia coordenada pelo Estado e a de um sistema orientado pelo mercado tornaram-se, a partir de então, acessórias e anacrônicas. Discutia-se, naquele momento, não mais se, mas de que forma e em que grau uma nova atuação do Estado sobre o domínio econômico far-se-ia adequada para voltar a induzir o desenvolvimento fiscalmente responsável e dinamicamente sustentado.

Passadas cinco décadas desde a Grande Depressão dos anos 1930 – quando se trouxe à baila a necessidade de se ampliar a intervenção estatal na economia – a “nova ordem mundial” também já havia sobrepujado a receita do Estado-mínimo empunhada a partir da década de 1980. Almejava-se, no crepúsculo do século XX, superar a dimensão quantitativa das atividades estatais em benefício de atuação mais qualitativa. Em outras palavras, abandonava-se a questão da “essência” para se lançar sobre o “grau” em que a intervenção estatal deveria se fazer presente. Assim, fazia-se mister reavaliar “como”, “quanto” e “onde” deveria o Estado participar da vida econômica em um novo ambiente de redução das fronteiras comerciais e de intenso desenvolvimento tecnológico. Foi nesse contexto de revisão das funções do Estado que Bresser-Pereira assumiu mais um desafio como gestor público: gerenciar a delicada reforma da burocracia estatal brasileira no primeiro governo FHC (1995-1998).

Partindo-se da premissa de que, do ponto de vista fiscal, os Estados nacionais não poderiam manter a atuação econômica de outrora, mas que, desacompanhados, os mercados tampouco alocariam os recursos disponíveis de modo a atender as necessidades sociais, buscava-se reconstruir e remodelar a atividade estatal. Para tanto, sob a liderança burocrática do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o governo lançou um vasto programa de reformas estruturais, as quais abarcavam do ainda tímido plano de privatização à institucionalização legal do ajuste fiscal.

O diagnóstico do ministro Bresser-Pereira (1998) apontava para dois desafios que se impunham ao Estado naquela nova realidade. O

primeiro, objetivo meio, exigia a flexibilidade do Estado na tarefa de balizar e incentivar a acumulação em setores que operassem na fronteira da tecnologia a fim de torná-las “mais eficientes na realização de suas tarefas e aliviar os custos sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente” (Bresser-Pereira, 1998, p. 56). O segundo, desígnio fim, visava a garantir proteção à população socialmente vulnerável, historicamente apartada do processo de acumulação potencializado pelo desenvolvimento tecnológico que ampliou o hiato de renda entre os países.

De acordo com a classificação oferecida pelo próprio autor, as funções do Estado caracterizam-se pelas (1) atividades exclusivas de Estado, (2) os serviços sociais e científicos do Estado e (3) a produção de bens e serviços para o mercado. Nesse sentido, far-se-ia não apenas adequado como necessário que se construísse uma nova relação entre Estado e sociedade civil, aprofundando o processo de desregulamentação dos mercados e da retirada do setor público da área empresarial.

O pragmatismo de seu projeto poderia ser resumido à observância estrita e sistemática a fundamentos macroeconômicos elementares – isto é, ajuste fiscal, taxas de câmbio realistas e de juros moderadas – e às reformas orientadas para o mercado, por ele consideradas “necessárias para corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado e pela interferência arbitrária na definição dos preços relativos” (Bresser-Pereira, 1998, p. 58). Posto de outra forma, o autor defendia que se tratava de “transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento”. Assim, ao ente público caberia

proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico (...) usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (Bresser Pereira, 1998, p. 59).

Para tanto, a efetiva reconstrução do Estado deveria repousar sobre três condições: (1) recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; (2) redefinição das formas de intervenção estatal nos domínios econômico e social por meio da contratação de organizações públicas não-estatais para a execução de serviços elementares, como educação, saúde e cultura; e (3) reforma da administração pública com a implantação de uma administração gerencial. Esperava-se, da adoção de tais medidas, um aumento na governança e uma melhoria de sua governabilidade. Vislumbrava-se, ainda, o surgimento de um novo espaço intermediário denominado *quase-mercado* – no qual haveria uma clara separação entre a formulação (Estado) e a execução (organizações públicas não-estatais) de políticas públicas.

A primeira função responde pelas atividades imanentes ao Estado, tais como os processos legislativo e penal, a condução das políticas fiscal e monetária, a garantia da seguridade social a defesa do meio-ambiente, a proteção do patrimônio cultural e o estímulo às artes. Em outros termos, entende-se o Estado como “a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto o mercado opera através da troca de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos” (Bresser-Pereira, 1998, p. 63). Já em relação aos serviços sociais e científicos, caberia ao Estado viabilizar o seu financiamento, desde que sua execução fosse delegada ao setor público não-estatal, as chamadas organizações não-governamentais sem fins lucrativos – o já referido *quase-mercado*. Por fim, no que se refere à produção de bens e serviços para o mercado, Bresser-Pereira (1998, p. 66) argumenta que

a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlada pelo mercado do que pela administração [pública]. Além do controle pelo Estado ser ineficiente quando comparado com o mercado, o controle estatal tem ainda o problema de submeter a operação das empresas a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, e a confundir a função da empresa, que é a de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado, que na área econômica pode ser a de distribuir renda (Bresser-Pereira, 1998, p. 65).

