

Novo Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho a ser publicado no livro organizado por Eli Diniz. Versão de 26 de maio de 2007.

Abstract. The failure of the ‘conventional orthodoxy’ and its macroeconomics of stagnation in promoting economic growth in Latin America opened room in each country for the rise of national strategy of growth which we call ‘new developmentalism’. Capitalist development depends on a national strategy that relies on a nation capable of formulating it. Old national-developmentalism was an effective strategy in promoting growth in Latin America since the 1930s, but in the 1980s got distorted and surpassed by the facts. Differently from it, new developmentalism is export oriented national development strategy emphasizing the role of effective macroeconomic stability. It rejects protectionism as well as it rejects growth with foreign savings, limits state intervention to strategic industrial policies, and criticizes conventional orthodoxy’s macroeconomic policies. While conventional orthodoxy macroeconomics is based on high interest rates and overvalued currency, new developmentalism asks for a moderate average interest rate and a competitive exchange rate. Since there is a tendency to overvaluation of the local currencies in developing countries due the ‘Dutch disease’, to manage the exchange while keeping it floating rate is required.

Key words: developmentalism, orthodoxy, exchange rate, national strategy.

As políticas neoliberais implantadas na América Latina em consequência da grande crise da dívida externa dos anos 1980 fracassaram em promover a verdadeira estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento dos países. Dadas as vantagens que possuem, principalmente de mão-de-obra relativamente barata, os países latino-americanos deveriam estar em ativo processo de *catch up* – de alcançamento dos níveis dos países ricos – mas é o contrário o que vem ocorrendo. Desde 1980, a economia brasileira se encontra em situação de câmbio apreciado, taxas de juros estratosféricas, baixo crescimento e alto desemprego. A taxa de crescimento da renda por habitante, que era de 4% ao ano entre 1950 e 1980, caiu para menos de 1% nesse período. Em 1994 o Plano Real, usando a teoria da inflação inercial, logrou neutralizar a inercial inflacionária e terminar com a alta inflação que assolara o país durante quatorze anos, mas em seguida foram retomadas políticas macroeconômicas ortodoxas, e a esperada retomada do desenvolvimento não ocorreu. A partir de 2002, um choque externo estrutural, causado por grande prosperidade mundial, aliado a duas grandes desvalorizações reais da moeda brasileira, dobrou as exportações, mas nem assim o país voltou a crescer de maneira satisfatória. Enquanto, entre 1930 e 1980, nenhum país crescia mais rapidamente do que o Brasil, desde 1980, ou desde 1994, é um dos países cuja economia menos cresce.¹ Em consequência do fracasso das políticas econômicas recomendadas pelo Norte, nota-se hoje em toda a América Latina uma forte reação à

¹ O Brasil crescia mais rapidamente do que qualquer outro país em termos brutos; em termos *per capita*, o Japão crescia um pouco mais depressa porque sua população crescia mais lentamente.

ortodoxia convencional, ou seja, ao conjunto de diagnósticos, recomendações e pressões que o Norte faz aos países em desenvolvimento. Significa isto que os países de renda média da região, com amplos mercados internos e democracias consolidadas, como é o caso do Brasil, da Argentina, e de vários outros, voltarão ao nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 que tanto êxito teve em promover o desenvolvimento, ou podemos e devemos pensar em um ‘novo desenvolvimentismo’ que seja um terceiro discurso – que seja uma alternativa tanto à ortodoxia convencional quanto ao velho desenvolvimentismo? Neste trabalho, depois de analisar a crise da estratégia nacional de desenvolvimento que foi o antigo desenvolvimentismo, compararei o novo desenvolvimentismo que está surgindo com sua versão anterior, e com a ortodoxia convencional. O objetivo é mostrar que, ao contrário do que afirma o pensamento dominante neoliberal segundo o qual a alternativa à ortodoxia é o populismo econômico ou o atraso, existe uma alternativa responsável e muito mais compatível com o desenvolvimento econômico. Essa alternativa supõe que países de renda média como o Brasil já realizaram sua Revolução Capitalista, já possuem uma classe empresarial competente e uma ampla classe média, suas instituições já são razoavelmente modernas, de forma que a atividade econômica pode ser muito mais coordenada pelo mercado do que o foi nos anos 1950 ou nos anos 1970. É preciso, entretanto, que a política macroeconômica não seja frouxa no plano fiscal, não favoreça juros exorbitantes, e não se conforme com taxas de câmbio apreciadas, não competitivas. Caso se tenha uma política macroeconômica desse tipo, haverá espaço ainda para política industrial, mas esta será estratégica complementando as falhas de mercado ao invés de substituindo-se a ele.

Neste trabalho ofereço uma explicação para a quase-estagnação de longa duração da economia brasileira. Esta não cresce porque perdeu o conceito de nação, passou a adotar as políticas recomendadas por seus concorrentes internacionais – a ortodoxia convencional – e mantém sua economia só aparentemente estável do ponto de vista macroeconômico; na verdade, está presa a uma armadilha de altas taxas de juros e baixa taxa de câmbio que mantém as taxas de poupança e de investimento deprimidas – uma armadilha que a política econômica reforça em vez de identificar e superar. Por que acontecem esses erros? Há, naturalmente, um problema de incompetência, há as dificuldades em se fazer um verdadeiro ajuste fiscal, e há os interesses internos na manutenção de uma alta taxa de juros e em uma baixa taxa de câmbio. Mas a razão principal está no fato que, desde 1995, depois de quinze anos de crise e de falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento, a política macroeconômica do país subordinou-se integralmente aos ditames da ortodoxia convencional originária em Washington: a “estratégia” econômica do país passou a ser ditada pelo exterior. Nunca os formuladores brasileiros de política econômica foram tão elogiados por Washington e Nova York quanto nos últimos doze anos. A lógica subjacente da ortodoxia convencional, porém, não é a retomada do desenvolvimento, nem mesmo a estabilidade macroeconômica, mas atender aos interesses comerciais e financeiros dos países ricos e, portanto, neutralizar a capacidade de países de renda média, como o Brasil, que são vistos como competidores e como uma ameaça devido a sua mão-de-obra barata. Isto decorre da própria natureza da globalização, caracterizada por uma competição econômica generalizada entre os Estados-nação. Nessa competição, que vem cada vez mais se acentuando, os países de renda média representam uma ameaça objetiva para os países ricos devido, principalmente, a sua mão-de-obra barata. A ameaça é, principalmente, aos trabalhadores e às classes médias, tanto profissionais ou assalariadas, quanto empresarias dos países ricos, que sofrem diretamente a competição vinda dos países em desenvolvimento; por isso, foram os trabalhadores americanos que se opuseram à entrada do México no NAFTA; já os interesses das grandes empresas multinacionais e de seus executivos e acionistas não são tão claros porque uns perdem, outros ganham.

