

CAPÍTULO 3

O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Depois do fracasso da ortodoxia convencional em promover estabilidade macroeconômica e desenvolvimento, a América Latina – a região que adotou mais estritamente suas políticas – tornou-se a sede de um nítido movimento de rejeição de sua “macroeconomia da estagnação”. A África também adotou essas políticas, mas ali a rejeição não foi tão evidente. Neste capítulo, após examinar a crise do antigo desenvolvimentismo ou nacional-desenvolvimentismo, comparo o novo-desenvolvimentismo que está surgindo com o antigo, bem como com o conjunto de diagnósticos e políticas que as nações ricas prescreveram e encorajaram os países em desenvolvimento, ou seja, a ortodoxia convencional.

O ANTIGO DESENVOLVIMENTISMO E SUA CRISE

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo extraordinário. Eles se aproveitaram do enfraquecimento do centro capitalista para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, em essência, implicavam a promoção forçada de poupança por

meio do Estado e a proteção das indústrias nacionais nascentes, juntamente com a neutralização da doença holandesa do lado das importações, embora os formuladores de políticas desconhecêssem a doença.¹ A designação “nacional-desenvolvimentismo” enfatizava, em primeiro lugar, que o objetivo básico dessa política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, empresários, burocracia do Estado, classes médias e trabalhadores, unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, com o Estado como o principal instrumento da ação coletiva. Os notáveis economistas que naquela época estudaram o desenvolvimento e fizeram propostas de política econômica, juntamente com os políticos, funcionários governamentais e empresários que estavam mais diretamente envolvidos nesse processo, foram denominados “economistas desenvolvimentistas”, porque escolheram o desenvolvimento como o objetivo máximo de sua análise econômica e ação política. Esse grupo de economistas internacionais, que incluía alguns latino-americanos, criou um ramo da economia – a “teoria econômica do desenvolvimento” – que se afiliava a três escolas de pensamento complementares: a escola clássica de Smith e Marx, a teoria macroeconômica keynesiana e a teoria estruturalista latino-americana.² A economia do desenvolvimento era uma teoria ou um grupo de teorias, enquanto o desenvolvimentismo era a estratégia nacional de desenvolvimento correspondente. A economia do desenvolvimento, cujo apogeu, como a teoria macroeconômica keynesiana, ocorreu nos anos 1950 e 1960, combinava teorias econômicas puras baseadas no mercado com teorias de economia política que atribuem ao Estado e suas instituições papel de destaque como coordenador auxiliar da economia. O desenvolvimentismo enfrentou oposição dos economistas neoclássicos, que já nessa época eram chamados de “ortodoxos” e também de “monetaristas”,

¹ Como veremos no Capítulo 5, para neutralizar a doença holandesa tanto no lado da importação como no da exportação, é necessário impor um tributo sobre as exportações dos bens que provocam a sobrevalorização da taxa de câmbio, deslocando para cima sua curva de oferta. O imposto de importação neutraliza a doença holandesa apenas parcialmente. Não representa necessariamente protecionismo se limitar a neutralizar a doença.

² O grupo fundador dos economistas do desenvolvimento ou pioneiros da teoria econômica do desenvolvimento inclui Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Hans Singer, Ragnar Nurkse, Michal Kalecki, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Celso Furtado e Albert Hirschman.

em razão da ênfase que davam ao controle da oferta monetária como meio de controlar a inflação.

Como o Brasil ou o México eram países periféricos ou dependentes, cuja revolução industrial estava ocorrendo 150 anos após a da Grã-Bretanha e mais de 100 anos após a dos Estados Unidos, seu notável desenvolvimento entre os anos 1930 e 1970 só foi possível na medida em que esses países foram capazes de usar o Estado como instrumento para definir e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento. O papel do Estado não era o de substituir o mercado pelo Estado mas, ao contrário, fortalecê-lo, a fim de permitir que ele criasse as condições necessárias para que as empresas pudessem investir e inovar. Todos os países, começando pela própria Grã-Bretanha, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento para realizar suas revoluções industriais e para continuar a se desenvolver. O uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi particularmente evidente entre os países de desenvolvimento tardio como a Alemanha e o Japão, que nunca se caracterizaram pela dependência. Os países periféricos, por outro lado, como o Brasil e outros países latino-americanos que passaram pela experiência colonial, continuaram ideologicamente dependentes do centro após sua independência formal. Tanto os países centrais de desenvolvimento tardio como as antigas colônias precisaram formular estratégias nacionais de desenvolvimento, mas a tarefa foi mais fácil para os primeiros. No caso dos países periféricos, houve o obstáculo adicional de enfrentar sua própria “dependência”, ou seja, a submissão das elites locais às dos países centrais, que estavam interessadas apenas em seu próprio desenvolvimento. O desenvolvimentismo era nacionalista porque, para se tornarem industriais, esses países precisaram constituir seus Estados nacionais. *O nacionalismo presente no desenvolvimentismo era a ideologia para formar um estado nacional; era a afirmação de que, para se desenvolver, os países precisavam definir suas próprias políticas e instituições.*³ Países centrais tardios também usaram

³ O nacionalismo também pode ser definido, como fez, por exemplo, Gellner, como a ideologia que tenta dotar cada nação de um Estado. Embora seja uma boa definição, é mais aplicável à Europa central do que à América Latina. No momento da independência política, as nações da América Latina ainda não estavam plenamente formadas, mas eram dotadas de Estados. As nações, porém, estavam incompletas, e seus regimes eram semicoloniais; com a independência, a principal mudança foi que o poder dominante passou da Espanha ou de Portugal para a Grã-Bretanha e outros grandes países centrais europeus.

estratégias desenvolvimentistas, embora não fossem assim denominadas, exceto no caso do Japão, que Chalmers Johnson (1982), em seu clássico estudo do MITI (Ministry of International Trade and Industry), chamou de “estado desenvolvimentista”. Como eram nacionalistas, eles sempre seguiram os próprios critérios, e não os critérios de seus concorrentes na formulação de políticas, e usaram deliberadamente seus Estados para promover o desenvolvimento.

Nos anos 1940, 1950 e 1960, os desenvolvimentistas e os keynesianos foram dominantes na América Latina; eram o *mainstream*. Os governos usaram suas teorias, acima de tudo, na formulação de políticas econômicas. A partir da década de 1970, porém, no contexto da grande onda neoliberal e conservadora que começou a se formar, a teoria keynesiana, a economia do desenvolvimento e o estruturalismo latino-americano foram contestados pelos economistas neoclássicos, a maior parte dos quais adotou uma ideologia neoliberal. A partir dos anos 1980, no contexto da grande crise da dívida externa que reforçou o poder político das nações ricas, esses economistas conseguiram redefinir suas orientações para os países em desenvolvimento em termos neoliberais. A ideologia neoliberal dirigida a esses países tornou-se hegemônica, expressando-se através do que ficou conhecido como o Consenso de Washington, que prefiro chamar de “ortodoxia convencional”, não apenas porque é uma expressão mais geral, mas porque, se algum consenso desse tipo existiu nos anos 1990, desapareceu nos anos 2000.

Na década de 1980, a estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional-desenvolvimentismo – enfrentou uma grande crise e foi substituída por uma estratégia externa: a ortodoxia convencional. Vários fatores ajudam a explicar isso. Em primeiro lugar, nos anos 1960 a aliança nacional que serviu como base política para o desenvolvimentismo desmoronou como consequência direta do golpe militar apoiado pelos industriais brasileiros e pelo governo norte-americano. A abordagem nacional-desenvolvimentista presumia a existência de uma nação e, portanto, de um acordo nacional envolvendo industriais, trabalhadores e a burocracia do Estado – um pressuposto razoável, na medida em que, após o longo período de dependência que se seguiu aos movimentos pela independência do início do século XIX, esses países, desde 1930, haviam se aproveitado da crise do Norte para começar suas revoluções nacionais e formar Estados nacionais autônomos. Com base nesse fato, o desenvolvimentismo propunha que os novos empresários industriais de cada país fossem ou se tor-

nassem uma “burguesia nacional”, como acontecera nos países desenvolvidos, e se associassem aos funcionários governamentais e aos trabalhadores urbanos para realizar uma revolução nacional e industrial. Assim, em cada país, o sentido de nação, de sociedade nacional, foi reforçado, e surgiu a possibilidade de que essa sociedade pudesse implantar uma estratégia nacional de desenvolvimento usando o Estado como seu instrumento de ação coletiva. Foi, ao mesmo tempo, uma proposta e uma análise da realidade, confirmadas pelo acelerado processo de industrialização que a América Latina estava então experimentando. A revolução cubana de 1959, no entanto, radicalizando a esquerda, e a crise econômica do início da década de 1960 levaram à dissolução da aliança nacional-desenvolvimentista e forneceram as bases para o estabelecimento de regimes militares no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Chile, com o apoio dos empresários de cada país, além dos Estados Unidos. Como consequência, a aliança nacional, que era tão essencial à constituição de uma nação, se rompeu, e a esquerda moderada da América Latina abraçou as teses da “teoria da dependência associada”, que rejeitava a possibilidade de uma “burguesia nacional”. Ao fazer isso, rejeitou as próprias ideias de nação e de estratégia nacional de desenvolvimento nas quais se baseava o nacional-desenvolvimentismo.

Em segundo lugar, como o antigo desenvolvimentismo se baseava na substituição das importações, continha as sementes do próprio fracasso. A proteção da indústria nacional, o foco no mercado e a redução do coeficiente de abertura da economia, mesmo em uma economia relativamente grande como a do Brasil, são enormemente limitados pelas economias de escala. Para certos setores, a proteção se torna absurda. Como resultado, quando o modelo de substituição das importações foi mantido durante a década de 1970, estava levando as economias latino-americanas a uma profunda distorção. Por outro lado, como observou Celso Furtado já em 1965, após a fase inicial de substituição das importações nos setores de bens de consumo, o prosseguimento da industrialização implicou aumento substancial da relação capital-trabalho, com duas consequências: concentração de renda e menor produtividade do capital, ou menor relação produto-capital (Furtado 1965). A resposta à concentração da renda seria a expansão da produção de bens de consumo de luxo, caracterizando o que denominei “modelo de subdesenvolvimento industrial”, que, além de ser perverso, contém as sementes da dissolução da aliança nacional pró-desenvolvimento.

Em terceiro lugar, a grande crise da dívida dos anos 1980, que não estava diretamente relacionada ao modelo de substituição das importações, mas já era um produto da estratégia de crescimento com poupança externa, enfraqueceu ainda mais a aliança nacional que estava por trás do nacional-desenvolvimentismo. A crise da dívida preparou o terreno para o aparecimento de uma elevada “inflação inercial”, que seria o flagelo da economia brasileira durante 14 anos. O governo militar havia indexado os preços desde 1964, mas foi apenas no início da década de 1980 que a inflação ultrapassou 100% ao ano como resultado das depreciações da taxa de câmbio causadas pela crise da dívida externa: a partir desse momento até 1994, a inflação seria medida em termos mensais (5%, 10%, 20% ao mês), configurando uma inflação inercial elevada (Bresser-Pereira e Nakano 1987). Depois disso, o desenvolvimentismo foi apoiado somente por uma ala populista da esquerda, que, enquanto esteve no poder na segunda metade da década de 1980, mostrou-se incapaz de administrar a economia brasileira. Isso ficou evidente no Plano Cruzado – a tentativa de 1986 de controlar a inflação inercial –, que terminou em um grande e desastroso episódio populista (Sachs, 1989).