O autor ratifica, portanto, o entendimento de que se fazia necessário privatizar em virtude não apenas da crise fiscal, mas, sobretudo, da

maior eficiência e da menor subordinação de empresas privadas a fatores políticos.

Em suma, deveriam ser incorporadas pelo aparelho estatal (somente) as atividades exclusivas do Estado. A atuação em setores cuja natureza obedece a um princípio híbrido entre público e privado (*quase-mercados*) deveria ser compartilhada com este, ao passo que os afazeres estatais que atenderem aos princípios de mercado deveriam ser privatizadas levando-se em consideração a incapacidade empresarial inerente ao ente estatal.

A formulação desse programa de reforma estrutural contribuiu posteriormente para lapidar a mais relevante contribuição de Bresser-Pereira para a teoria econômica: o novo desenvolvimentismo ou teoria novo-desenvolvimentista.

4. Desenvolvimento no século XXI: o novo desenvolvimentismo

É no século XXI, no entanto, que Bresser-Pereira desenvolve sua crítica metodológica à teoria econômica neoclássica ou ortodoxa e sua teoria novo-desenvolvimentista. Bresser-Pereira ensinou por 20 anos a disciplina Metodologia Científica para Economistas, que resultaram em dois artigos, “The two methods and the hard core of economics” (2009) e “Historical models e economic syllogisms” (2017b). Nos dois trabalhos ele argumenta que a teoria econômica neoclássica é essencialmente equivocada porque utiliza o método hipotético-dedutivo, que é apropriado para as ciências metodológicas como a matemática e a estatística. Para as ciências substantivas e sociais como é a teoria econômica, o método correto é o histórico-dedutivo ou empírico-dedutivo, no qual se buscam as regularidades e tendências observadas na realidade.

No plano da teoria econômica mais sólida e conhecida contribuição é a teoria novo-desenvolvimentista ou novo desenvolvimentismo¹⁴. Conquanto seja fruto de um reconhecido esforço coletivo de maturação intelectual, foi a partir de um trabalho publicado em 2006 – “O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional” (*São Paulo em Perspectiva*, 2006b) – que o autor se convenceu estar diante de um arcabouço teórico novo. No ano seguinte, a

¹⁴ O gerúndio se justifica na medida em que, de acordo com o próprio autor, se trata de uma teoria nova e que se encontra, portanto, em processo natural de construção.

partir do pressuposto que a teoria econômica deve ser “histórica” – deve estar apoiada na realidade de sistemas econômicos em permanente mudança – Bresser-Pereira publica um livro integralmente dedicado à macroeconomia do Brasil – *Macroeconomia da Estagnação* (2007). E no ano seguinte, o livro *Globalização e Competição* (2009), publicado originalmente em francês, que reúne seus principais artigos sobre a teoria novo-desenvolvimentista. Em 2016, publicou com José Luis Oreiro e Nelson Marconi, o livro *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Mais recentemente, publicou dois novos *papers* relacionados ao tema: “Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo-desenvolvimentismo” (2019), artigo que sumariza a evolução da teoria a partir da década de 2010, mormente em suas perspectivas macroeconômica e de economia política, e “New developmentalism: a development macroeconomics for middle-income countries” (*Cambridge Journal of Economics*, 2020).

A política econômica e a economia política dos anos 1990 representaram, se não uma ruptura, pelo menos o fim de um paradigma hegemônico na América Latina. A sucumbência do modelo desenvolvimentista e a consequente ascensão do neoliberalismo podem ser aferidas por meio das medidas levadas a cabo por diversos governos da região, tais como abertura da conta de capitais, desregulamentação financeira, liberalização comercial, privatizações e ações que visavam a limitar a atuação estatal.

Não obstante a adoção de políticas econômicas voltadas para a estabilização de preços e a promoção de reformas institucionais à luz dos preceitos ortodoxos, o debate sobre a criação de uma agenda alternativa de desenvolvimento ganhou força na medida em que tais políticas não resultaram no crescimento econômico esperado¹⁵.