Como, porém, esses países são democracias, e os políticos desempenham um papel estratégico, o pensamento hegemônico e as políticas dele derivadas acabam representando a média dos interesses nacionais; é esse pensamento, expresso na ortodoxia convencional, que vê os países de renda média, como o Brasil, como uma ameaça.² No longo prazo estão, provavelmente, equivocados, porque acabarão se beneficiando do maior desenvolvimento econômico de todos os países; mas no curto prazo a estagnação dos salários nos países ricos está claramente relacionada com a crescente competição dos países que contam com mão-de-obra barata.

Seguindo um padrão comum a um grande número de países em desenvolvimento, desde 1991, com um breve interregno no governo Itamar Franco quando se formulou e implementou o Plano Real, as autoridades econômicas brasileiras adotaram as reformas recomendadas pela ortodoxia convencional e a política monetária baseada em juro alto e câmbio apreciado. O mesmo ocorreu em todos os países latino-americanos que, aceitando as recomendações da ortodoxia convencional, perderam o controle sobre sua taxa de câmbio quando aceitaram a abertura das contas financeiras e a política de crescimento com poupança externa proposta por Washington e Nova York; a única exceção foi o Chile que, acertadamente, liberalizou sua economia e a orientou para a exportação, mas ao mesmo tempo impôs controles à entrada de capitais e, assim, administrou sua taxa de câmbio. Não por acaso, entre os países latino-americanos, apenas o Chile cresceu satisfatoriamente. A inadequação dessa ortodoxia à tarefa de promover a retomada do desenvolvimento econômico, entretanto, manifestou-se cedo. O segundo país que a adotou – o México – enfrentou crise de balanço de pagamentos já em 1994, e, como foi o país que mais se comprometeu com a ortodoxia convencional, permanece até hoje quase-estagnado. Em seguida, em 1998, foi a vez do Brasil. A crise, porém, que marcou definitivamente o fracasso da ortodoxia convencional foi a da Argentina, país que, com Carlos Menem, havia adotado de forma integral todas as suas recomendações e recebido todos os seus elogios.

Da mesma forma que a Argentina foi, o Brasil continua a ser um exemplo-limite do desastre que representa a adoção sem crítica da ortodoxia convencional por um país em desenvolvimento. Enquanto os países asiáticos realizaram sua revolução capitalista sem aceitar algumas das recomendações-chave da ortodoxia convencional – particularmente aquelas relativas à abertura da conta de capitais e à política de crescimento com poupança externa –, o Brasil, como quase todos os países latino-americanos, subordinou-se a ela e aos interesses locais do capital improdutivo ou rentista, e ficou para trás na grande competição internacional que caracteriza o capitalismo global dos nossos dias. Vários estudos mostraram os maus resultados da aplicação do Consenso de Washington na América Latina. O mais recente (Berr e Combarnous, 2006: 13-15) adotou o método de análise fatorial para examinar o impacto dessas reformas em 23 países da América Latina e do Caribe no período 1990-2003, e chegou à conclusão que “um engajamento no processo de reformas não é acompanhado por crescimento mais forte significativo ou uma significativa diminuição da pobreza”. Além disso, “os ‘bons alunos’ não alcançaram resultados de crescimento econômico maior do que os outros”. Na Ásia, vários países, que antes resistiam bem à hegemonia da ortodoxia convencional, como a Coreia do Sul, a Tailândia, a Indonésia e a Malásia, também cometeram esse

² A China e a Índia, cuja mão-de-obra é ainda mais barata, são naturalmente mais temidas pelos países ricos, mas o Brasil também o é. Isto fica claro, por exemplo, na matéria do correspondente do jornal *Valor* (26.11.2006) em Washington sobre a atitude dos congressistas americanos em relação ao Brasil. Segundo Ricardo Balthasar, “os políticos americanos... que sabem alguma coisa do Brasil o vêem essencialmente como um competidor a enfrentar e como uma ameaça ao bem-estar de trabalhadores e fazendeiros americanos”.

erro no início dos anos 1990, e enfrentaram a crise de 1997, enquanto, na mesma época, e expostos aos mesmos constrangimentos, outros países do Leste Asiático, especialmente China, Índia e Taiwan, mantinham o controle de suas taxas de câmbio, impedindo-as de se apreciar, e continuavam a crescer. Mais genericamente, no plano das reformas, enquanto os países latino-americanos aceitavam indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem, perderem coesão e autonomia, os asiáticos foram mais prudentes: aceitaram algumas reformas compatíveis com os níveis mais altos de renda que haviam alcançado, mas preservaram sua autonomia nacional – suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Depois de todas as crises, um país na América Latina parece haver aprendido. Refiro-me à Argentina, que, desde 2003 vem alcançando taxas quase chinesas de crescimento econômico. A política que vem realizando desde a crise de 2001, com o controle das contas públicas, a manutenção da taxa de juros em nível baixo, e a administração da taxa de câmbio graças a esses juros e à imposição de impostos à exportação sobre produtos agropecuários que, por aproveitarem recursos naturais abundantes, podem ser causa da apreciação do câmbio, são indicações de que a Argentina está seguindo um caminho novo-desenvolvimentista. Ainda é cedo para que tenhamos segurança do êxito da Argentina. A inflação, em torno de 12% ao ano em 2006, constitui um problema para o qual a solução encontrada – controles de preços – não é sustentável no médio prazo. As autoridades argentinas, entretanto, vêm se revelando responsáveis no plano fiscal, vêm resistindo bravamente às investidas do Fundo Monetário Internacional – da ortodoxia convencional, portanto – para que aprecie o câmbio para, assim, controlar a inflação. Esse controle terá que vir de outra maneira, através de uma taxa de juros temporariamente mais alta, e de um ajuste fiscal maior – medidas que serão compatíveis com o novo desenvolvimentismo.