A quarta razão para a substituição do desenvolvimentismo pela ortodoxia convencional reside na força da onda ideológica que estava vindo do Norte. No início da década de 1980, em resposta à crise da dívida externa, foi se estabelecendo pouco a pouco uma ortodoxia convencional nova e mais forte. O Plano Baker de 1985, que tirou seu nome do secretário do Tesouro dos Estados Unidos James Baker, completou a definição das novas ideias, adicionando reformas institucionais orientadas para o mercado ao ajuste macroeconômico ortodoxo. O desenvolvimentismo então se tornou alvo de um ataque sistemático. Aproveitando-se da crise econômica que derivava do fato de que esse tipo de modelo de desenvolvimento estava parcialmente superado, porque a acumulação primitiva e a revolução industrial haviam sido completadas, e também das distorções que ele havia sofrido nas mãos de políticos populistas e das classes médias, a ortodoxia convencional emprestou ao desenvolvimentismo uma conotação negativa, identificando-o com o populismo ou com políticas econômicas irresponsáveis. Em seu lugar, ela propôs uma panacéia de reformas institucionais ortodoxas e neoliberais. Propôs ainda que os países em desenvolvimento abandonassem o antiquado conceito de “nação” que o nacional-desenvolvimentismo adotara e aceitassem a tese globalista, segundo

a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres em todo o mundo (inclusive mercados financeiros) seriam encarregados de promover o desenvolvimento econômico de todos.

Mais de 20 anos depois, o que vemos é o fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico da América Latina. Enquanto o desenvolvimentismo prevaleceu, entre 1950 e 1980, a renda *per capita* no Brasil aumentou quase 4% ao ano; desde então, tem crescido em torno de 1% ao ano, ou seja, quatro vezes menos. O desempenho de outros países latino-americanos não foi diferente, com exceção do Chile. No mesmo período, no entanto, os países asiáticos dinâmicos, inclusive a China a partir da década de 1980 e a Índia a partir da década de 1990, mantiveram ou atingiram taxas extraordinárias de crescimento.

Por que taxas de crescimento tão diferentes? No nível mais imediato das políticas econômicas, *o problema fundamental está relacionado à perda de controle sobre o preço macroeconômico mais estratégico em uma economia aberta: a taxa de câmbio*. Os países latino-americanos perderam controle sobre a taxa de câmbio através da abertura das contas financeiras e viram suas taxas de câmbio se valorizarem, na medida em que, no início dos anos 1990, aceitaram a proposta, oriunda de Washington e Nova York, de crescimento com poupança externa. Mas, ao mesmo tempo, os países asiáticos em grande parte apresentavam superávits em conta corrente e mantinham o controle de suas taxas de câmbio. Quanto às reformas, os países latino-americanos aceitaram indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, privatizando de maneira irresponsável serviços públicos monopolistas e abrindo suas contas de capital, enquanto os asiáticos foram mais prudentes. No entanto, gradualmente foi ficando claro para mim que a principal diferença residiria em um fato novo e fundamental: os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais e viram suas nações se tornarem desorganizadas e perderem coesão e autonomia; como consequência, ficaram sem uma estratégia nacional de desenvolvimento. A estratégia nacional que os países latino-americanos em geral e o Brasil em particular adotaram entre 1930 e 1980 ficou conhecida como desenvolvimentismo. Nesse período, e principalmente de 1930 a 1960, muitos países latino-americanos eram firmemente nacionalistas, finalmente proporcionando a seus Estados formalmente independentes uma solidariedade básica no que se refere a competir internacionalmente. Mas o enfraquecimento provocado pela grande crise econômica dos

anos 1980, aliado à força hegemônica da onda ideológica neoliberal proveniente dos Estados Unidos desde a década de 1970, causou a interrupção do processo de formação nacional e do Estado na América Latina. As elites locais deixaram de pensar por si mesmas e aceitaram conselhos e pressões do Norte, enquanto os países, desprovidos de uma estratégia nacional de desenvolvimento, viam seu desenvolvimento estancar. A ortodoxia convencional, que veio para substituir o nacional-desenvolvimentismo, não havia se desenvolvido localmente; não refletia as preocupações e os interesses nacionais, mas, ao contrário, as visões e os objetivos das nações ricas. Além disso, como é típico da ideologia neoliberal, era uma proposta negativa que presumia a capacidade dos mercados de coordenar tudo automaticamente, propondo que o Estado deixasse de desempenhar o papel econômico que sempre havia desempenhado nos países desenvolvidos: o de complementar a coordenação do mercado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade.

Tenho sido um crítico da ortodoxia convencional e da macroeconomia da estagnação que ela significa desde que se tornou dominante na América Latina. Provavelmente, fui o primeiro economista latino-americano a criticar o Consenso de Washington, na aula magna que proferi durante o congresso anual da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Economia (Bresser-Pereira, 1991). Minha crítica, porém, adquiriu nova dimensão a partir do primeiro trimestre de 1999, após ter sido por quatro anos e meio membro do governo Cardoso, cujas políticas econômicas, depois do bem-sucedido e inovador Plano Real de 1994, passaram a ser totalmente ortodoxas. Entre 1999 e 2001, eu e meu próximo colaborador Yoshiaki Nakano começamos a fazer uma crítica mais sistemática da ortodoxia convencional, com base em nossas visões comuns, estruturalistas e keynesianas, da teoria econômica.⁴ Nossa crítica mostrava que a proposta convencional, embora incluindo certas políticas e reformas necessárias, não promovia realmente o desenvolvimento do país, mas o mantinha semiestagnado, incapaz de competir com países mais ricos, sendo facilmente vítima de uma forma de populismo econômico: o populismo cambial. A estratégia econômica alternativa presente nesses trabalhos era inovadora, no sentido de que reconhecia uma série de fatos históricos novos que implicavam a necessidade de rever a estratégia nacional de desenvolvi-

⁴ Ver Bresser-Pereira (1999 [2002]) e Bresser-Pereira e Nakano (2002a; 2002b).

mento. Como denominar essa alternativa? Decidimos que “novo-desenvolvimentismo” seria um bom nome. O que envolve o novo-desenvolvimentismo? Eu o defino como um “terceiro discurso” – uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional, e como uma crítica aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para uso nos países em desenvolvimento.

NAÇÃO E NACIONALISMO

O novo-desenvolvimentismo, como o nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, ao mesmo tempo supõe a presença e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal e aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. Uma nação é uma sociedade de indivíduos ou famílias que, compartilhando um destino político comum, consegue organizar-se como um Estado, com soberania sobre determinado território. Uma nação, portanto, como o Estado moderno, só faz sentido no quadro do Estado-nação que surge com o capitalismo. Para que uma nação consiga compartilhar de um destino comum, ela precisa ter objetivos comuns, dentre os quais o principal, em termos históricos, é o desenvolvimento. Outros objetivos, como liberdade e justiça social, também são fundamentais para as nações mas, assim como o Estado e o capitalismo, surgem tendo o desenvolvimento econômico como parte de sua lógica, de sua forma intrínseca de ser. As nações, os Estados-nação, o capitalismo e o desenvolvimento econômico são fenômenos históricos simultâneos e intrinsecamente correlacionados. Em sua forma mais desenvolvida – a globalização atual –, os componentes econômicos do capitalismo não são apenas as empresas operando em nível internacional, mas também, se não principalmente, os Estados-nação ou Estados nacionais. Não são apenas as empresas que competem em nível mundial nos mercados, como pretende a teoria econômica convencional; os Estados-nação também são competidores fundamentais. O principal critério de sucesso para os dirigentes políticos de todo Estado-nação moderno é o crescimento econômico comparativo. Os governantes serão bem-sucedidos aos olhos de seu povo e internacionalmente se conseguirem alcançar maiores taxas de crescimento do que os países considerados como concorrentes diretos. A globalização é o es-

tágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados-nação abrangem o mundo todo e competem economicamente por meio de suas empresas.

Uma nação envolve uma solidariedade básica entre classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, profissionais de classe média e intelectuais podem entrar em conflito, mas sabem que comungam de um destino comum e que esse destino depende de seu envolvimento competitivo vitorioso no mundo dos Estados-nação. Envolve, portanto, um acordo nacional. Um acordo nacional é o contrato social básico que dá origem a uma nação e a mantém forte ou coesa; é o acordo entre classes sociais de uma sociedade moderna que permite que ela se torne uma verdadeira nação, ou seja, uma sociedade dotada de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento. O grande acordo ou pacto nacional que se estabeleceu no Brasil depois de 1930 unia a burguesia industrial nacional nascente à nova burocracia ou aos novos técnicos estatais; a eles, juntaram-se os trabalhadores urbanos e os setores da velha oligarquia mais orientados para o mercado interno, como os pecuaristas, de onde provinha Getúlio Vargas. Seus adversários eram o imperialismo, representado principalmente pelos interesses britânicos e norte-americanos, e a oligarquia agrário-exportadora associada. O acordo mais estratégico em um Estado-nação moderno é firmado entre empresários industriais e a burocracia do Estado, que inclui políticos importantes, mas também trabalhadores e as classes médias. E sempre haverá os adversários internos, de algum modo identificados com o imperialismo ou com o atual neoimperialismo sem colônias ou, ainda, com grupos locais colaboracionistas ou globalistas. No caso do Brasil de hoje, são os rentistas, que dependem das altas taxas de juros, e o setor financeiro, que recebe comissões dos rentistas.