A própria ascensão de governos cujas plataformas eleitorais afastavam-se do receituário do chamado Consenso de Washington reforçava a aura de mudança não apenas ideológica, mas sobretudo de política econômica que rondava o subcontinente sul-americano. No caso do Brasil especificamente, a parcimônia com que o governo assumido em 2003 implementou mudanças gerou frustrações por parte dos agentes que esperavam uma guinada de vulto. A adesão a um programa não

¹⁵ Conquanto voltada especificamente para a realidade brasileira, a obra organizada por Bielschowsky e Mussi (2002), publicada pela CEPAL, retrata, por exemplo, o reavivamento da temática nos círculos intelectuais latino-americanos.

condizente com o *zeitgeist* progressista daquele momento levou a autores como, por exemplo, Paulani (2003), a decretarem a “morte da macroeconomia”, no sentido de que apenas a agenda estabilizadora mostrava-se viável, e não a indutora de renda e empregos.

Morais e Saad-Filho (2011) sugerem que o “continuismo macroeconômico” resultou na produção de uma vasta bibliografia crítica das opções de política econômica levadas a cabo a partir de 2003. Para os autores, havia dois objetivos distintos nessa literatura crítica. Em primeiro lugar, a necessidade de demarcação dos campos teóricos, ou seja, de apresentar os limites e as contradições da continuidade das políticas econômicas face a perspectivas heterodoxas. Deste, derivava-se o segundo objetivo: ao limitar as esperanças do continuismo, caberia apontar quais as perspectivas e os caminhos para a inflexão de uma “política econômica” para uma “economia política”.

Foi nesse contexto político-ideológico que surgiu o novo-desenvolvimentismo, epíteto inicialmente cunhado por Bresser-Pereira (2003a)¹⁶. O modelo teórico foi posteriormente elaborado pelo autor em dois diferentes trabalhos. Em *Macroeconomia do Brasil pós-1994* (2003b), Bresser-Pereira esboçou algumas das ideias iniciais que viriam a formar seu arcabouço ao criticar as políticas adotadas após a implementação do Plano Real. Condicionada pelo contexto hodierno, impunha-se a necessidade de que fosse pensada uma “estratégia nacional de desenvolvimento apropriada ao nosso tempo”; trata-se, pois, de uma atualização do projeto desenvolvimentista original. Naquele momento, se havia a possibilidade de formulação de um modelo desenvolvimentista atualizado para o novo contexto globalizante da economia moderna, este se voltava mais a formulações teóricas do que a uma proposta de política econômica. Nesse sentido, a emergência

¹⁶ A primeira vez em que o autor empregou o termo “novo-desenvolvimentismo” foi na quinta edição do livro *Desenvolvimento e crise* (2003a). No ano seguinte, Bresser-Pereira publicou um artigo no jornal *Folha de São Paulo* intitulado “O novo desenvolvimentismo” (19/09/2004). Não obstante, a “pré-história” da teoria já aprecia, ainda que de forma não concatenada, em obras anteriores, tais como as publicadas por Bresser-Pereira em coautoria com Yoshiaki Nakano: *Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade* (2002) e *Crescimento econômico com poupança externa?* (2003).

dessa corrente deu-se a partir de um discurso normativo, ou seja, buscava-se oferecer tanto um ideário quanto uma agenda, apontando um guia de ação com vistas ao desenvolvimento econômico¹⁷. Por essa perspectiva, verifica-se a necessidade dos elementos retóricos na leitura que se faz da herança teórica para, nos termos de Arida (2003), se formar o consenso necessário para o convencimento. Assim, a “estratégia desenvolvimentista” tomaria corpo gradualmente, saindo do campo teórico para o da formulação de política econômica.

O novo-desenvolvimentismo em dez medidas

O documento-síntese redigido sob a coordenação de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2012) apresenta as linhas que caracterizam a teoria novo-desenvolvimentista¹⁸. Trata-se de 10 medidas interrelacionadas as quais resgatam a influência estruturalista ao mesmo tempo em que atualizam elementos teóricos e de condução de política econômica à luz da realidade do século XXI.

A primeira tese refere-se à (1) *concepção do desenvolvimento econômico como um fenômeno de mudança estrutural*, caracterizado, portanto, pela plena utilização dos recursos domésticos da economia. Ainda que, em um primeiro momento, a preocupação recaísse sobre a máxima utilização do fator trabalho, Bresser-Pereira (2010b) aponta para a necessidade de transferência dos trabalhadores para setores mais sofisticados. Identifica-se aí uma clara raiz estruturalista, uma vez que se procura fomentar “inovação nos setores já explorados e de transferência de mão de obra para setores com maior valor adicionado

¹⁷ Uma vez estabelecido como programa de pesquisa, os pesquisadores da área buscaram elaborar uma taxonomia acerca do renascimento intelectual do fenômeno. Mattei (2013), por exemplo, identifica três grupos principais: (1) o ligado à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV) e capitaneado por Luiz Carlos Bresser-Pereira; (2) o formado por docentes do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), forjados em uma tradição pós-keynesiana; e (3) o composto por determinados economistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os quais se inseriram no debate a partir de 2006.