Diante do fracasso das políticas neoliberais recomendadas pelos países ricos para promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento, existe, hoje, na América Latina, um claro movimento de rejeição da “ortodoxia convencional”. Significaria isto que os países mais desenvolvidos e com democracias mais sólidas voltarão ao nacional-desenvolvimentismo dos anos 50, que tanto êxito teve em promover o desenvolvimento, mas afinal sofreu distorções e entrou em crise, ou podemos pensar em um “novo desenvolvimentismo”?

Neste trabalho, depois de analisar a crise da estratégia nacional de desenvolvimento que foi o antigo desenvolvimentismo, compararei o novo desenvolvimentismo que está surgindo com sua versão anterior, e com o conjunto de diagnósticos e políticas recomendadas e pressionadas pelos países ricos aos países em desenvolvimento desde que a onda ideológica neoliberal se tornou dominante no mundo: a ortodoxia convencional. Na primeira seção, discutirei o antigo desenvolvimentismo, seu êxito inicial, sua superação por uma série de fatos novos e de distorções, e sua substituição pela ortodoxia convencional a partir do final dos anos 80. Entre as causas de seu abandono e da interrupção da revolução nacional brasileira destaco a teoria da dependência, a exaustão do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, e o peso da nova onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte. Na segunda seção analiso a importância da idéia de nação e da instituição “estratégia nacional de desenvolvimento”, que vejo como a instituição-chave para a promoção do desenvolvimento econômico. Na terceira, discutirei o novo desenvolvimentismo como um “terceiro discurso” entre o populismo da esquerda burocrática e o neoliberalismo da ortodoxia convencional. Na quarta seção, compararei o novo desenvolvimentismo com o antigo. Na quinta, farei sua comparação com a ortodoxia convencional, distinguindo

as políticas voltadas para a estabilidade macroeconômica daquelas voltadas para o desenvolvimento econômico, e, assim, mostrando como o novo desenvolvimentismo é uma alternativa viável, não obstante a insistente afirmação do pensamento hegemônico de que ele próprio é a única alternativa viável; esta apresentação sistemática de idéias, entretanto, não é meramente teórica, mas reflete a experiência bem-sucedida dos países que realizam sua revolução capitalista, mas não aceitam os preceitos da ortodoxia convencional.

O antigo desenvolvimentismo e sua crise

Entre os anos 30 e 70, o Brasil e os demais países da América Latina cresceram a taxas extraordinariamente elevadas. Aproveitaram o enfraquecimento do centro para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada através do Estado. O nome que essa estratégia recebeu foi “desenvolvimentismo”, ou “nacional-desenvolvimentismo”. Com esse nome se queria salientar, primeiro, que o objetivo fundamental da política econômica era o de promover o desenvolvimento econômico, e, segundo, que, para isso, era preciso que a nação, isto é, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores, associados na competição internacional, definissem os meios que utilizariam para alcançar esse objetivo nos quadros do sistema capitalista, e tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado. Os notáveis economistas que então estudaram o desenvolvimento e fizeram propostas de política econômica, e os políticos, técnicos do governo e empresários que mais diretamente se envolveram nesse processo foram chamados de “desenvolvimentistas” porque colocavam o desenvolvimento como objetivo de sua análise econômica e de sua ação política.

Os economistas latino-americanos que, em conjunto com um notável grupo de economistas internacionais, participaram da formulação da “teoria econômica do desenvolvimento” (*development economics*), eram ligados a três correntes que se somavam: a teoria econômica clássica de Smith e Marx, a macroeconomia keynesiana, e a teoria estruturalista latino-americana.³ O nacional-desenvolvimentismo da época não era uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional. Usava aquelas três teorias econômicas para formular, para cada país da periferia capitalista, a estratégia que permitisse alcançar gradualmente o nível de desenvolvimento dos países centrais. Teorias baseadas no mercado, porque não há teoria econômica que não parta dos mercados, mas teorias de economia política que atribuíam ao Estado e a suas instituições um papel central na coordenação da economia. Ao desenvolvimentismo se opunham os economistas neoclássicos que praticavam a “ortodoxia convencional” – ou seja, o conjunto de diagnósticos e de políticas econômicas e reformas institucionais que os países ricos ou do Norte recomendam aos países em desenvolvimento, ou do Sul. Eram então chamados de “monetaristas” devido à ênfase que davam ao controle da oferta de moeda para controlar a inflação.

³ No Brasil, os dois principais economistas da teoria econômica do desenvolvimento corrente foram Celso Furtado e Ignácio Rangel. Dada a projeção internacional do primeiro, ele participou também do grupo fundador da teoria econômica do desenvolvimento, entre os quais destacaram-se Ronsentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer e Albert Hirschman. Em inglês, quando se fala de “development economics”, sabe-se bem do que se está falando; em português ou espanhol, “teoria econômica do desenvolvimento” parece uma expressão genérica, mas aqui eu a usarei no sentido de *development economics* e, portanto, de um conjunto de teorias sobre o desenvolvimento econômico que surge nos anos 40, a partir do trabalho dos economistas citados.