Uma nação é sempre nacionalista na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação de um Estado nacional e sua permanente reafirmação ou consolidação. Outra maneira de definir nacionalismo é dizer, como Ernest Gellner (1983), que é a ideologia que busca uma correspondência entre nação e Estado – que defende a existência de um Estado para cada nação.⁵ Essa também é uma boa definição, mas típica de um pensador da Europa central; é uma definição que se esgota assim que o Estado-nação se forma – quando

⁵ Ernest Gellner, um filósofo tcheco que se refugiou do comunismo na Inglaterra, foi provavelmente o mais aguto analista do nacionalismo na segunda metade do século XX.

nação e Estado passam a coincidir sobre determinado território, estabelecendo formalmente um “Estado soberano”. Não consegue, assim, levar em conta a celebrada frase de Ernest Renan de 1882: “Uma nação é um plebiscito diário.”⁶ Ela não explica como um Estado-nação pode formalmente existir na ausência de uma verdadeira nação, como no caso dos países latino-americanos que, no início do século XIX, viram-se dotados de um Estado não apenas em razão dos esforços patrióticos de grupos nacionalistas, mas também dos bons serviços da Inglaterra, cujo objetivo era expulsar a Espanha e Portugal da região. Desse modo, esses países se viram dotados de um Estado sem possuírem verdadeiras nações, à medida que deixavam de ser colônias e se tornavam dependentes da Inglaterra, da França e, mais tarde, dos Estados Unidos. Para que exista uma verdadeira nação, as várias classes sociais precisam, apesar dos conflitos que as separam, ser solidárias quando se trata de competir internacionalmente, e devem adotar critérios nacionais para tomar decisões políticas, sobretudo aquelas que envolvem política econômica e reforma institucional. Em outras palavras, os governantes precisam pensar com as próprias cabeças, em lugar de se dedicarem a construir confiança [*confidence building*], e a sociedade toda deve ser capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O novo-desenvolvimentismo será uma realidade quando a sociedade brasileira se tornar novamente uma verdadeira nação. Foi o que aconteceu no Brasil entre 1930 e 1980, particularmente de 1930 a 1960. Sob o governo de Getúlio Vargas, o estadista brasileiro do século XX, o país tomou as decisões nacionais nas próprias mãos e formulou uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida. Naqueles 30 anos (ou 50, se incluirmos o período militar, que continuou sendo nacionalista, apesar de sua aliança política com os Estados Unidos contra o comunismo), o Brasil passou de um país agrário para um país industrial, de uma formação social mercantilista para uma formação totalmente capitalista, de uma condição semicolonial para a de uma nação. Desenvolvimentismo foi o nome dado à estratégia nacional de desenvolvimento e à sua ideologia condutora. Assim, o processo de definição do

⁶ Ernest Renan (1882 [1992: 55]). No trecho imediatamente anterior, Renan escreveu: “Uma nação é uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento dos sacrifícios feitos e daqueles que as pessoas ainda estão dispostas a fazer. Supõe um passado; resume-se no presente por um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente expresso de continuar a vida comum.”

novo-desenvolvimentismo também envolve retomar a ideia de nação no Brasil e em outros países latino-americanos. Implica, portanto, uma perspectiva nacionalista, no sentido de que as políticas econômicas e instituições devem ser formuladas e implementadas tendo o interesse nacional como principal critério e os cidadãos de cada país como atores. Esse nacionalismo não visa dotar a nação de um Estado, mas transformar o Estado existente em um instrumento eficaz de ação coletiva da nação, um instrumento que permita às nações modernas, no início do século XXI, buscarem, de forma consistente, seus objetivos políticos de desenvolvimento econômico, justiça social e liberdade em um cenário internacional de competição, mas também de paz e colaboração entre as nações. Implica, portanto, que esse nacionalismo seja liberal, social e republicano, isto é, que incorpore os valores das sociedades industriais modernas.

TERCEIRO DISCURSO

O novo-desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o antigo discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas através das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na teoria macroeconômica keynesiana, pela qual esses países poderão gradualmente alcançar as nações ricas. É o conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões das nações ricas por reformas e políticas econômicas, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que tais propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o desenvolvimento — a prática de *kicking away the ladder* [chutar a escada]. É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem constituir-se como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico. Não inclui os países pobres no novo-desenvolvimentismo, não porque não necessitem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque ainda precisam realizar sua acumulação primitiva e suas revoluções industriais, e os desafios que eles enfrentam e as estratégias que requerem são diferentes.

Em termos de discurso ou ideologia, temos, de um lado, o discurso dominante, imperial e globalista que provém de Washington e é adotado na América Latina pela direita neoliberal e cosmopolita, composta principalmente pela classe rentista e pelo setor financeiro.⁷ Essa é a ortodoxia convencional: uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma estratégia anti-nacional que, apesar de sua generosa oferta de promover a prosperidade entre os países de renda média, atende, na verdade, aos interesses das nações ricas em neutralizar a capacidade competitiva desses países. Esse discurso, conforme aplicado no Brasil desde a década de 1990, diz quatro coisas: primeiro, que o maior problema do país é a falta de reformas microeconômicas capazes de permitir que o mercado funcione livremente; segundo, que, mesmo após o fim da inflação desenfreada em 1994, o controle da inflação continua sendo o principal objetivo da política econômica; terceiro, que, para realizar esse controle, as taxas de juros precisam inevitavelmente ser altas, em razão do risco soberano; quarto, que o “desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa” e que os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelas entradas de capital não são motivo de preocupação. Atualmente, os efeitos desastrosos desse discurso em função de crises do balanço de pagamentos e baixo crescimento para os países latino-americanos que o adotaram desde o final da década de 1980 são bem conhecidos (Frenkel, 2003).

O discurso contrário é o da esquerda burocrático-populista. Dessa perspectiva, os males dos países em desenvolvimento se devem à globalização e ao capital financeiro, que oneraram o país com alto endividamento externo e público. A solução proposta era renegociar a dívida externa e pública do país com um grande desconto. O segundo mal era a insuficiência de demanda, que poderia ser resolvida com o aumento do gasto público, acarretando déficits públicos crônicos. E o mal maior – a distribuição desigual da renda – poderia ser resolvido aumentando a renda mínima, os ordenados dos servidores públicos e a cobertura do sistema brasileiro de seguridade social. Essa opção

⁷ Entendemos por “classe rentista” não mais a classe dos grandes proprietários de terras, mas a dos capitalistas ociosos, cuja subsistência depende principalmente da renda proveniente dos juros. O “setor financeiro”, por sua vez, envolve, além dos rentistas, os empresários e administradores que recebem comissões dos rentistas.

foi adotada, por exemplo, no Peru sob Alan García. No Brasil ela nunca foi totalmente posta em prática.⁸

O primeiro discurso atendia aos interesses do Norte e refletia sua profunda hegemonia ideológica sobre os países latino-americanos. Localmente, ele provinha principalmente da classe brasileira dos rentistas, que depende essencialmente dos juros para viver, e de economistas associados ao setor financeiro; também compartilhava dele uma confusa e desorientada classe média superior. O segundo vinha da classe média inferior e dos sindicatos, refletindo a perspectiva da velha esquerda burocrática. Nenhum desses discursos tinha possibilidade de alcançar um consenso razoável na sociedade brasileira, dadas sua irracionalidade e sua natureza viciada. Nenhuma dessas ideologias refletia os interesses nacionais. Poderia haver um terceiro discurso capaz de atingir esse consenso razoável? Certamente, *esse terceiro discurso é possível e está sendo formulado pouco a pouco. É o discurso do novo-desenvolvimentismo*. Mas o novo-desenvolvimentismo não é também uma ideologia, como são a ortodoxia convencional e o discurso burocrático-populista? Sim e não. Sim, porque toda estratégia nacional implica uma ideologia, um conjunto de ideias e valores orientados para a ação política. E não, porque, ao contrário da ortodoxia convencional, que é apenas uma proposta externa, o novo-desenvolvimentismo fará sentido somente se tiver origem no consenso interno e, assim, constituir-se uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento. O consenso pleno é impossível, mas um consenso que reúne empresários do setor produtivo, trabalhadores, funcionários governamentais e profissionais de classe média – um acordo nacional, portanto – está agora se formando, aproveitando-se do fracasso da ortodoxia convencional. Esse consenso nascente não vê a globalização nem como uma bênção nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais através de suas empresas. Ele percebe que, nessa competição, o Estado deve fortalecer-se do ponto de vista fiscal, administrativo e político, e ao mesmo tempo deve proporcionar às empresas nacionais condições para que se tornem internacionalmente competitivas. Como a reação da Argentina à crise que sofreu em 2001, ele reconhece que o desenvolvimento no Brasil está prejudicado, a curto prazo, pelas taxas de juros de curto prazo exageradamente altas, determinadas pelo Banco

⁸ O Partido dos Trabalhadores (PT) adotou esse discurso no Brasil, mas, uma vez no poder em 2003, adotou as políticas recomendadas pela ortodoxia convencional.

Central do Brasil, que empurra as taxas de longo prazo para cima. Ele assume que, para que o desenvolvimento ocorra, as taxas de investimento precisam necessariamente aumentar e o Estado deve contribuir por meio da poupança pública positiva, que é o resultado do controle dos gastos governamentais correntes, e não do aumento dos impostos. Por fim, e mais amplamente, o novo-desenvolvimentismo assume que o desenvolvimento, além de estar sendo restringido pela ausência de um nacionalismo democrático (uma ausência que favorece a ortodoxia convencional), é também prejudicado pela concentração de renda, que, além de injusta, é um caldo de cultura para todas as formas de populismo e, portanto, para o discurso burocrático-populista.

O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? Mais do que uma simples ideologia desenvolvida no exterior, como a ortodoxia convencional, é um conjunto de instituições e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico. É menos do que um plano nacional de desenvolvimento, porque não é formal; falta-lhe um documento que descreva com precisão os objetivos a serem alcançados e as políticas a serem implementadas para atingir esses objetivos, porque o acordo inerente entre as classes sociais não tem nem texto nem assinaturas. E é mais do que um plano nacional de desenvolvimento porque abrange informalmente o conjunto da sociedade, ou uma grande parte dela; mostra a todos um caminho a ser percorrido e algumas orientações muito gerais a serem observadas; e, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige uma razoável união de todos quando se trata de competir internacionalmente. É mais flexível do que um projeto e sempre leva em conta as ações dos oponentes ou concorrentes. Reconhecê que o fator que impulsiona o comportamento individual não é apenas o interesse pessoal, mas a competição com outras nações. Uma estratégia nacional de desenvolvimento reflete tudo isso. Sua liderança cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização. Seu resultado, quando se estabelece um grande acordo, quando a estratégia se torna realmente nacional, quando a sociedade começa a compartilhar, frouxa mas efetivamente, métodos e objetivos, é a aceleração do desenvolvimento – um período durante o qual o país goza de alta renda *per capita* e altas taxas de crescimento dos padrões de vida.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico. Essas variáveis

são ao mesmo tempo reais e institucionais. O aumento da capacidade de poupança e de investimento da nação; os meios pelos quais ela incorpora os avanços técnicos na produção; o desenvolvimento do capital humano; o aumento da coesão social nacional, resultando em capital social ou em uma sociedade civil mais forte, mais democrática; uma política macroeconômica capaz de garantir a saúde financeira da organização do Estado e do Estado-nação ou país, levando a índices de endividamento externo e interno conservadores – todos esses são elementos constitutivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Nesse processo, em vez de meras abstrações válidas em todas as situações, as instituições são vistas e interpretadas de maneira concreta e histórica. Uma estratégia nacional de desenvolvimento ganhará significado e força quando suas instituições – sejam as de curto prazo, que chamo de políticas ou políticas públicas, sejam as relativamente permanentes (as instituições propriamente ditas) – responderem às necessidades da sociedade e quando forem compatíveis com a dotação de fatores produtivos da economia ou, mais amplamente, com os elementos que constituem a sociedade em seu nível estrutural.

O ANTIGO E O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo da década de 1950 e o novo-desenvolvimentismo diferem em termos de duas variáveis que surgiram na segunda metade do século XX: de um lado, os fatos históricos novos que mudaram o capitalismo mundial, que passou da sua “idade de ouro” para a fase da “globalização”; de outro lado, os países de renda média como o Brasil que alteraram seus próprios estágios de desenvolvimento e não são mais caracterizados pelas indústrias nascentes. Uma comparação resumida das duas estratégias aparece no Quadro 1.