¹⁸ O documento foi apresentado nos dias 24 e 25 de maio de 2010, em São Paulo. Financiado pela Fundação Ford, o projeto foi subscrito por 86 economistas brasileiros e estrangeiros, e posteriormente divulgado no exterior sob o título *Ten Theses On New Development* (2012b).

per capita e de salários médios cada vez mais elevados” (Bresser-Pereira e Gala, 2010, p. 685).

Se o fenômeno do desenvolvimento econômico exige um ambiente específico, o novo-desenvolvimentismo ratifica a primazia do mercado como (2) *locus do processo de desenvolvimento*. Não obstante, reserva-se ao Estado um papel estratégico para sustentar esse processo estrutural. Sob a perspectiva novo-desenvolvimentista, o Estado é tido como um agente que desempenha um papel necessário, embora complementar, ao crescimento econômico. Assim, compreender sua importância no papel de formulador de uma estratégia não pressupõe, entretanto, a supremacia desse ente sobre os demais. Vislumbra-se, na realidade, um sentido complementar entre Estado e mercado, a partir do qual se rejeita tanto o Estado-mínimo quanto as intervenções estatais desmedidas.

De toda sorte, o novo-desenvolvimentismo preconiza Estado e mercado como instituições fortes e complementares para o bom funcionamento e a estabilidade do capitalismo. Assim, defendem-se tanto reformas orientadas para o mercado quanto programas sociais que visem à diminuição da desigualdade social e à inserção de populações excluídas no mercado de trabalho. É nesse sentido que se fazem necessárias as reformas institucionais a que Bresser-Pereira (2004, p. 627) faz referência, “desde que sua preocupação fundamental não seja simplesmente reduzir o tamanho do Estado, mas dar-lhe condições para que desempenhe seu papel”.

Dessa forma, alcançar-se-ia o desenvolvimento somente quando não houvesse sobreposição das instituições. E é devido a essa interação harmônica entre instituições e forças sociais que (3) *o desenvolvimento econômico requer uma estratégia nacional de desenvolvimento*. Fenômeno de natureza obrigatoriamente institucional, o desenvolvimento caracteriza-se como um processo histórico que combina as atuações do Estado e do mercado. Nos termos empregados por Bresser-Pereira (2006a), busca-se orquestrar os interesses de diversos setores da sociedade, alinhando-se instituições e recursos de que se dispõem em um objetivo único: a elevação do padrão de vida da coletividade.

Com vistas a rechaçar a crítica da suposta intervenção imoderada do ente público no domínio econômico, um dos pontos cardeais do novo-desenvolvimentismo diz respeito justamente à parcimônia com que o Estado deve atuar. Nas palavras de Sicsú *et al.* (2007, p. 8), “trata-se de adotar uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade.” Em última análise, o novo-desenvolvimentismo restringe a incumbência estatal ao intento de possibilitar ao Estado os instrumentos necessários para regular as atividades econômicas, pois somente dessa forma garantirá as oportunidades de investimento bem como a redução das desigualdades sociais.

Conquanto se reconheça que, nas sociedades modernas, a coordenação das ações dos agentes econômicos é mais bem conduzida por um sistema de preços do que pelo Estado, Bresser-Pereira (2017a) sustenta haver espaço substantivo, sobretudo em setores não-competitivos, em que a atuação do Estado se faz primordial. Trata-se do princípio microeconômico da subsidiariedade: nos setores não-oligopolizados, em que o mercado logra alocar os recursos da forma mais eficiente, o Estado abstém-se de interferência.

No plano macroeconômico, a justificativa novo-desenvolvimentista para a atuação do Estado diz respeito à incapacidade de o mercado manter os cinco principais preços macroeconômicos em seus respectivos estados de equilíbrio, a saber: as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação. Para tanto, faz-se primordial a intervenção do setor público no cerne da política macroeconômica (Bresser-Pereira, 2016a).

A macroeconomia do desenvolvimento

A macroeconomia do desenvolvimento¹⁹ foi formulada para adequar-se à realidade de determinados países latino-americanos que já não se

¹⁹ Em sua versão original, a teoria foi divulgada sob a designação “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”, exatamente o título do artigo de Bresser-Pereira e Gala (2010). Posteriormente convencido pelo editor responsável pela divulgação internacional do projeto, Bresser-Pereira (2016b, p. 240) aceitou que “os economistas dos países ricos

encontram no mesmo patamar de isolamento e de inserção no comércio internacional como na época em que o estruturalismo original foi formulado. Trata-se de um dos casos de “atualização” do novo-desenvolvimentismo para o contexto atual.