Como o Brasil era um país periférico, ou dependente, cuja revolução industrial estava ocorrendo 150 anos depois da inglesa, e mais de 100 anos depois da americana, o extraordinário desenvolvimento entre os anos 30 e os anos 70 só foi possível na medida em que a nação brasileira foi capaz de usar seu Estado como instrumento para definir e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento, na qual a intervenção do próprio Estado foi significativa. Não se tratava de substituir o mercado pelo Estado, mas tratava-se de fortalecer o Estado para que este pudesse criar as condições necessárias para que as empresas, competindo no mercado, pudessem investir, para que seus empresários pudessem inovar. Todos os países, a partir da própria Inglaterra, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento para realizar sua revolução industrial e continuar se desenvolvendo. O uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi especialmente evidente entre os países hoje desenvolvidos que se atrasaram, mas nunca foram colônias, como a Alemanha e o Japão, e, portanto, nunca se caracterizaram pela dependência.

Já os países periféricos, como o Brasil e os demais países da América Latina que viveram a experiência colonial, quando se tornaram independentes formalmente, continuaram ideologicamente dependentes do centro. Tanto os países centrais de desenvolvimento atrasado, quanto os países ex-colônias precisaram formular estratégias nacionais de desenvolvimento, mas essa tarefa foi mais fácil para os primeiros. Para os países periféricos havia a dificuldade adicional de enfrentar sua própria “dependência”, ou seja, a submissão das elites locais às elites dos países centrais, sendo que estas não estavam interessadas senão no seu próprio desenvolvimento. Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional dos países dependentes que só desencadearam sua industrialização a partir dos anos 1930, ou então da Segunda Guerra Mundial. Seu desenvolvimentismo era nacionalista porque, para se industrializarem, os países precisavam formar seu Estado nacional. O nacionalismo presente no desenvolvimentismo era a ideologia da formação do Estado nacional; era a afirmação de que, para se desenvolverem, os países precisam definir, eles próprios, suas políticas e suas instituições, sua estratégia nacional de desenvolvimento.⁴ Embora não tivessem recebido esse nome, os países centrais atrasados também usaram estratégias desenvolvimentistas porque foram nacionalistas, porque sempre usaram seus próprios critérios e não o de seus competidores para formular suas políticas, e porque usaram seus Estados de forma deliberada para promover seu desenvolvimento.

Nos anos 40, 50 e 60, os desenvolvimentistas e keynesianos foram dominantes na América Latina: constituíram o *mainstream*. Os governos adotavam suas teorias principalmente ao fazerem política econômica. A partir dos anos 70, porém, no contexto da grande onda ideológica neoliberal e conservadora que então se inicia, a teoria keynesiana, a teoria econômica do desenvolvimento e o estruturalismo latino-americano passaram a ser desafiados de forma bem-sucedida pelos economistas neoclássicos, que, em sua grande maioria, passam a adotar uma ideologia neoliberal. A partir dos anos 1980, no quadro da grande crise da dívida externa que fortalece politicamente os países ricos, esses economistas conseguem redefinir, em termos neoliberais, seus preceitos voltados os países em desenvolvimento. A ideológica neoliberal voltada para esses países torna-se hegemônica, expressando-se através do que ficou chamado de Consenso de Washington, mas que eu prefiro chamar de “ortodoxia convencional”, não apenas

⁴ O nacionalismo pode também ser definido, como fez Gellner, como a ideologia que busca dotar cada nação de um Estado. Esta é uma boa definição, mas própria da Europa Central. Na América Latina as nações não estavam ainda plenamente formadas, e, no entanto, foram dotadas de Estados. As nações, porém, eram incompletas, e o regime, semicolonial: com a independência, mudou principalmente a potência dominante, passando da Espanha ou Portugal para a Inglaterra e demais grandes países centrais.

porque é uma expressão mais geral, mas também porque se algum “consenso” existiu nos anos 1990, nos anos 2000 ele desapareceu. Independentemente, porém, de haver sido breve essa dominação, o fato é que a estratégia nacional de desenvolvimento que era o desenvolvimentismo entrou em crise e foi, nos anos 1990, substituída por uma estratégia externa: a ortodoxia convencional.

Vários fatores explicam esse fato. A crise econômica que se desencadeia em 1980 é a primeira. Esta foi, essencialmente, uma crise da dívida externa – portanto, da aplicação da política de crescimento com poupança externa – que resultou em crise fiscal do Estado e em alta inflação inercial. Foi também uma crise da estratégia nacional-desenvolvimentista. Na medida em que o antigo desenvolvimentismo estava baseado na substituição de importações, estavam embutidas nele as razões de sua própria superação. A proteção à indústria nacional, o voltar-se para o mercado, e a redução do coeficiente de abertura de uma economia, mesmo que ela seja relativamente grande como a brasileira, estão fortemente limitados pelas economias de escala. Para certos setores, a proteção torna-se absurda. Por isso, quando o modelo de substituição de importações foi mantido ao longo dos anos 70, ele estava levando as economias latino-americanas a uma distorção profunda. Por outro lado, passada a fase inicial de substituição de importações nas indústrias de bens de consumo, o prosseguimento da industrialização implica um aumento substancial da relação capital-trabalho, que terá duas conseqüências: a concentração da renda e a diminuição da produtividade do capital ou da relação produto-capital. A resposta à concentração de renda será a expansão da produção de bens de consumo de luxo, configurando-se o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”, que, além de perverso, leva embutido o germe do rompimento da aliança nacional pró-desenvolvimento.

A segunda razão diz respeito ao rompimento, durante os anos 60, da aliança nacional que constituía a base política do desenvolvimentismo. A abordagem nacional-desenvolvimentista tinha como pressuposto a constituição de nações em cada país latino-americano. Era um pressuposto razoável já que, depois de um longo período de forte dependência que se seguiu aos movimentos de independência do início do século XIX, esses países, a partir de 1930, aproveitam a crise do Norte para iniciar suas revoluções nacionais. Baseado nesse fato, o desenvolvimentismo propunha que o novo empresariado industrial em cada país se constituísse em burguesia nacional, como acontecera nos países desenvolvidos, e se associasse aos técnicos do governo e aos trabalhadores urbanos na realização da revolução nacional e industrial. Dessa forma, em cada país constituía-se ou reforçava-se a nação, a sociedade nacional, e tornava-se possível que ela definisse e implementasse uma estratégia nacional de desenvolvimento (o desenvolvimentismo) usando o Estado como seu instrumento de ação coletiva. Esta era, ao mesmo tempo, uma proposta e uma análise da realidade representada pelo acelerado processo de industrialização que então ocorre na América Latina.