A principal mudança em nível internacional foi a mudança do capitalismo da idade de ouro (1945-75) – quando o Estado de bem-estar social foi criado e o keynesianismo dominava, enquanto a economia do desenvolvimento prevalecia como teoria e prática do desenvolvimento econômico – para o capitalismo neoliberal da globalização, no qual as taxas de crescimento são menores e a competição entre os Estados-nação é muito mais acirrada. Na idade de ouro, os países de renda média ainda não representavam uma ameaça para as nações

ricas. A partir da década de 1970, porém, quando foram incluídos entre esses países os Newly Industrializing Countries (NICs – países de industrialização recente), e da década de 1990, quando foi incluída a China, tornaram-se muito mais competitivos: a ameaça que sua mão de obra barata representa para as nações ricas ficou mais evidente do que nunca. Na idade de ouro, as nações ricas, e os Estados Unidos em particular, necessitando de aliados na Guerra Fria, eram muito mais generosos; atualmente, só os países africanos mais pobres podem esperar alguma generosidade – mas mesmo eles precisam ficar atentos, porque o tratamento que as nações ricas e o Banco Mundial lhes dão e a ajuda, ou alegada ajuda, que recebem são quase sempre perversos.

Quadro 1: Comparação entre o antigo e o novo-desenvolvimentismo.

Antigo desenvolvimentismo	Novo-desenvolvimentismo
1. Certa complacência com os déficits públicos e a inflação.	1. Nenhuma complacência com o desequilíbrio fiscal e a inflação.
2. O Estado desempenha papel central em termos de poupança forçada e investimento em empresas.	2. O Estado tem um papel subsidiário mas importante na poupança forçada e no investimento em empresas.
3. A industrialização se baseia na substituição das importações e o comércio é pessimista em relação às exportações.	3. O crescimento é voltado para a exportação e o comércio é realista em relação às exportações.

A principal diferença em nível nacional é que, naquela época, a indústria estava em sua infância; agora está madura. O modelo de substituição das importações foi eficaz, entre a década de 1930 e a de 1960, para estabelecer as bases industriais dos países latino-americanos. A partir da década de 1960, porém, tais países deveriam ter começado a reduzir as barreiras protecionistas e a se orientar para um modelo voltado para a exportação, no qual poderiam revelar-se como exportadores competitivos de produtos manufaturados. Mas eles não o fizeram, provavelmente em razão de um pessimismo exportador que só começou a diminuir na década de 1970. Somente no início dos anos 1990 é que o comércio foi liberalizado, em meio a uma grande crise econômica, quase sempre de maneira apressada e mal planejada. Essa defasagem de 20 anos na mudança da estratégia foi uma das maiores distorções sofridas pelo desenvolvimentismo.

O novo-desenvolvimentismo não é protecionista: simplesmente enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que os países de renda média já superaram a fase da indústria nascente, mas ainda se defrontam com a doença holandesa. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo-desenvolvimentismo conta com a capacidade dos países em desenvolvimento de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado. A experiência desde a década de 1970 mostrou claramente que esse pessimismo foi um erro. No final dos anos 1960, os países latino-americanos deveriam ter começado a passar decisivamente do modelo de substituição das importações para o modelo voltado para a exportação, como fizeram a Coreia e Taiwan. Na América Latina, o Chile foi o primeiro a realizar essa mudança e, como consequência, seu desenvolvimento costuma ser citado como exemplo de uma estratégia neoliberal bem-sucedida. Na verdade, o neoliberalismo foi plenamente praticado no Chile apenas entre 1973 e 1981, terminando com uma grande crise do balanço de pagamentos em 1982 (Díaz-Alejandro, 1981; French-Davis, 2003). O modelo exportador não é especificamente neoliberal, porque, a rigor, a teoria econômica neoclássica subjacente a essa ideologia não tem espaço para outras estratégias de desenvolvimento que não a abertura indiscriminada de mercados. Os países asiáticos dinâmicos, tendo adotado a substituição das importações nos anos 1950, passaram para uma estratégia de exportação de produtos manufaturados nos anos 1960 e, a partir da década de 1980, podem ser considerados países neodesenvolvimentistas. O modelo exportador tem duas vantagens principais sobre o modelo de substituição das importações. Em primeiro lugar, o mercado disponível para as indústrias não fica limitado ao mercado interno. Isso é importante para os países pequenos, mas igualmente relevante para países com um mercado interno relativamente grande. Em segundo lugar, se um país adotar o modelo exportador, as autoridades econômicas têm acesso a um critério de eficiência para guiar a política industrial que elaboram para beneficiar as empresas da nação: somente as empresas que são eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial. No modelo de substituição das importações, as empresas ineficientes podem gozar dos benefícios da proteção; no modelo exportador, essa probabilidade é substancialmente menor.

O fato de a estratégia defendida pelo novo-desenvolvimentismo não ser protecionista não significa que os países devam estar dispostos a abrir seus mercados indiscriminadamente. Eles devem negociar pragmaticamente, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e de acordos regionais, para garantir a abertura mútua. Devem sempre determinar se a doença holandesa está sendo neutralizada pelos impostos sobre a exportação ou sobre as vendas porque, se não estiver, a segunda melhor política são as tarifas. E finalmente, o crescimento com base na exportação não significa que o país deva renunciar às políticas industriais. O espaço para essas políticas foi reduzido pelos acordos altamente desfavoráveis feitos na Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio, mas ainda há algum espaço para elas se consideradas estrategicamente, levando em conta futuras vantagens comparativas que poderão surgir na medida em que algumas empresas apoiadas sejam bem-sucedidas.

O novo-desenvolvimentismo rejeita as noções equivocadas de crescimento com base principalmente nos déficits públicos que se tornaram populares na América Latina nos anos 1980, após a democratização. Essa foi uma das mais graves distorções populistas que o desenvolvimentismo sofreu nas mãos de seus atuais defensores. Os notáveis economistas latino-americanos que formularam a estratégia desenvolvimentista, como Furtado, Prebisch e Rangel, eram keynesianos e consideravam a administração da demanda agregada como uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento. Mas nunca defenderam o populismo econômico dos déficits crônicos. Seus seguidores, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início da década de 1960, propôs seu *Plano Trienal* em 1963, esses seguidores de segunda classe o acusaram de uma “recaída ortodoxa”. Na verdade, o que Furtado já admitia, e o novo-desenvolvimentismo defende firmemente, é o equilíbrio fiscal. O novo-desenvolvimentismo o defende não porque o equilíbrio fiscal é “ortodoxo”, mas porque o Estado, por ser estratégico para o crescimento econômico, precisa ser forte em termos financeiros, e sua dívida deve ser moderada e com prazos longos. A pior coisa que pode acontecer a um Estado como organização (o Estado também sustenta o sistema legal) é perder a confiança dos credores, internos ou externos. Os credores externos são particularmente perigosos, porque a qualquer tempo podem decidir suspender a rolagem das dívidas e levar o país a uma

crise do balanço de pagamentos; mas os credores internos podem também ser perversos, na medida em que se podem unir ao sistema financeiro para controlar a política monetária e impor ao país altas taxas básicas de juros, como vem acontecendo no Brasil.

A diferença final entre o desenvolvimentismo da década de 1950 e o novo-desenvolvimentismo está no papel do Estado na promoção da poupança forçada e nos investimentos em infraestrutura econômica. Ambas as formas de desenvolvimentismo atribuem ao Estado papel central em garantir a operação adequada do mercado e em prover as condições gerais para a acumulação de capital, como educação, saúde, transporte, comunicações e infraestrutura energética. Além disso, no entanto, no desenvolvimentismo da década de 1950, o Estado também desempenhava um papel crucial na promoção da poupança forçada, contribuindo assim para o processo de acumulação primitiva dos países; além disso, o Estado fazia investimentos diretos em infraestrutura e indústria pesada, em que os investimentos necessários excediam a poupança do setor privado. Isso mudou desde os anos 1980. Com o novo-desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover a poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas o setor privado nacional agora tem recursos e capacidade gerencial para fornecer uma parcela significativa do investimento necessário. O novo-desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que “o Estado não tem mais recursos”, porque ter ou não ter recursos depende da forma pela qual suas finanças são administradas. Mas o novo-desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência. Mesmo depois de excluídos esses investimentos, sobram ainda muitos outros para o Estado providenciar, financiados pela poupança pública e não pela dívida.

Em resumo e, mais uma vez, como os países de renda média estão em um estágio diferente, o novo-desenvolvimentismo considera o mercado como uma instituição mais eficiente, mais capaz de coordenar o sistema econômico, do que pensava o antigo desenvolvimentismo, embora essa perspectiva esteja longe da fé irracional no mercado, manifestada pela ortodoxia convencional.

O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A ORTODOXIA CONVENCIONAL

Voltemo-nos agora para as diferenças entre o novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. A ortodoxia econômica convencional, ou conhecimento econômico convencional, é composta de um conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de política que as nações ricas oferecem aos países em desenvolvimento. Baseia-se na teoria econômica neoclássica, mas não deve ser confundida com ela, porque não é teórica, e sim abertamente ideológica e orientada no sentido de propor reformas institucionais e políticas econômicas. Enquanto a teoria econômica neoclássica está baseada nas universidades, particularmente nos Estados Unidos, a ortodoxia convencional deriva principalmente de Washington, sede do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e das duas agências supostamente internacionais mas que são, na verdade, subordinadas ao Tesouro dos EUA: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A primeira está encarregada da política macroeconômica e a segunda, do desenvolvimento. Secundariamente, a ortodoxia convencional teve origem em Nova York, a sede ou ponto de convergência de grandes bancos internacionais e de multinacionais. Assim, podemos dizer que a ortodoxia convencional é o conjunto de diagnósticos e políticas destinados aos países em desenvolvimento e oriundos de Washington e Nova York. A ortodoxia convencional se altera no decorrer do tempo. A partir dos anos 1980, foi identificada com o Consenso de Washington, que não pode ser entendido simplesmente como as 10 reformas ou ajustes que John Williamson (1990) listou no capítulo que deu origem à expressão (sua lista incluía reformas e ajustes que são realmente necessários). O Consenso de Washington é, de fato, a forma efetiva que a ideologia neoliberal e globalista assumiu nas políticas econômicas recomendadas aos países em desenvolvimento.

A ortodoxia convencional é o meio pelo qual os Estados Unidos, no nível das políticas e instituições econômicas, expressam sua hegemonia ideológica sobre o resto do mundo e principalmente sobre os países em desenvolvimento dependentes que carecem de nações suficientemente fortes para desafiar essa hegemonia, como tradicionalmente tem acontecido com os países latino-americanos. Essa hegemonia pretende ser “benevolente”, enquanto, na verdade, é o braço e a voz do neoimperialismo – ou seja, o imperialismo sem colônias (formais) que se

estabeleceu sob a égide dos Estados Unidos e de outras nações ricas depois que o sistema colonial clássico deixou de existir após a Segunda Guerra Mundial.