Em clara evolução ao que se defendia anteriormente, o novo-desenvolvimentismo entende que as economias que já superaram a etapa da industrialização inicial nas décadas passadas necessitavam de outra abordagem sobre a indução do processo de desenvolvimento econômico, de modo que a condução da política pública em tais países deveria obedecer a lógicas distintas; além da política industrial que o desenvolvimentismo clássico defendia, era necessário que mantivessem os preços macroeconômicos certos, principalmente a taxa de câmbio, e a conta corrente equilibrada.. Daí a necessidade de uma estratégia nacional adequada às especificidades de suas economias, bem como de uma macroeconomia ajustada aos padrões e às armadilhas que se impõem aos países de renda média.

De forma sumarizada, Oreiro (2016) define a política econômica desenvolvimentista como a que se utiliza das políticas cambial, fiscal, salarial e monetária para definir a trajetória de crescimento de longo prazo de economias capitalistas industrializadas, porém não desenvolvidas. Uma característica fundamental do arcabouço da macroeconomia do desenvolvimento reside no fato de que ela se ampara em uma perspectiva keynesiana, ou seja, admite-se a hipótese de que a política macroeconômica influencia o ritmo do desenvolvimento econômico. Desse modo, delinea-se a quarta tese da corrente: (4) *os maiores gargalos para o crescimento encontram-se no lado da demanda*. Esse pressuposto evidencia a rejeição à Lei de Say ao aceitar que as condições de demanda impactarão tanto as flutuações de curto prazo como no ritmo de crescimento econômico a longo prazo.

Desse entendimento surge a noção de que a política econômica deve ser ativa, direcionando o orçamento público para as causas caras

difícilmente compreendem o termo ‘estruturalismo’”. Optou-se, então, pela supressão do termo “estruturalista”, restando, ao fim, macroeconomia desenvolvimentista.

legitimamente estabelecidas pela sociedade. Da incapacidade de as políticas implementadas a partir dos anos 1990 resultarem em crescimento econômico deriva, portanto, a quinta tese novo-desenvolvimentista: (5) *a política econômica deve perseguir o pleno emprego*. Para tanto, além das políticas citadas anteriormente, faz-se condição necessária a atuação anticíclica do Estado como meio de manutenção da demanda agregada em situações de recessão, por exemplo.

Ainda assim, o zelo com a responsabilidade fiscal faz-se presente – se não protagonista – na teoria novo-desenvolvimentista. Isto se deve, justamente, aos erros de política econômica cometidos a partir dos anos 1980, os quais, dentre outros motivos, levaram à crise do desenvolvimentismo original. Nesse sentido, a sexta tese realça, justamente, a (6) *responsabilidade fiscal e cambial*. A imprevidência com que o desenvolvimentismo clássico lidou com a questão do déficit público levou à atualização dos princípios fiscais do novo modelo. Para os novos-desenvolvimentistas, o déficit público impulsiona a inflação e resulta na redução da efetividade das políticas públicas, de modo que se deve perseguir superávits correntes para, em situações transitórias de insuficiência de demanda efetiva, o orçamento fiscal permitir temporariamente déficits de curto prazo, conforme preconizava Keynes desde os anos 1930.

Nesse sentido, a solvência do Estado faz-se fundamental para a garantir-lhe as condições necessárias e os instrumentos adequados de ação coletiva nacional. À luz do chamado “populismo fiscal” a que Bresser-Pereira faz referência, os déficits crônicos observados durante o PSI contribuíram para a inviabilização do Estado como indutor do desenvolvimento:

Se o Estado é tão estratégico, seu aparelho precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas. Mais do que isso, sua dívida deve ser pequena e com prazo de vencimento longo. A pior coisa que pode acontecer com um Estado enquanto organização é ficar escravo dos credores, sejam eles internos ou externos (Bresser-Pereira, 2010b, p. 24).

Indo ao encontro dessa condição, o sétimo pilar da macroeconomia do desenvolvimento reforça a ideia de que a condução da política econômica novo-desenvolvimentista não deve se restringir à busca da estabilidade de preços, mas da (7) *estabilidade macroeconômica*. Nesse sentido, Oreiro e Paula (2012, p. 69) argumentam que os objetivos subjacentes à macroeconomia do desenvolvimento seriam o de “reduzir as incertezas relativas à demanda futura, inerentes que são os negócios da economia”. Entende-se por estabilidade macroeconômica, portanto, a situação em que se garante não só o controle inflacionário de um lado, como, também, o crescimento do produto, por outro.