A revolução de Cuba, em 1959, porém, ao produzir a radicalização da esquerda, e a crise econômica do início dos anos 60, levou ao rompimento da aliança nacional e criou as condições para o estabelecimento de regimes militares no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Chile, que contaram com o apoio dos empresários de cada país e dos Estados Unidos. Em conseqüência, aquela aliança, que era essencial para a constituição de nação, é rompida, e a esquerda moderada da América Latina adere às teses da “teoria da dependência associada” que rejeitava a possibilidade de uma “burguesia nacional”. Ao fazê-lo, rejeitava a própria idéia de nação e de estratégia nacional de desenvolvimento em que estava baseado o nacional-desenvolvimentismo. A grande crise dos anos 80 – a crise definitiva do modelo de substituição de importações que o desenvolvimentismo adotara desde os anos 40 – o enfraquece ainda mais. A partir de

então, o desenvolvimentismo, ainda apoiado pela esquerda burocrático-populista que se formara à sombra do Estado a partir das distorções por que passou essa estratégia de desenvolvimento, mas sem o apoio dos empresários, da esquerda moderna, e de grande parte da própria burocracia do Estado, vai, aos poucos, se vendo incapaz de fazer frente à onda ideológica neoliberal que vinha do Norte.⁵

Terceiro, a grande crise da dívida externa dos anos 1980, que não estava relacionada com o esgotamento do modelo de substituição de importações, mas com a estratégia de crescimento com poupança externa, enfraquece ainda mais a aliança nacional que estava por trás do nacional-desenvolvimentismo. A crise da dívida abre espaço para o crescimento da alta inflação inercial que foi a desgraça da economia brasileira por quatorze anos. Os militares haviam indexado os preços desde 1964, mas foi só no início dos anos 1980 que a inflação ultrapassou 100% em consequência de depreciações do câmbio causadas pela crise da dívida: a partir desse momento, até 1994, a inflação será contada em termos mensais (5%, 10%, 20% ao mês) configurando a alta inflação inercial (Bresser-Pereira e Nakano, 1984). Desde esse momento o desenvolvimentismo, que foi identificado com essa alta inflação, passou a contar apenas com o apoio de uma esquerda populista que, quando se viu no governo, em 1985-86, se revelou incapaz de administrar a economia brasileira. Isto tornou-se claro no Plano Cruzado – a tentativa de controlar a inflação inercial que terminou em um dos episódios populistas mais desastrosos da América Latina (Sachs, 1989).

A quarta razão para a substituição do desenvolvimentismo pela ortodoxia convencional está na força dessa onda ideológica. No início dos anos 80, como uma resposta à crise da dívida externa, a ortodoxia convencional vai, aos poucos, se constituindo. O Plano Baker (1985), assim denominado por ter tido origem no Secretário do Tesouro americano, James Baker, completa a definição das novas idéias ao adicionar ao ajuste macroeconômico ortodoxo as reformas institucionais orientadas para o mercado. O desenvolvimentismo passa, então, a ser objeto de ataque sistemático. Aproveitando-se da crise econômica, que em parte derivava da superação do modelo de desenvolvimento e das distorções que sofrera nas mãos de políticos e classes médias populistas, a ortodoxia convencional torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica. E, em seu lugar, propõe políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais neoliberais que resolveriam todos os problemas. Propõe, também, que os países em desenvolvimento abandonem o antiquado conceito de “nação”, que o nacional-desenvolvimentismo adotara, e aceitem a tese globalista segundo a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres em nível mundial, inclusive os financeiros, encarregar-se-iam de promover o desenvolvimento econômico de todos.

Vinte anos depois, o que vemos é o fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico da América Latina. Enquanto no período em que o desenvolvimentismo foi dominante, entre 1950 e 1980, a renda *per capita* no Brasil crescia quase 4% ao ano, a partir de então passou a crescer a uma taxa quatro vezes menor! Não foi muito diferente o desempenho nos demais países latino-americanos, com exceção do Chile. No mesmo período, porém, os países asiáticos dinâmicos, entre os quais a China, a partir dos anos 80, e a Índia, a partir dos anos 90, mantinham ou alcançavam taxas de crescimento extraordinárias.

⁵ Fiz a análise dessa crise que foi, mais amplamente, uma crise do Estado, em Bresser-Pereira (1992).

Por que uma diferença tão grande de taxas de crescimento? No plano mais imediato das políticas econômicas, o problema fundamental relacionou-se com a perda do controle do preço macroeconômico mais estratégico em uma economia aberta: a taxa de câmbio. Enquanto os países latino-americanos perdiam esse controle, através da abertura das contas financeiras, e viam suas taxas de câmbio se apreciar ao aceitarem, a partir do início dos anos 90, a estratégia de crescimento com poupança externa proposta por Washington e Nova York, os países asiáticos mantinham superávits em conta corrente em boa parte do tempo e o controle de suas taxas de câmbio. No plano das reformas, enquanto os países latino-americanos aceitavam indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, realizando de forma irresponsável privatizações de serviços monopolistas e abrindo sua conta capital, os asiáticos foram mais prudentes. Entretanto, aos poucos foi ficando claro para mim que a principal diferença residiu em um fato novo fundamental: os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem, perderem coesão e autonomia, e, em consequência, ficaram sem uma estratégia nacional de desenvolvimento. O desenvolvimentismo foi o nome da estratégia nacional que os países da América Latina e particularmente o Brasil adotaram entre 1930 e 1980. Nesse período, e principalmente entre 1930 e 1960, muitos países latino-americanos estavam firmemente construindo suas nações, estavam afinal provendo seus Estados formalmente independentes de sociedades nacionais dotadas de uma solidariedade básica quando se trata de competir internacionalmente.