Na medida em que a ortodoxia convencional é a expressão prática da ideologia neoliberal, ela é a ideologia do mercado contra o Estado; enquanto o novo-desenvolvimentismo deseja tanto um Estado forte quanto um mercado forte e não vê qualquer contradição entre eles, a ortodoxia convencional deseja fortalecer o mercado enfraquecendo o Estado, como se as duas instituições fossem participantes de um jogo de soma zero. Desde a segunda metade do século XX, portanto, a ortodoxia convencional tem sido uma versão da ideologia do *laissez-faire* que prevaleceu no século anterior. Deixando de lado o fato de que o Estado cresceu em termos de carga tributária e do grau de controle sobre o mercado como resultado do aumento das dimensões e da complexidade das sociedades modernas, e deixando de lado o fato de que um Estado forte e relativamente grande é requisito para um mercado forte e competitivo, a ortodoxia convencional é a reação prática contra o crescimento do aparelho do Estado. Em alguns casos, o Estado cresceu também em razão de mero clientelismo, para criar trabalhos e empregar a burocracia, mas essencialmente o Estado aumentou, em primeiro lugar, para investir em infraestrutura e, em segundo lugar, para ampliar os serviços sociais. Mas a ortodoxia convencional não está interessada em distinguir o crescimento legítimo do Estado do crescimento ilegítimo. É a ideologia do Estado mínimo, dos mercados autorregulados, do Estado guarda-noturno, do Estado que está preocupado unicamente com a segurança interna e externa, deixando a coordenação econômica, os investimentos em infraestrutura e até mesmo os serviços sociais, como assistência à saúde e educação, para os mecanismos do mercado. É a ideologia do individualismo que assume que todos são igualmente capazes de defender seus interesses. É, portanto, uma ideologia de direita, uma ideologia dos poderosos, dos ricos, dos mais instruídos – a alta burguesia e a alta tecnoburocracia. Seu objetivo é, deixando a mão de obra desprotegida, reduzir os salários reais diretos e indiretos e, assim, tornar as empresas mais competitivas em um mercado internacional de países em desenvolvimento e mão de obra barata.

A diferença central entre a ortodoxia convencional e o novo-desenvolvimentismo está no fato de que a ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, acreditando que o mercado é uma instituição que coordena tudo de maneira ideal se ficar livre de interferências, enquanto o novo-desenvolvimen-

tismo é pragmático. O novo-desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição extraordinariamente eficiente na coordenação de sistemas econômicos, mas está ciente de suas limitações. A alocação de fatores é a tarefa que ele realiza melhor, mas mesmo nesse caso enfrenta problemas. Ele deixa de estimular o investimento e a inovação suficientes. Deixa de garantir uma taxa de câmbio que seja compatível com a transferência de mão de obra para setores de maior valor agregado *per capita*. E na distribuição de renda, é um mecanismo claramente insatisfatório, pois os mercados privilegiam os mais fortes e mais capazes. Enquanto a ortodoxia convencional reconhece as falhas do mercado mas afirma que as falhas do Estado são piores, o novo-desenvolvimentismo rejeita esse pessimismo sobre as possibilidades da ação coletiva e exige um Estado forte – não como uma compensação por um mercado fraco, mas para complementar um mercado forte. Se as pessoas são capazes de construir instituições para regular as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão para que não possam ser capazes de fortalecer a organização ou o aparelho do Estado – tornando sua administração mais legítima, suas finanças mais sólidas e sua gestão mais eficiente – ou de fortalecer o Estado constitucional ou o sistema legal, tornando suas instituições cada vez mais adaptadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem precisamente com essa finalidade; e as democracias mais avançadas fizeram grandes progressos nessa área no século XX.

Na medida em que um dos fundamentos do novo-desenvolvimentismo é a economia política clássica, que é essencialmente uma teoria da riqueza das nações (Smith) ou da acumulação de capital (Marx), as estruturas e instituições sociais são fundamentais para sua lógica. Além disso, como ele adota uma abordagem histórica do desenvolvimento econômico, os ensinamentos da Escola Histórica alemã e dos institucionalistas norte-americanos são uma parte essencial de sua visão.⁹ Assim, as instituições são fundamentais e reformá-las é uma tarefa constante, na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas precisam constantemente sofrer nova regulação. Em contraste, a ortodoxia convencional, baseada na teoria econômica neoclássica, só recentemente reconheceu o papel das instituições,

⁹ A Escola Histórica é a escola de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber e, em uma linha diferente, de Friedrich List; a Escola Institucionalista norte-americana é a escola de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John R. Commons.

no contexto do “novo institucionalismo”. Ao contrário do institucionalismo histórico, que, em relação ao desenvolvimento econômico, vê obstáculos ao crescimento econômico nas instituições pré-capitalistas e nas distorções das instituições capitalistas, e busca ativamente desenvolver um conjunto de instituições que formem uma estratégia nacional de crescimento, o novo institucionalismo oferece uma resposta simplista para o problema: basta que as instituições garantam os direitos de propriedade e os contratos ou, mais amplamente, o funcionamento eficiente dos mercados, que estes automaticamente promoverão o crescimento. De acordo com o jargão neoliberal adotado, por exemplo, pela revista *The Economist*, o bom governo seria um governo “reformista”, envolvido em reformas orientadas para o mercado. De acordo com o novo-desenvolvimentismo, um governo será eficaz em termos econômicos se for capaz de promover o crescimento econômico e uma distribuição mais igualitária de renda pela adoção de políticas econômicas e reformas institucionais que sejam orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, muitas vezes, corrigindo-o; em outras palavras, um governo eficaz aumenta a capacidade do Estado e a eficiência dos mercados no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento. De acordo com a ortodoxia convencional, as instituições devem limitar-se quase exclusivamente a normas constitucionais ou quase-constitucionais; de acordo com o novo-desenvolvimentismo, as políticas econômicas, e particularmente as políticas monetárias, devem sofrer reformas permanentes, ajustes permanentes e graduais no âmbito de uma estratégia de crescimento mais ampla. São necessárias também políticas industriais, mas enquanto o antigo desenvolvimentismo atribuiu a elas um papel importante, o novo-desenvolvimentismo adota uma política industrial moderada: o governo deve agir estrategicamente somente quando a empresa que necessita de apoio mostrar ser capaz de competir internacionalmente; uma política industrial que se confunda com protecionismo não é aceitável. Para o novo-desenvolvimentismo, uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva são mais importantes do que a política industrial.

O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional compartilham de muitas reformas institucionais, mas seus objetivos costumam ser diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo-desenvolvimentismo a apoia porque deseja um aparelho do Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional a apoia porque vê nessa reforma uma oportunidade

para reduzir a carga tributária. Para o novo-desenvolvimentismo, essa consequência pode ser desejável, mas está relacionada com um aspecto diferente. A carga tributária é uma questão política que depende de como as sociedades democráticas atribuem papéis ao Estado e da eficiência dos serviços públicos. Outro exemplo: ambas as abordagens são a favor de mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo-desenvolvimentismo avalia as experiências do Norte da Europa e não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto a ortodoxia convencional deseja tornar os padrões de trabalho mais flexíveis a fim de enfraquecer a força de trabalho e reduzir os salários. No caso de outras reformas, a diferença é de grau. O novo-desenvolvimentismo prefere, por exemplo, uma economia aberta e competitiva, porque vê a globalização comercial como uma oportunidade para os países de renda média, mas rejeita a abertura unilateral e exige reciprocidade dos parceiros comerciais. E há casos em que existe uma discordância definitiva, como em relação à abertura da conta capital. Enquanto a ortodoxia convencional é claramente a favor dela, o novo-desenvolvimentismo a rejeita, porque o país de renda média perde controle sobre a taxa de câmbio. O novo-desenvolvimentismo encara a globalização comercial como uma oportunidade, mas vê a globalização financeira como um risco que os países em desenvolvimento não devem assumir.

Ao comparar o novo-desenvolvimentismo com a ortodoxia convencional, podemos distinguir as estratégias de crescimento das políticas macroeconômicas, embora ambas estejam intimamente relacionadas. Como o crescimento é impossível sem estabilidade, podemos começar comparando as políticas macroeconômicas. Como podemos ver no Quadro 2, ambas as posições valorizam a estabilidade macroeconômica mas, enquanto a ortodoxia convencional reduz a estabilidade macroeconômica à estabilidade de preços e ao controle da dívida pública, o novo-desenvolvimentismo exige também uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva que garantam respectivamente o equilíbrio intertemporal das contas públicas (do Estado) e das contas externas (do Estado-nação). A abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida como segue: para garantir a estabilidade macroeconômica, o país deve alcançar um superávit primário que mantenha a relação dívida pública-PIB em nível aceitável para os credores. O Banco Central deve ter um único mandato, a saber, controlar a inflação, uma vez que tem a seu dispor um único instrumento, ou seja, a taxa de juros de curto prazo ou taxa básica de juros. Essa taxa é

essencialmente endógena, correspondendo à taxa de juros de equilíbrio ou taxa de juros não aceleradora da inflação e, dado o desequilíbrio fiscal, deve ser alta. A taxa de câmbio também é endógena, ou seja, é definida pelo mercado, e seu equilíbrio será automaticamente assegurado pelo mercado, assim que for adotada uma taxa de câmbio flutuante. O novo-desenvolvimentismo adota uma abordagem keynesiana substancialmente diferente, combinada com as práticas pragmáticas existentes nos países asiáticos dinâmicos: o ajuste fiscal não deve ter como parâmetro o superávit primário, mas o déficit orçamentário e a poupança pública positiva que financia os investimentos públicos necessários. O Banco Central, associado ao Ministério da Fazenda, não deve limitar-se a um único mandato, mas deve ter um mandato triplo: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio competitiva (neutralizando a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio que discutiremos no próximo capítulo), e alcançar razoavelmente o pleno emprego. Para desempenhar essas tarefas, o Banco Central opera não com um único instrumento (que, contraditoriamente, é visto pela ortodoxia convencional como endógeno), mas com vários instrumentos além da taxa de juros: ele pode comprar reservas e estabelecer controles do ingresso de capitais para evitar a tendência da taxa de câmbio a uma apreciação relativa, o que é comum em países de renda média. A taxa de juros é um instrumento de controle da inflação, mas pode ser consideravelmente mais baixa do que o previsto pela ortodoxia convencional; a taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, mas administrada – não existe taxa de câmbio completamente livre. Resumindo a comparação, enquanto a política macroeconômica ortodoxa se baseia em altas taxas de juros para atingir o “aprofundamento financeiro” e combater a inflação, e em uma moeda sobrevalorizada, novamente para controlar a inflação, a política macroeconômica neodesenvolvimentista vê a inflação como estando sob razoável controle e pede taxas de juros modestas, uma taxa de câmbio competitiva e um ajuste fiscal duro para reduzir a dívida pública (se estiver alta) ou para mantê-la baixa (se já estiver baixa).¹⁰

¹⁰ Segundo Roemer (1994: 1), as estratégias econômicas dos países asiáticos “continham quatro elementos comuns: (1) as taxas de câmbio eram administradas para proporcionar incentivos constantes e compensadores aos exportadores; (2) os déficits orçamentários eram mantidos baixos em relação ao PNB; (3) os exportadores tinham acesso a insumos e podiam vender produtos finais a preços do mercado mundial, apesar da proteção a setores voltados para o país; e (4) os mercados de crédito e de mão de obra eram suficientemente flexíveis para alocar recursos para setores de crescimento rápido”.