Do ponto de vista do setor externo, o novo-desenvolvimentismo pressupõe que a apreciação da taxa de câmbio advém da entrada de capital estrangeiro – empréstimos, investimentos diretos e aplicações financeiras – resultante da estratégia de crescimento com poupança externa. Desse entendimento decorre a oitava tese novo-desenvolvimentista: (8) *a primazia da poupança doméstica*. De maneira geral, a utilização de poupança externa como forma de os países lidarem com uma situação de déficit externo, reflexo da falta de poupança interna, é vista como indesejável na medida em que pode conduzir a uma crise no balanço de pagamentos. Em tal perspectiva, a poupança externa faz com que o consumo e a dívida externa aumentem, mas não o investimento, variável-chave na macroeconomia keynesiana. Assim, numa situação em que a economia apresente liberdade do movimento de capitais, a taxa de câmbio torna-se a variável endógena, determinada pelo ingresso de poupança externa, de modo que quanto maior a entrada de capital, maior será a apreciação da taxa de câmbio.

Dessa forma, ocorre uma pressão baixista sobre os lucros dos empresários nacionais, a qual se dá por meio de dois vetores: (a) pelo aumento dos salários e ordenados reais, considerando que a taxa de lucro é inversa à taxa de salário; e (b) com a apreciação da taxa de câmbio, as expectativas de lucro dos investimentos voltados à exportação se reduzem e, portanto, as empresas investem menos (Bresser-Pereira, 2012a).

Caso a economia incorra em repetidos déficits de conta-corrente, a situação externa do país se fragiliza e, em última instância, observa-se uma crise do balanço de pagamentos. Ao substituir poupança interna pela externa, o aumento artificial dos salários reais, decorrente da apreciação cambial e da elevada propensão marginal a consumir, concorre para reduzir a poupança interna. Por outro lado, a apreciação cambial reduz os investimentos lucrativos e, dessa forma, as inversões voltadas à exportação também diminuem, reduzindo ainda mais a poupança interna. Por esses motivos, a poupança externa não se soma à interna, mas a substitui.

Taxa de câmbio, doença holandesa e desindustrialização

Em 2008 Bresser-Pereira publica seu texto inovador sobre a doença holandesa (“The Dutch disease and its neutralization, a Ricardian approach”). A não neutralização dessa falha de mercado maior mais a política equivocada de crescimento com endividamento externo (com “poupança externa”) são uma das causas da tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio que existe nos países em desenvolvimento. A teoria novo-desenvolvimentista é a primeira teoria econômica que dá à taxa de câmbio um papel central na teoria do desenvolvimento econômico. Sua importância deriva do fato que dela depende a taxa de investimento. Segundo o autor, “é a taxa de câmbio que dá ou nega acesso à demanda existente tanto internamente quanto no exterior”, de modo que, se mantida apreciada por um período demasiado, “as empresas fazem seus cálculos no longo período em que a moeda nacional permanece apreciada, e não investem”²⁰ (Bresser-Pereira, 2016b, p. 155).

A administração da taxa de câmbio em um patamar de competitividade internacional potencializa dois vetores de estímulo à demanda agregada. Em primeiro lugar, *ceteris paribus*, por favorecer o crescimento puxado pelas exportações, o chamado *export-led growth*. Além disso, o aumento

²⁰ A analogia utilizada por Bresser-Pereira (2012) refere-se à taxa de câmbio competitiva como um interruptor de luz que liga ou desliga as empresas – tanto tecnológica quanto administrativamente – aos mercados globais, pois estimula os investimentos, principalmente aqueles voltados à exportação, bem como aumenta a poupança interna.

da venda de bens para o exterior estimula, por sua vez, o investimento e a inovação tecnológica, dois dos principais pilares que viabilizam o crescimento econômico sustentado. Para tanto, torna-se necessário assegurar determinadas condições, tais como uma “taxa real de juros significativamente inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público (como proporção do PIB) ciclicamente ajustado próximo de zero e um crescimento dos salários reais aproximadamente na mesma taxa que o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho” (Oreiro, 2016, p. 138).

Assim, cabe definir o que seria a tal taxa de câmbio “competitiva”. De acordo com Bresser-Pereira (2012a), não se trata de uma taxa de câmbio “desvalorizada”, mas de uma taxa de câmbio equilibrada que ele denomina *equilíbrio industrial*. É a taxa de câmbio que torna competitivas no mercado internacional as empresas nacionais que operam na fronteira tecnológica. Trata-se, portanto, da taxa de câmbio necessária para neutralizar a chamada (10) *doença holandesa*, considerada uma falha do livre-mercado e, que, portanto, só pode ser retificada por meio da adoção de uma política cambial ativa. Também conhecida como “maldição dos recursos naturais”, a doença holandesa pode ser definida como “a sobreapreciação crônica ou permanente da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas oriundas de recursos abundantes e baratos, cuja produção é compatível com uma taxa de câmbio de *equilíbrio corrente*²¹ claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de *equilíbrio industrial*” (Bresser-Pereira, 2012a, p. 12, grifos no original).