Entretanto, o enfraquecimento provocado pela grande crise dos anos 80, combinado com a força hegemônica da onda ideológica que tem início nos Estados Unidos nos anos 70, faz com que a construção das nações latino-americanas fosse interrompida e regredisse. As elites locais deixam de pensar com a própria cabeça, aceitam os conselhos e as pressões vindas do Norte, e os países, sem estratégia nacional de desenvolvimento, vêem seu desenvolvimento estancar. A ortodoxia convencional, que então substitui o nacional-desenvolvimentismo, não havia sido elaborada no país, não refletia as preocupações e os interesses nacionais, mas as visões e os objetivos dos países ricos. Além disso, como é próprio da ideologia neoliberal, era uma proposta negativa que supunha a possibilidade de os mercados coordenarem tudo automaticamente, e que propunha que o Estado deixasse de realizar o papel econômico que sempre realizou nos países desenvolvidos: o papel de complementar a coordenação do mercado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade.

Critiquei a ortodoxia convencional desde que ela se tornou dominante na América Latina. Fui, provavelmente, o primeiro economista latino-americano a fazer a crítica do Consenso de Washington, na aula magna que proferi no congresso anual da Associação Nacional de Cursos de Pós-graduação em Economia, em 1990.⁶ Minha crítica, entretanto, ganhou nova dimensão a partir do primeiro semestre de 1999, depois de passar quatro anos e meio no governo Cardoso. Escrevo, então, em Oxford, “Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina” (1999[2001]). E, logo depois, restabelecendo minha associação com Yoshiaki Nakano, que também voltava de uma experiência de governo, escrevemos juntos “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade” e “Crescimento econômico com poupança externa?” (Bresser Pereira e Nakano, 2002 e 2002 [2003]). Fiéis ao espírito original do desenvolvimentismo e à nossa formação keynesiana e estruturalista, estávamos, através desses trabalhos, iniciando uma crítica sistemática e radicalmente não populista à ortodoxia convencional que se tornara dominante na

⁶ Bresser-Pereira (1990 [1991]) "A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?"

América Latina, e apresentando uma alternativa de política econômica.⁷ Nossa crítica mostrava que a proposta convencional, embora incluindo algumas políticas e reformas necessárias, na verdade não promovia o desenvolvimento do país, mas o mantinha semi-estagnado, incapaz de competir com os países mais ricos. E que se via facilmente vítima de uma das formas do populismo econômico: o populismo cambial.

A alternativa de estratégia econômica que está implícita ou explicitamente presente nesses trabalhos e nos demais que passamos a produzir em seguida inovava porque reconhecia uma série de fatos históricos novos que implicavam a necessidade de rever a estratégia nacional de desenvolvimento. Que nome dar a esta alternativa? No início de 2003, conversando com Nakano sobre a questão, ele sugeriu a expressão “novo desenvolvimentismo”, que eu imediatamente aceitei.⁸ Nesse momento eu estava terminando de escrever a quinta edição de meu livro, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, e, além de incluir as novas idéias, no último capítulo, “Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo”, usei pela primeira vez essa expressão em um trabalho escrito.⁹ Em 2004, publiquei um artigo com esse título na *Folha de S. Paulo*.¹⁰ Nesse mesmo ano, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel organizam o livro *Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social* – que reúne alguns dos melhores macroeconomistas da nova geração. Dessa forma, o novo desenvolvimentismo deixava de ser uma proposta isolada para se constituir em um projeto mais geral.¹¹

Nação e nacionalismo

O novo desenvolvimentismo, como o nacional-desenvolvimentismo dos anos 50, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. A nação é uma sociedade de pessoas ou famílias que, compartilhando um destino político comum, logra se organizar na forma de um Estado com soberania sobre um determinado território. A nação, portanto, como o Estado moderno, só tem sentido no quadro do Estado-nação que surge com o capitalismo. Para que a nação possa compartilhar um destino comum, ela deve ter objetivos comuns, entre os quais o historicamente mais importante é o do desenvolvimento. Outros objetivos, como a liberdade e a justiça social, são também fundamentais para as nações, mas estas, como o Estado e o capitalismo, surgem tendo como parte de sua lógica, de sua forma intrínseca de ser, o desenvolvimento econômico. Nações, Estados-nação, capitalismo e desenvolvimento econômico são fenômenos históricos coetâneos e intrinsecamente correlatos. Na sua forma mais desenvolvida – a da globalização dos dias atuais –, o capitalismo não tem

⁷ Na verdade, já havíamos, na prática, iniciado esse trabalho em nossa passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), eu como Ministro, ele como Secretário de Política Econômica. Travamos, então, uma batalha contra os populistas dentro do PMDB, ao mesmo tempo em que rejeitávamos a simples adoção da ortodoxia convencional que então o FMI e o Banco Mundial ofereciam ao Brasil.

⁸ Aventou-se, também, a possibilidade de se usar a expressão “ortodoxia desenvolvimentista”, dado que o novo desenvolvimentismo é tão ou mais rigoroso que a ortodoxia convencional em matéria de disciplina fiscal. A expressão ortodoxia, porém, sugere uma falta de flexibilidade e, portanto, de pragmatismo, que é incompatível com uma estratégia nacional de desenvolvimento.

⁹ Bresser-Pereira (2003: Capítulo 20) “Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo”.

¹⁰ Bresser-Pereira (2004) “O novo desenvolvimentismo”.

¹¹ No momento em que escrevo (início de 2006), Sicsú e de Paula submeteram à *Revista de Economia Política* um artigo com o título, “Novo Desenvolvimentismo”, que ainda deverá passar pela análise dos pareceristas. Um seminário sob a coordenação de José Luís Oreiro e Luiz Fernando de Paula deverá ocorrer na Universidade Federal do Paraná em 2006, tendo como tema o novo desenvolvimentismo.

como unidades econômicas constitutivas apenas as empresas que operam em nível internacional, mas também, senão 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 são também competidores fundamentais. O critério principal de êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados nacionais modernos é o do crescimento econômico comparado com o dos outros países. Um governante é bem-sucedido do ponto de vista de seu povo e do ponto de vista internacional se logra taxas de crescimento maiores do que a dos países julgados seus concorrentes diretos. A globalização é o estágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados-nação cobrem todo o globo terrestre e competem economicamente entre si através das suas empresas.