Quadro 2: Comparação entre as políticas macroeconômicas.

Ortodoxia convencional	Novo-desenvolvimentismo
1. O superávit primário é o padrão fiscal central.	1. O déficit orçamentário e a poupança pública são os padrões fiscais centrais.
2. O Banco Central tem um único mandato: a inflação.	2. O Banco Central tem um triplo mandato: inflação, taxa de câmbio e emprego.
3. O Banco Central usa um único instrumento: a taxa de câmbio.	3. O Banco Central pode comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para controlar a taxa de câmbio.
4. A taxa de juros de curto prazo é endógena e deve ser alta.	4. A taxa de juros de curto prazo é exógena e pode ser moderada.
5. A taxa de câmbio é flutuante, endógena e tende ao equilíbrio.	5. A taxa de câmbio é flutuante mas administrada, a fim de evitar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização.

Agora, podemos comparar as estratégias de crescimento que apresento no Quadro 3. A ortodoxia convencional apoia as reformas institucionais que reduzem o tamanho do Estado e fortalecem o mercado. Ela atribui um papel mínimo ao Estado em investimento e política industrial e não vê nenhum papel para a nação (um conceito ausente). Propõe a abertura da Conta Capital e uma política de crescimento com poupança externa.

Ao contrário, o novo-desenvolvimentismo quer reformas institucionais que fortaleçam tanto o Estado quanto o mercado – só uma organização do Estado capaz e instituições normativas estatais dotadas de legitimidade podem servir como instrumento de ação coletiva da nação. O novo-desenvolvimentismo vê a nação como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como o ator fundamental que define uma estratégia nacional de crescimento. Ele vê a estratégia nacional de desenvolvimento como a instituição fundamental para esse crescimento, criando incentivos para que os empresários inovem e invistam. Dá prioridade aos setores exportadores e a setores caracterizados por um alto valor agregado *per capita*, ou seja, setores com alto conteúdo tecnológico

ou de conhecimento. Acredita que uma poupança interna crescente não é somente possível mas necessária, porque todos os países desenvolvidos fizeram isso no passado. A doença holandesa, a política de crescimento com poupança externa recomendada pela ortodoxia convencional, é uma causa importante da apreciação da taxa de câmbio – apreciação que deve sempre ser evitada, pois uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada, é condição fundamental para o crescimento.

Antes dos anos 1990, a ortodoxia convencional estava preocupada com as taxas de câmbio e, durante as crises do balanço de pagamentos, sempre exigia depreciações do câmbio, além de ajustes fiscais. A partir da década de 1990, porém, o FMI praticamente se esqueceu dos déficits em conta corrente (eles representavam poupança externa, afinal de contas) e das depreciações da taxa de câmbio. A hipótese dos déficits gêmeos isentava-o da preocupação com os déficits em conta corrente: ele só precisava preocupar-se com o superávit primário. Durante certo tempo, preferiu falar sobre âncoras cambiais e dolarização; depois que essa estratégia fracassou no México, no Brasil e, principalmente, na Argentina, o FMI se voltou para taxas de câmbio plenamente flutuantes para resolver todos os problemas externos.

O novo-desenvolvimentismo é altamente crítico dessa perspectiva e quer o controle não apenas sobre as contas públicas do Estado (déficit público), mas também sobre as contas totais da nação (conta corrente). Não apenas quer que a dívida do Estado seja baixa, mas também que o Estado apresente uma poupança pública positiva. Quer também que o Estado-nação tenha contas externas que garantam sua segurança e autonomia nacionais. Quer não apenas a administração da taxa de juros, mas também a administração da taxa de câmbio, mesmo em um regime de taxa flutuante – que não chama de “sujo”, como a ortodoxia convencional está acostumada a fazer, mas de *administrado*.

Cada um dos pontos citados merece uma análise demorada, mas que está além do escopo deste capítulo. Em ambos os quadros comparativos, meu objetivo é demonstrar que, ao contrário da ideologia hegemônica, que assume que a ortodoxia convencional é uma “camisa de força” para todos os países (Friedman, 1999), existe uma alternativa viável e responsável. A experiência dos países do leste da Ásia, que nunca aceitaram a ortodoxia convencional, já era clara sobre a existência dessa alternativa; tornou-se ainda mais clara com a

Quadro 3: Comparação das estratégias de crescimento.

Ortodoxia Convencional	Novo-desenvolvimentismo
1. As reformas reduzem o Estado e fortalecem o mercado.	1. As reformas fortalecem o Estado e o mercado.
2. Não há papel econômico para a nação.	2. A nação define uma estratégia nacional de crescimento ou estratégia de competição internacional.
3. As instituições governamentais devem apenas proteger os direitos de propriedade e os contratos.	3. A estratégia nacional de crescimento é a instituição-chave do desenvolvimento.
4. O Estado desempenha um papel mínimo no investimento e na política industrial.	4. O Estado desempenha um papel moderado no investimento e na política industrial.
5. O crescimento é financiado pela poupança externa.	5. O crescimento é financiado pela poupança interna.
6. As contas de capital são abertas e a taxa de câmbio não é administrada.	6. Os ingressos de capital são controlados quando necessário para administrar a taxa de câmbio.

experiência mais recente da Rússia e da Argentina. Na década de 1990, esses dois países adotaram modelos da ortodoxia convencional e, então, caíram em profunda crise; depois de rejeitarem esse modelo econômico na década de 2000, os dois países estão atualmente funcionando em modo de crescimento elevado. Assim, o novo-desenvolvimentismo não é uma proposta teórica, mas expressa experiências nacionais bem-sucedidas. E a ortodoxia convencional nem é uma estratégia de crescimento nem deriva de uma sólida macroeconomia do desenvolvimento; é macroeconomia da estagnação.

As políticas derivadas de uma sólida macroeconomia do desenvolvimento devem necessariamente ser orientadas para práticas fiscais responsáveis, uma taxa média de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva; esse é o tripé das políticas do novo-desenvolvimentismo. Quando os macroeconomistas dos países ricos discutem as políticas monetária e fiscal nos próprios países, podem divergir, mas concordam com esses três pontos. A ortodoxia convencional, como aplicada nos países em desenvolvimento, porém, mostra uma

prática bastante diferente. Embora esteja sempre exigindo disciplina fiscal, ela é frouxa quanto a isso; o Brasil, por exemplo, atingiu a cada ano desde 1999 a meta fiscal definida pela ortodoxia convencional,¹¹ mas os problemas fiscais não foram superados. A ortodoxia convencional não se acanha em afirmar que a taxa de juros de equilíbrio real do Brasil é de 9% ao ano e em defender a política de taxa de juros do Banco Central que resultou em uma taxa média de 12% em termos reais nos últimos anos – uma taxa de juros de curto prazo que, no caso especial do Brasil, aumenta diretamente a dívida pública.¹² E a ortodoxia convencional insiste, contra toda evidência, que é impossível administrar a taxa de câmbio de longo prazo; isto pode ser verdade para os Estados Unidos, cujo dólar é a moeda reserva internacional, mas não é verdade para outros países.

Dessas três políticas, a política crucial é a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Entendo por “competitiva” ou “taxa de câmbio de equilíbrio real” a taxa de câmbio que não apenas equilibra intertemporalmente a conta corrente, mas garante a viabilidade competitiva dos setores de bens comercializáveis que usam tecnologias de ponta. Como veremos no Capítulo 4, os países em desenvolvimento enfrentam uma tendência de suas moedas a uma relativa sobrevalorização, que o novo-desenvolvimentismo neutraliza.

COMPARAÇÃO EMPÍRICA

Para desenvolver uma estratégia de crescimento, precisamos encontrar as políticas econômicas-chave ou as variáveis institucionais de curto prazo exigidas pelo crescimento. Não devemos buscar instituições de longo prazo, porque elas estão fortemente relacionadas com o nível de desenvolvimento econômico e cultural, mas sim políticas de curto prazo que podem ser alteradas com maior facilidade e rapidez. Problemas que podem ser resolvidos com políticas

¹¹ Entre 1999 e 2002, a meta de superávit primário definida pelo FMI foi de 3,5% do PIB, depois aumentada para 4,25%.

¹² No Brasil, não há diferença entre a taxa de juros de curto prazo e a taxa de juros de longo prazo, pois é a primeira, estabelecida pelo Banco Central, que determina os juros pagos sobre os títulos do Tesouro brasileiro. Essa é uma prática financeira absurda – uma herança do tempo da alta inflação inercial que é cuidadosamente preservada pelos representantes da ortodoxia convencional.

macroeconômicas de curto prazo podem ser tratados com relativa eficácia, e os resultados podem ser significativos no curto prazo, enquanto as políticas de longo prazo – geralmente legais, quando não constitucionais – são difíceis de elaborar e levam tempo para produzir resultados. Quais são então essas políticas? Uma maneira de chegar a elas é por simples observação e comparação, como tentei fazer neste capítulo; outra maneira é procurar uma hierarquia de causas ou a cadeia causal subjacente à variável que afeta diretamente o crescimento, isto é, a taxa de investimento. No entanto, se conseguirmos identificar as políticas estratégicas nessa cadeia causal, esse será um método complementar para definir as variáveis estratégicas existentes no novo-desenvolvimentismo. Essa é uma tarefa difícil porque, nas relações sociais e econômicas, as causas frequentemente se sobrepõem e operam em diferentes direções: causa e efeito se reforçam mutuamente. Embora essas causas variem de país para país, acredito que o problema seja essencialmente macroeconômico: do lado da demanda, altas taxas de juros e taxas de câmbio não competitivas diminuem as oportunidades de investimento lucrativo e deixam sem utilização uma enorme parcela dos recursos humanos e materiais de que o país dispõe. As altas taxas de juros desencorajam o investimento empresarial e produtivo, enquanto a taxa de câmbio sobrevalorizada reduz os lucros esperados sobre os investimentos voltados para a exportação. Por outro lado, o mercado interno sofre com a existência de uma oferta ilimitada de mão de obra que mantém os salários crescendo mais lentamente do que a produtividade. Juntos, esses dois preços macroeconômicos desequilibrados e essa distorção no mercado de trabalho reduzem a capacidade de investimento e poupança do país, além de provocarem maior desigualdade.¹³ Para que a taxa de investimento cresça, a demanda efetiva precisa aumentar; para isso, a taxa de câmbio não deve ser

¹³ Ferreira, Baptista e Pessoa (2006) realizaram um importante estudo econométrico para determinar por que a taxa de investimento do Brasil não aumentou depois de 1994. Eles encontraram dois culpados principais: a alta taxa de juros e a alta carga tributária. O teste não inclui a taxa de câmbio: se a tivessem incluído, provavelmente teriam descoberto que essa taxa também era significativa. Miguel Bruno (2006: 103), por sua vez, também usou estudos econométricos para mostrar que a taxa média de lucro bruto e a taxa de acumulação caíram sistematicamente no Brasil entre meados dos anos 1970 e o início dos anos 1990. Desde então, porém, as duas taxas se dissociaram, com a taxa de acumulação caindo e a taxa de lucro subindo. O aumento da taxa de lucro, que compensa em parte a elevação da taxa de juros, está relacionado com a redução da parcela dos salários na renda nacional.

cronicamente sobrevalorizada e os salários não devem crescer mais lentamente do que a produtividade. Como veremos neste capítulo, a taxa de câmbio tende a ser sobrevalorizada nos países em desenvolvimento e, assim, somente uma política econômica que neutralize essa tendência garantirá a taxa de câmbio competitiva que é necessária para um crescimento econômico sustentado.