O Brasil só conseguiu alcançar taxas de crescimento elevadas e realizar sua revolução industrial porque neutralizou a doença holandesa, ou seja, faz que o equilíbrio corrente se depreciasse e se tornasse igual ao equilíbrio industrial. Conforme ele mostrou em “The neutralizing the Dutch disease” (2019), foi conseguido através do uso de tarifas aduaneiras elevadas sobre a importação de bens manufaturados, que

²¹ Entende-se por taxa de câmbio de *equilíbrio corrente* aquela em que se observa o equilíbrio intertemporal da taxa da conta corrente do país. A doença holandesa é a diferença entre o equilíbrio industrial e o equilíbrio corrente.

neutralizaram a doença no mercado doméstico, e a partir de 1967, através de subsídios à exportação de manufaturados. Em 1990, porém, conforme ele mostrou em paper com Eliane Cristina Araújo e Samuel Peres (2020), com a abertura comercial e financeira essa neutralização foi abandonada, as empresas industriais localizadas no Brasil passaram a ter uma grande desvantagem competitiva, e economia brasileira se desindustrializou e se tornou semiestagnada, ficando para trás dos demais países.

Em outros termos, trata-se da perda da competitividade da indústria nacional advinda da apreciação cambial, a qual resulta, por sua vez, da abundância relativa de determinado recurso natural²². Sua principal consequência reside na especialização ricardiana associada à “reprimarização” da pauta de exportações ou à produção de bens industriais intensivos em trabalho, resultando em constantes déficits comerciais da indústria e superávits comerciais nos outros setores. Reconhecida como uma “desindustrialização negativa ou precoce” – uma vez que o processo se inicia antes que se atinja determinado nível de renda *per capita* –, as economias que padecem de valorização cambial indevida não esgotam todas as possibilidades de desenvolvimento decorrentes do processo de industrialização.

Apesar da centralidade da teoria novo-desenvolvimentista em seu pensamento econômico maduro, a sua elaboração “tardia” não chegou a pautar a política econômica adotada pelo *policymaker* Bresser-Pereira em sua curta passagem pelo ministério da Fazenda do governo José Sarney. Entre ambos, um hiato de mais de duas décadas.

5. Atuação no Ministério da Fazenda (1987)

Após a sucumbência do Plano Cruzado, cujos detalhes foram apresentados no capítulo anterior, Bresser-Pereira foi convidado a assumir o Ministério da Fazenda em abril de 1987. Aos problemas

²² O conceito de doença holandesa foi posteriormente ampliado a fim de abarcar uma segunda causa. A abundância relativa de recursos humanos também poderia resultar na valorização excessiva da taxa de câmbio real uma vez que levaria a economia a se especializar na produção de *tradables* manufaturados intensivos em mão de obra.

inflacionários somou-se a frágil situação externa da economia brasileira após a decretação da moratória dois meses antes. Diante dos desafios que a conjuntura lhe impunha, o novo ministro lançou, dois meses após tomar posse, a segunda tentativa de estancar o avanço dos preços sob o governo Sarney.

Editado em 12 de junho, o chamado Plano Bresser foi concebido como um pacote híbrido, reunindo um conjunto de medidas heterodoxas e ortodoxas. O objetivo da nova equipe econômica era estabilizar a economia sem incorrer nos equívocos do Cruzado. Ao contrário deste, porém, “o Plano Bresser não tinha como meta a inflação zero, nem tencionava a eliminar a indexação da economia.” (Modiano, 1990, p. 366). Consistia fundamentalmente na tentativa de se promover um ajuste nas finanças governamentais que desse suporte ao congelamento de preços e salários.

Pelo lado ortodoxo, o ministro propôs políticas fiscal e monetária austeras como meio de estabilizar o déficit público e controlar a demanda agregada. O governo aumentou determinadas tarifas públicas para restaurar as finanças das empresas estatais e eliminou, entre outros dispêndios discricionários, o subsídio ao trigo e investimentos públicos. Já no grupo de medidas heterodoxas, foi anunciado um novo congelamento de preços e salários com duração pré-anunciada de três meses. Os salários ficariam indexados a uma nova base, a Unidade de Referência de Preços (URP), formada a partir da inflação apurada nos três meses antecedentes.

A despeito do sucesso inicial no tocante ao controle inflacionário, a expectativa de que o congelamento perdurasse por tempo indeterminado incitou a remarcação preventiva em diversos setores, fazendo com que a inflação subisse dos 6,4% em agosto para 14,1% no fim do ano. O ajuste fiscal e a reforma tributária progressiva propostos tampouco saíram do papel, enfraquecendo a posição política do ministro. Sem apoio do Congresso nem do presidente da República, Bresser-Pereira não teve outra opção que não a de se exonerar ainda em dezembro de 1987.