A nação envolve uma solidariedade básica entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, classe média profissional e intelectuais podem entrar em conflitos entre si, mas sabem que têm um destino comum, e que esse destino depende de seu êxito em participar de forma competitiva do mundo dos Estados-nação. Envolve, portanto, um acordo nacional. O acordo nacional é o contrato social básico que dá origem à nação e que a mantém forte ou coesa; é o grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que essa sociedade se transforme em uma verdadeira nação, ou seja, em 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 a partir de 1930 unia a nascente burguesia nacional industrial à nova burocracia, ou aos novos técnicos do Estado; a eles se somavam os trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia mais voltados para o mercado interno, como a própria pecuária da qual Vargas se originava. Os adversários eram o imperialismo, representado principalmente pelos interesses ingleses e americanos, e a oligarquia agrário-exportadora associada. O acordo mais estratégico em um Estado-nação moderno é aquele entre os empresários industriais e a burocracia do Estado, na qual se incluem os políticos mais significativos, mas também dele participam trabalhadores e as classes médias. E haverá sempre os adversários internos, de alguma forma identificados com o imperialismo ou com o neo-imperialismo de hoje, sem colônias, e com os grupos locais colaboracionistas ou globalistas. No caso do Brasil, hoje, são os rentistas que vivem de altos juros e o setor financeiro que dos primeiros recebe comissões.

Uma nação é sempre nacionalista, na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação e do Estado nacional e da sua permanente reafirmação ou consolidação. Uma outra forma de definir nacionalismo é dizer, como Ernest Gellner, que é a ideologia que busca a correspondência entre nação e Estado, que defende a existência de um Estado para cada nação.¹² Esta é também uma boa definição, mas é uma definição própria de um pensador originário da Europa Central, é uma definição que se esgota no momento em que o Estado-nação se forma – momento em que nação e Estado passam a coincidir sobre um determinado território, estabelecendo-se formalmente um “Estado soberano”. Não considera, assim, a célebre frase de Ernest Renan em sua conferência de 1882: “a nação é um plebiscito de todos os dias”.¹³ Não explica como um Estado-nação pode ter existência formal sem que haja uma verdadeira nação, como é o caso dos países latino-

¹² Gellner, filósofo tcheco refugiado do comunismo na Inglaterra, foi provavelmente o mais arguto analista do nacionalismo na segunda metade do século XX. Ver Gellner (1983, 1993).

¹³ Ernest Renan (1882 [1992]:55). No trecho imediatamente anterior, diz Renan, “Uma nação é uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento dos sacrifícios que foram feitos e daqueles que as pessoas se dispõem ainda a fazer. Ela supõe um passado; ela se resume no presente em um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente expresso de continuar a vida comum”.

americanos, que, no início do século XIX, se viram dotados de Estados, não apenas devido ao esforço patriótico de grupos nacionalistas, mas também graças aos bons préstimos da Inglaterra que visava alijar Espanha e Portugal da região. Dessa forma, esses países se viram dotados de Estado sem possuírem verdadeiras nações, na medida em que deixavam de ser colônias para serem dependentes da Inglaterra, da França, e mais tarde, dos Estados Unidos. Para que uma nação exista de fato é necessário que as diversas classes sociais, não obstante os conflitos que as separam, sejam solidárias quando se trata de competir internacionalmente, e que usem critérios nacionais para decidir sobre suas políticas, principalmente sobre sua política econômica e sobre a reforma de suas instituições. Em outras palavras, é necessário que seus dirigentes pensem com suas cabeças em vez de se dedicarem ao *confidence building*, e que toda a sociedade seja capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O novo desenvolvimentismo transformar-se-á em realidade quando a sociedade nacional se transformar em verdadeira nação. Foi o que aconteceu no Brasil entre 1930 e 1980, principalmente entre 1930 e 1960. Sob a liderança do estadista que o Brasil teve no século XX, Getúlio Vargas, o país transferiu para si as decisões nacionais, e formulou uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida. Naqueles 30 anos (ou 50, se incluirmos também o regime militar, que embora tenha feito uma aliança política com os Estados Unidos contra o comunismo, manteve-se nacionalista), o Brasil se transformou de um país agrário para um país industrial, de uma formação social mercantilista para uma plenamente capitalista, de uma condição semicolonial para uma nação. Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional de desenvolvimento e a ideologia que a orientava. Assim, o processo de definição do novo desenvolvimentismo é também o da retomada da idéia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina. Implica, portanto, uma perspectiva nacionalista no sentido de que as políticas econômicas e as instituições passam a ser formuladas e implementadas tendo como critério principal o interesse nacional e, como autores, os cidadãos de cada país. Esse nacionalismo não visa a dotar a nação de um Estado, mas visa a tornar o Estado já existente um instrumento efetivo de ação coletiva da nação, um instrumento que permita a nações modernas, vivendo no início do século XXI, buscarem de forma consistente seus objetivos políticos de desenvolvimento econômico, justiça social e liberdade, em um quadro internacional de competição, mas de paz e colaboração entre as nações. Implica, portanto, que esse nacionalismo seja liberal, social e republicano, ou seja, que incorpore os valores das sociedades industriais modernas.

O “terceiro discurso” e estratégia nacional de desenvolvimento

O novo desenvolvimentismo é, ao mesmo tempo, um “terceiro discurso”, entre o discurso populista e o discurso da ortodoxia convencional, e o conjunto de diagnósticos e idéias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-nação, da sua estratégia nacional de desenvolvimento. É um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas através das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica: baseia-se, principalmente, na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, mas é uma estratégia nacional de desenvolvimento. É a maneira através da qual países como o Brasil podem competir com êxito com os países ricos, e gradualmente alcançá-los. É o conjunto de idéias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento – a

prática de “empurrar a escada”. É a forma através da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico. Não incluiu os países pobres no novo desenvolvimentismo, não porque eles não precisam de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque, tendo ainda que realizar sua acumulação primitiva e sua revolução industrial, os desafios que enfrentam e as estratégias que precisam adotar são diferentes.