Embora outras variáveis políticas também sejam relevantes – sobretudo uma austera política fiscal e monetária que mantenha a taxa básica de juros média em nível moderado – essas são obviamente políticas desejáveis que não precisam de muita discussão. Se o Estado precisa ser forte ou capaz – um verdadeiro instrumento da ação coletiva para cada nação –, deve manter suas contas equilibradas. Somente em tempos de recessão, e temporariamente, é que Keynes recomenda uma política fiscal expansiva. Por outro lado, uma taxa moderada de juros de curto prazo é essencial para o desenvolvimento econômico, pois a oportunidade para investir depende da diferença entre a taxa de lucro esperada e a taxa de juros.

Desse modo, usando um ou outro método para definir as principais políticas de crescimento que têm resultados no curto prazo, chegaremos a uma lista simples. Embora o *catch up* dependa de outras variáveis, depende essencialmente da taxa de acumulação do país, e esta, por sua vez, depende (1) da existência de uma taxa de câmbio competitiva; (2) de uma taxa de juros moderada paga sobre a dívida pública; e (3) de um déficit público pequeno para que o Estado, juntamente com o setor privado, consiga poupar e investir. No restante deste capítulo eu uso essas variáveis para apresentar uma simples comparação entre os países asiáticos que adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento e os países latino-americanos que, a partir do final da década de 1980 (Bolívia e México) ou do início da década de 1990 (Argentina e Brasil), adotaram a ortodoxia convencional.

Limitarei minha comparação aos países listados na Tabela 1. Uma classificação mais abrangente dos países em desenvolvimento levaria em conta, além dos países asiáticos dinâmicos e dos latino-americanos, os outros países de renda média que crescem de modo insatisfatório, e os países pobres ou de baixa renda. No entanto, limito minha comparação aos dois grupos, porque há um claro contraste entre a independência dos países asiáticos e a dependência dos países latino-americanos. Minha hipótese simples é que o desempenho

Tabela 1: Crescimento da renda média *per capita* nos países asiáticos dinâmicos e nos principais países latino-americanos: 1990-2005.

Países Asiáticos dinâmicos	Crescimento anual	Principais países latino-americanos	Crescimento anual
China	11,2	Argentina	4,3
Coreia	7,4	Bolívia	3,4
Índia	6,2	Brasil	2,9
Indonésia	5,5	Chile	6,5
Malásia	6,1	Colômbia	3,5
Tailândia	6,4	Guatemala	2,8
Taiwan	7,0	México	3,9
Vietnã	8,1	Peru	4,2
Taxa média	7,2	Taxa média	3,9

Fonte: FMI, World Economic Outlook. Observação: países grandes, acima de 10 milhões de habitantes. Com exclusão de países especializados nas exportações de petróleo.

superior dos países asiáticos dinâmicos se deve ao fato de que sua estratégia nacional de desenvolvimento se baseava em uma taxa de câmbio competitiva, em maior equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, em uma maior taxa de investimento do que as mesmas variáveis nos países latino-americanos. Limito minha comparação aos oito Estados-nação asiáticos dinâmicos e aos principais países latino-americanos¹⁴ listados na Tabela 1, com suas respectivas taxas de crescimento. Faço a comparação a partir de 1990 porque, no ano anterior, a solução para a crise da dívida externa havia sido elaborada pelo Plano Brady (que teve origem no nome do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady); da mesma forma, foi em torno desse ano que os países latino-americanos, enfraquecidos pela grande crise da dívida externa dos anos 1980,

¹⁴ O critério para a inclusão de países latino-americanos na comparação foi a incidência combinada de uma renda anual *per capita* superior a US\$3 mil (de acordo com a medida de paridade de poder de compra) e uma população de mais de 10 milhões de habitantes. Foram excluídos os países especializados nas exportações de petróleo ou gás natural.

renderam-se à ortodoxia convencional, enquanto os países asiáticos dinâmicos continuaram com as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento.¹⁵ A tabela mostra a enorme diferença nas taxas de crescimento dos dois grupos de países. Se compararmos as simples taxas médias de crescimento *per capita* dos dois grupos (7,2% para os países asiáticos dinâmicos *versus* 3,9% para os países latino-americanos) com a taxa média de crescimento dos países ricos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no período,¹⁶ a saber, 4,3%, observamos que os países asiáticos estão alcançando os desenvolvidos, enquanto os países latino-americanos não estão. Durante o período da comparação, somente o Chile atingiu boas taxas de crescimento. Se considerarmos os últimos cinco anos (2003-2007), a Argentina também mostraria taxas elevadas.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento para países de renda média não significa uma forte intervenção do Estado na economia. Certamente o Estado terá um papel maior do que simplesmente garantir o estado de direito ou as liberdades, a propriedade e os contratos, além da estabilidade de preços, como recomendado pela ortodoxia convencional. Mas ele não precisará envolver-se em uma política industrial agressiva, como sugerido pelo antigo desenvolvimentismo,¹⁷ nem agir novamente como um Estado produtor direto, renacionalizando empresas privatizadas, porque já conta com uma estrutura de mercado, com empresários, técnicos e trabalhadores, e com um estoque de capital e um setor privado capazes de investir e poupar, e que não necessitam das políticas intervencionistas que eram seguidas na época do nacional-desenvolvimentismo. O Estado também não precisará ser protecionista, salvo se a proteção contribuir para neutralizar a doença holandesa,¹⁸ porque a indústria

¹⁵ Na década de 1990, alguns países asiáticos de crescimento rápido, especificamente Coreia, Indonésia, Malásia e Tailândia, também se submeteram em parte à ortodoxia convencional, aceitando a teoria do crescimento com déficits em conta corrente. O resultado foi a crise financeira de 1997 e o imediato retorno daqueles países ao crescimento com poupança interna.

¹⁶ Coreia, Eslováquia, Hungria, México, Polónia, Portugal, República Tcheca e Turquia não foram incluídos no cálculo dessa média.

¹⁷ Ele sempre precisará ter alguma política industrial, como fazem os países ricos.

¹⁸ As tarifas de importação são um modo de neutralizar parcialmente a doença holandesa, porque desvalorizam a moeda somente para o mercado interno, não para as exportações (Bresser-Pereira, 2008).

manufatureira já não é mais uma indústria nascente; ao contrário, ela é ou deveria ser o agente de uma economia voltada para a exportação.

A política decisiva que revela a presença de uma estratégia nacional de desenvolvimento em um país de renda média não é nem a forte intervenção do Estado na economia, necessária apenas nos primeiros estágios de crescimento econômico, nem instituições adequadas, porque sua qualidade tende a ser altamente relacionada com o nível de desenvolvimento do país. Ao contrário, é uma competente política macroeconômica, que também sofre essa restrição, mas que costuma ser contornada por formuladores de políticas competentes. Essa política depende de três pilares: um severo ajuste fiscal, uma taxa de juros moderada (que pode variar de acordo com a política monetária que estiver sendo implementada) e uma taxa de câmbio competitiva. O severo ajuste fiscal mantém o Estado financeiramente saudável e evita que ele se torne excessivamente endividado. A taxa de juros moderada contribui para o ajuste fiscal (se o Estado ainda tiver uma dívida pública elevada) e encoraja os investimentos privados. A taxa de câmbio competitiva, que pode ser inferida da existência de um superávit em conta corrente ou pequeno déficit, abre lucrativas oportunidades de investimento orientado para as exportações; ela também mostra que os salários e o consumo reais não estão sendo artificialmente aumentados por uma taxa de câmbio sobrevalorizada, que a saúde financeira do Estado-nação é boa, e que o país não corre o risco de sofrer crises recorrentes do balanço de pagamentos. O pressuposto é que o Estado, além de estar em condições de administrar suas finanças e a taxa de juros básica ou de curto prazo (há pouca controvérsia sobre isso), é também capaz, no quadro de um regime de flutuação cambial, de administrar sua taxa de câmbio e assim neutralizar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização existente nos países em desenvolvimento, em razão da doença holandesa e da atração que esses países exercem sobre o capital dos países ricos. Assim, o novo-desenvolvimentismo – o nome da estratégia usada atualmente pelos países de renda média mais bem-sucedidos – pode ser identificado em um país se nele observarmos três indicadores econômicos que são razoavelmente fáceis de detectar: um déficit público baixo ou igual a zero, o que indica equilíbrio fiscal; um superávit ou um pequeno déficit na conta corrente, o que indica uma taxa de câmbio competitiva; e uma alta relação investimento/PIB – a principal consequência das outras duas variáveis e condição fundamental para o *catch up*. Embora as três variáveis

sejam importantes, o superávit em conta corrente ou pequeno déficit é, a meu ver, a mais importante, porque revela que a taxa de câmbio está sendo administrada corretamente e que sua tendência à sobrevalorização está sendo neutralizada. Esse é um aspecto fundamental, porque a taxa de câmbio é o preço macroeconômico mais estratégico, na medida em que influencia praticamente todos os agregados macroeconômicos. Se nos perguntamos qual é o “segredo” do extraordinário crescimento dos países asiáticos dinâmicos, a resposta provavelmente será a política de crescimento com poupança interna baseada em uma taxa de câmbio competitiva. Isso não significa que esses países rejeitaram o investimento externo, mas simplesmente que eles não incorrem déficits em conta corrente a não ser por breves períodos. O investimento externo na China, por exemplo, não tem o objetivo de financiar o déficit em conta corrente, como ocorreu na América Latina, mas de permitir o acesso à tecnologia e aos mercados externos.

Tabela 2: Taxa de investimento, déficit público e déficit em conta corrente em dois grupos de países (porcentagem média anual do PIB - 1990-2005)

	Taxa de Investimento	Déficit público	Saldo em conta corrente
Países asiáticos dinâmicos	28,11	1,42	0,76
Principais países latino-americanos	18,32	1,98	-2,72

Fontes: FMI, Banco Mundial, CEPAL, Banco Asiático de Desenvolvimento e UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento).