Chegavam ao fim as primeiras tentativas de se aplicar uma teoria eminentemente brasileira ao caso inflacionário nacional. Foi somente a

partir do governo Itamar Franco que a teoria da inflação inercial voltaria a ser empregada pelos economistas responsáveis pela elaboração do Plano Real.

6. Considerações finais

A prodigalidade e a abrangência dos escritos de Bresser-Pereira impõem ao pesquisador incumbido de perscrutar sua obra a baliza não trivial de se ater ao objeto específico em análise. Polímata multifacetado, o autor já eternizou seu nome no panteão dos cientistas sociais mais produtivos e propositivos da história contemporânea do país.

A sinuosidade de sua trajetória acadêmica e profissional certamente contribuiu para a originalidade que marca suas ideias. Da formação jurídica à passagem pela iniciativa privada, da experiência em diversos cargos públicos à bagagem de décadas em sala de aula, a vivência a partir de *locus* distintos e em momentos diversos da história do país garantem-lhe uma posição privilegiada para observar, analisar e interpretar o desenvolvimento brasileiro. Não seria exagero afirmar que, hoje – agosto de 2020 –, Bresser-Pereira é uma das cinco mais importantes testemunhas oculares das últimas seis décadas da história político-econômica do Brasil; mais do que isso, é um de seus maiores conhecedores, pois suas digitais nela se encontram.

Das reconhecidas contribuições teóricas ao intenso debate político de que vem participando desde os anos 1970, Bresser-Pereira será lembrado por inúmeros motivos. Às três contribuições destacadas neste capítulo, porém, guardar-se-á destaque. *Avant la lettre*, a contribuição para a inflação inercial não apenas por vanguardista (e, talvez, a única teoria econômica internacionalmente reconhecida como brasileira), mas por ter embasado o conjunto de políticas responsáveis por domar a inflação brasileira. A teoria e a reforma burocrática por inaugurar, ainda que de modo incipiente, a era das reformas do Estado brasileiro. O novo-desenvolvimentismo, por se tornar a mais completa e robusta teoria econômica alternativa a determinados países em desenvolvimento.

O tom destas palavras epilogares não poderia ser menos laudatório. A despeito dos equívocos que eventualmente – ou certamente – cometeu

em sua carreira de economista, Bresser-Pereira, ousado e proativo, personifica o intelectual caro a qualquer sociedade que se pensa contínua e periodicamente, sobretudo nas que ostentam, olímpicas, índices socioeconômicos de que não se pode jactar. Trata-se, este, do infeliz caso brasileiro.

Referências

- ARIDA, Pêrsio. A história do pensamento econômico como teoria e retórica. In: REGO, José Marcio; GALA, Paulo (Orgs.). *A história do pensamento econômico como teoria e retórica: ensaios sobre metodologia em economia*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. Políticas para a retomada do crescimento - reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, [1968] 2003a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Macroeconomia do Brasil pós-1994. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 3-34, 2003b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Macroeconomia da Estagnação*, São Paulo: Editora 34, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian Approach”, *Brazilian Journal of Political Economy* 28(1): 47-71, 2008.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos *Globalização e competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos “The two methods and the hard core of economics”, *Journal of Post Keynesian Economics* 31 (3) Spring: 493-522. 2009b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A descoberta da inflação inercial. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 14, n. 1, p. 167-192, 2010a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo-desenvolvimentismo na América Latina. FGV: *Texto para discussão*, n. 274, 2010b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Ten theses on New Developmentalism”, (*Brazilian Journal of Political Economy*, 31(5): 2011: 844-846.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, p. 7-28, 2012a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Ten theses on new developmentalism. *Revista de Economia Política*, vol. 32, n. 2, 2012b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 11, n. 19, p. 145-165, 2016a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *The economics and the political economy of new-developmentalism*, p. 1-21, 2017a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Historical models and economic syllogisms”, *Journal of Economic Methodology*, 25:: 68-82, 2017b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 39, n. 2, 2019.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. New developmentalism: a development macroeconomics for middle-income countries. *Cambridge Journal of Economics*, volume 44, issue 3, p. 629-646, 2020a.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2020b) "Neutralizing the Dutch disease", *Journal of Post Keynesian Economics* 43:2: 298-316.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 3 (87), p. 146-177, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; Eliane Cristina Araújo; Samuel Costa Peres. "An alternative to the middle-income trap", *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, March: 294-312, 2020.
- CAMPOS, Eudes. *Arquitetura Paulistana Sob o Império*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1997.
- MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, 2013.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, 2011.
- OREIRO, José Luis da C. *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2016.
- OREIRO, José Luis da C.; PAULA, Luiz Fernando de. O novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. In: OREIRO, José Luis da C.; PAULA, Luiz Fernando de D.; BASILIO, F. *Macroeconomia do desenvolvimento*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012.

PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 4 (92), 2003.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.