Com base nas observações anteriores, minha hipótese é que deve haver correlação positiva entre, de um lado, o crescimento econômico e, de outro, um déficit público baixo, um superávit em conta corrente e uma alta taxa de investimento – e que, portanto, quando comparamos países e seu desempenho econômico, essas três variáveis são um bom indicador da presença em um país de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Os dados da Tabela 2 confirmam essa hipótese na comparação entre os países asiáticos dinâmicos e os países latino-americanos em termos de seus déficits públicos, seus déficits em conta corrente e suas taxas médias de investimento para o período 1990-2005. A previsão de que os países asiáticos dinâmicos teriam menores déficits

públicos, superávits em conta corrente, em lugar de déficits, e maiores taxas de investimento do que os países latino-americanos está amplamente confirmada: nos países asiáticos há menores déficits públicos, superávits em conta corrente e taxas muito maiores de investimento. O coeficiente de correlação entre esses três fatores e as taxas de crescimento é significativo e positivo; as correlações do crescimento com a taxa de investimento (0,83) e com o saldo em conta corrente (0,6) são mais significativas do que com o equilíbrio fiscal público (0,18).¹⁹

A fim de reforçar esse argumento, realizamos um teste econométrico no qual definimos o PIB *per capita* como a variável dependente (em dólares dos Estados Unidos ajustados pela PPP [paridade do poder de compra]) e, como variáveis explicativas, o saldo em conta corrente, o resultado fiscal do setor público (positivo indica, portanto, um superávit) e a taxa de investimento (todos os três calculados em relação ao PIB). Os dados foram organizados em um painel de 16 países (aqueles incluídos na Tabela 1), abrangendo o período de 1990 a 2005. Foi feita inicialmente uma regressão em um painel com efeitos fixos, cujos testes apontaram para a ocorrência de uma autocorrelação entre as séries. Assim, decidimos realizar uma regressão a partir de uma equação diferencial de primeira ordem daquelas variáveis e do uso de erros-padrão robustos.²⁰ A equação usada no teste e os resultados econométricos podem ser encontrados no Apêndice deste capítulo.

Os coeficientes e os erros-padrão (robustos) indicam que as três variáveis são significativas para explicar o comportamento do PIB *per capita*. Com relação ao déficit público e ao déficit em conta corrente, o coeficiente é de 10%, se comparado à taxa de investimento, a saber, de 5%. Os três coeficientes são positivos, confirmando o papel daquelas variáveis na maior ou menor taxa de crescimento do PIB *per capita* de uma economia.²¹

¹⁹ Calculamos a correlação entre os valores médios (das citadas variáveis) nos diferentes países durante o período em questão (1990-2005). Em lugar do déficit público, utilizamos o resultado fiscal do setor público e, portanto, neste caso, a correlação positiva ocorre entre o superávit do setor público e o PIB *per capita*.

²⁰ Na verdade, heterocedasticidade – erros-padrão robustos. A regressão inclui estimadores de mínimos quadrados generalizados.

²¹ Deve-se também mencionar que, como as variáveis relativas ao saldo em conta corrente e à taxa de investimento estão defasadas por um período, seu impacto sobre o PIB *per capita* ocorrerá no período seguinte, enquanto o impacto do déficit público ocorre no período atual.

Essas três variáveis estão associadas a um Estado forte, livre de dívidas e que funciona como um instrumento de ação coletiva para a nação e, portanto, como um instrumento da estratégia nacional de desenvolvimento. Elas também estão relacionadas a uma política de crescimento com poupança interna que, aliada à política destinada a neutralizar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização, garante, do lado da demanda, oportunidades lucrativas de investimento. Geralmente, os trabalhos e estudos sobre o desenvolvimento econômico privilegiam o lado da oferta, focalizando sua atenção sobre o desenvolvimento de capital humano, tecnologia e infraestrutura econômica. Sem negar a importância dessa questão, assumo em minha análise que os países em desenvolvimento têm abundantes recursos humanos e de capital que estão ociosos ou são mal utilizados em razão da taxa de câmbio cronicamente sobrevalorizada. O sucesso dos países asiáticos dinâmicos é, em parte, devido a seu permanente controle sobre a taxa de câmbio, evitando que se valorize e, assim, garantindo a existência de boas oportunidades de investimento para os empresários e o pleno emprego dos fatores.²²

Concluindo, a globalização comercial representa uma oportunidade para os países de renda média na medida em que eles têm vantagens competitivas derivadas de sua mão de obra barata e da possibilidade de imitar ou comprar tecnologia a um custo relativamente baixo. No entanto, para aproveitar essa oportunidade, o Estado-nação precisa ser autônomo e capaz de formular uma estratégia nacional de competição ou de desenvolvimento. A teoria de que a globalização, tornando os Estados-nação mais interdependentes, teria reduzido sua importância é falsa, porque a maior interdependência deriva não da maior cooperação, mas da maior competição internacional. É verdade, porém, que a globalização financeira é prejudicial aos países de renda média, na medida em que os leva a perder controle de suas taxas de câmbio, que deixam de ser competitivas em razão da existência de uma tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio.

²² Na década de 1990, alguns países asiáticos (Coreia, Tailândia, Malásia e Indonésia), influenciados pela força do argumento que encorajava os países em desenvolvimento a crescerem com poupança externa, abandonaram seus controles clássicos sobre a taxa de câmbio, abriram suas contas financeiras externas e concordaram em crescer com poupança externa. O resultado foi a crise de 1997. Mas eles aprenderam a lição, voltaram para o caminho certo, depreciaram suas moedas e desde então experimentaram grandes superávits em conta corrente.

Tendo em vista a natureza estratégica da taxa de câmbio e sua tendência à sobrevalorização nos países em desenvolvimento, a distinção entre globalização comercial econômica e globalização financeira se torna essencial. Enquanto a globalização comercial proporciona uma oportunidade para os países de renda média, a globalização financeira, ao abrir a conta de capital, leva-os a perderem o controle de suas taxas de câmbio. A sobrevalorização dessa taxa limita as oportunidades lucrativas de investimento nos setores de bens comercializáveis que não estão dando origem à doença holandesa, resultando em taxas de crescimento menores do que a capacidade de oferta potencial do país. E o que vemos então nos países de renda média é a emigração de uma parte substancial de seus recursos humanos – os mais instruídos – para países ricos, em virtude da falta de oportunidades de trabalho no próprio país.

Embora estejamos na era da globalização, isso não significa que os países não possam administrar sua taxa de câmbio impondo tributos sobre as vendas das commodities que dão origem à doença holandesa e controlando os ingressos de capital, quando a mera aquisição e esterilização das reservas não forem suficientes para neutralizar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização. As teorias neoliberal e neoclássica de que a taxa de câmbio não pode ser administrada no longo prazo foram repetidamente refutadas.

Quais são os resultados das duas abordagens? O resultado da ortodoxia convencional na América Latina é bem conhecido: quase-estagnação. Desde 1990, pelo menos, a verdade de Washington e Nova York se tornou hegemônica nessa região, que é marcada pela dependência. Ocorreram reformas e ajustes de todos os tipos, mas nenhum desenvolvimento se produziu. Os resultados do novo-desenvolvimentismo na América Latina, por sua vez, não podem ser medidos. O Chile o utilizou, mas é um pequeno país, e suas políticas estão a meio caminho entre as duas estratégias. A Argentina dos Kirschner e do antigo ministro da Fazenda Roberto Lavagna é o único experimento concreto mas, tendo começado em 2002, é recente demais para permitir uma avaliação objetiva. Ainda assim, o novo-desenvolvimentismo está mais do que provado, porque não é nada mais do que a estratégia que os países dinâmicos da Ásia têm seguido.

Pode o novo-desenvolvimentismo se tornar hegemônico na América Latina como foi o antigo desenvolvimentismo no passado? O fracasso da ortodoxia convencional me garante que isso é realmente possível. A crise da Argentina

em 2001 foi um ponto de inflexão: o réquiem da ortodoxia convencional. Nenhum país foi mais fiel na adoção de suas orientações; nenhum presidente foi mais dedicado à construção da confiança do que Carlos Menem. Os resultados são de conhecimento comum. Por outro lado, o pensamento neodesenvolvimentista está se renovando. Tem à sua disposição uma nova geração de macroeconomistas do desenvolvimento que são capazes de pensar por sua própria conta, em lugar de simplesmente aceitar as recomendações das instituições financeiras internacionais. Há, no entanto, uma questão de hegemonia ideológica a ser solucionada. Os países latino-americanos retomarão o desenvolvimento sustentado somente se seus economistas, empresários e a burocracia do Estado se lembrarem da bem-sucedida experiência que foi o antigo desenvolvimentismo, e mostrarem que são capazes de dar um passo à frente. Eles já criticaram os antigos erros e perceberam os fatos históricos novos que os afetam. Eles precisam agora reconhecer que a revolução nacional que estava em curso, adotando o antigo desenvolvimentismo como estratégia nacional, foi interrompida pela grande crise da década de 1980 e pela onda ideológica neoliberal vinda do Norte. Precisam realizar um diagnóstico aprofundado da quase-estagnação causada pela ortodoxia convencional. Devem ter em mente que as políticas-chave que necessitam de mudança são as políticas macroeconômicas, sobretudo as relacionadas à taxa de juros e à taxa de câmbio. Precisam atentar para a estratégia nacional de desenvolvimento dos países asiáticos dinâmicos. Precisam se envolver no grande esforço nacional coletivo de rejeitar a macroeconomia da estagnação que a ortodoxia convencional significa, e de formular uma nova estratégia nacional de desenvolvimento para seus países. Acredito que essa retomada de consciência está plenamente em andamento. O desenvolvimento da América Latina sempre foi “nacional-dependente”, porque suas elites sempre estiveram em conflito e eram ambivalentes – às vezes afirmando-se como líderes nacionais, outras cedendo à hegemonia ideológica externa. Há um elemento cíclico nesse processo, porém, e tudo parece indicar que a era do neoliberalismo e da ortodoxia convencional passou e que novas perspectivas estão se abrindo para a região.

APÊNDICE

Equação

A equação usada no teste e os resultados econométricos da regressão são:

$$d.PIBk_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 d.Defpub_{i,t} + \beta_2 ldInvest_{i,t} + \beta_3 ldContcorr_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

onde: $d.PIBk$ = PIB *per capita* (primeira diferença), $d.Defpub$ = Resultado do setor público/PIB (primeira diferença), $ldInvest$ = Taxa de investimento (formação bruta de capital fixo/PIB – primeira diferença defasada por um período), $ldContacorr$ = Saldo em conta corrente/PIB (primeira diferença defasada por um período), i = país, e t = período.

Resultados da Análise de Painei

Regressão GLS de efeitos aleatórios	Número de obs	= 224
Variável de grupo (i): paísnum	Número de grupos	= 16
R-sq: dentro = 0,0738	Obs por grupo: min	= 14
entre = 0,0137	média	= 14
global = 0,0301	máx	= 14
Efeitos aleatórios u_i ~ Gaussiana	Wald $\chi^2(4)$	= 38,37
$\text{corr}(u_i, X) = 0$ (assumido)	Prob > χ^2	= 0,00

D.pibk	Coef.	Robusto Erro padrão	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
D.defpub	36,86118	19,69917	1,87	0,06	-1,748483 75,47085
ldinvest	36,57935	15,33271	2,39	0,02	6,527793 66,63091
ldcontcorr	20,08072	12,30499	1,63	0,10	-4,036613 44,19805
_cons	354,9966	74,5847	4,76	0,00	208,8133 501,18