Em termos de discurso, ou de ideologia, temos, de um lado, o discurso dominante, imperial e globalista, que tem origem em Washington e é adotado na América Latina pela direita neoliberal e cosmopolita, formada principalmente pela classe rentista e o setor financeiro.¹⁴ Essa é a ortodoxia convencional: uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma anti-estratégia nacional, que, embora se propondo a generosamente promover a prosperidade dos países de desenvolvimento médio, na verdade atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade competitiva desses países. Esse discurso, na forma que foi aplicado ao Brasil desde os anos 90, diz quatro coisas: primeiro, que o maior problema do país é a falta de reformas microeconômicas que permitam o livre funcionamento do mercado; segundo, que, mesmo depois do fim da alta inflação inercial, em 1994, o controle da inflação continua a ser o principal objetivo da política econômica; terceiro, que, para realizar esse controle, os juros serão inevitavelmente altos devido ao risco-país e aos problemas fiscais; quarto, que “o desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa”, não sendo motivo de preocupação os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelos influxos de capital. O desastre que esse discurso representou em termos de crises de balanço de pagamentos e de baixo crescimento para os países latino-americanos que o adotaram a partir do final dos anos 80 é hoje bem conhecido (ver Frenkel, 2003).

O discurso oposto é o do velho desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo populista que constituiu a distorção do primeiro. As diferenças em relação ao velho desenvolvimentismo, eu as apresentarei um pouco mais adiante. Quanto à distorção populista, não é preciso muito crítica. Segundo essa versão os males enfrentados pela América Latina originam-se na globalização, que, dominada pelo ‘capital financeiro’, imporia aos países alto endividamento externo e público; a solução seria renegociar a dívida externa e a dívida pública do país exigindo-se um grande desconto. O segundo mal estava na insuficiência de demanda, que poderia ser resolvida com o aumento do gasto público. O mal maior – a desigual distribuição de renda – seria resolvido pela ampliação do sistema assistencialista do Estado brasileiro. Essa alternativa foi aplicada, por exemplo, no Peru de Alan Garcia. No Brasil, jamais foi realmente posta em prática.

O discurso da ortodoxia convencional atende aos interesses do Norte e reflete sua ampla hegemonia ideológica sobre os países latino-americanos. Localmente, provem principalmente da classe dos rentistas que vivem essencialmente de juros, e de economistas associados ao setor financeiro, e é compartilhada por uma ampla classe média superior confusa e desorientada. O desenvolvimentismo populista provém da classe média profissional inferior e de setores sindicais, e reflete a perspectiva da velha esquerda burocrática. Nenhum dos dois discursos tem possibilidade de alcançar um razoável consenso dada sua irracionalidade e seu caráter parcial. Nenhuma das duas ideologias reflete o interesse nacional.

¹⁴ Entende-se aqui por “classe rentista” não mais a classe dos grandes proprietários de terra, mas a dos capitalistas inativos que vivem de rendas, principalmente de juros. O “setor financeiro”, por sua vez, além de ser constituído de rentistas, é também constituído de empresários e administradores que recebem comissões dos rentistas.

Entre esses dois discursos existe um terceiro, o discurso do novo desenvolvimentismo, que, acredito, começa a emergir em toda a região e, como prática, principalmente, na Argentina. Ao contrário da ortodoxia convencional, que é uma simples proposta externa, o novo desenvolvimentismo só fará sentido se partir de um consenso interno e, dessa forma, se constituir em uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento. Um consenso pleno é impossível, mas um consenso que una empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo, e classes médias profissionais – um acordo nacional, portanto – está hoje em processo de formação aproveitando o fracasso da ortodoxia convencional. Esse consenso em formação vê a globalização não como uma benesse, nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais através de suas empresas. Entende que nessa competição é fundamental fortalecer o Estado fiscalmente, administrativamente e politicamente, e, ao mesmo tempo, dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente. Reconhece, como a Argentina já o fez depois da crise por que passou em 2001, que especialmente no Brasil o desenvolvimento é impedido, no curto prazo, por uma taxa de juros básica de curto prazo altíssima, e por uma taxa de câmbio que em todos os países tende a ser sobre-apreciada. Supõe que para alcançar o desenvolvimento é essencial aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações, e condiciona o aumento dos investimentos à diminuição da taxa de juros e à existência de uma taxa de câmbio competitiva. Existe, entretanto, uma tendência à sobre-apreciação da moeda devido à doença holandesa, à política de crescimento com poupança externa, e às tentações do populismo cambial. Além de neutralizar a doença holandesa, buscar o crescimento com a poupança interna, e evitar os déficits em conta corrente que implicam populismo cambial, o Estado deve contribuir para uma maior taxa de investimento através de uma poupança pública positiva, fruto da contenção da despesa de custeio. Finalmente, em um plano mais geral, o novo desenvolvimentismo que está se delineando como estratégia nacional de desenvolvimento parte da convicção que o desenvolvimento, além de estar sendo impedido pela falta de nação, é também obstaculizado pela concentração de renda que, além de injusta, serve de caldo de cultura para todas as formas de populismo.

O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É mais do que uma simples ideologia, como é a ortodoxia convencional: é um conjunto de instituições e de políticas orientadas para o desenvolvimento econômico. É menos do que um projeto ou um plano nacional de desenvolvimento porque não é formalizada, não tem documento com definição precisa de objetivos e de políticas a serem adotadas para alcançá-los, porque o acordo entre as classes sociais que lhe é inerente não tem nem texto, nem assinaturas. É mais porque envolve informalmente toda, ou grande parte, da sociedade. Porque dá a todos um rumo a ser seguido, e certas orientações muito gerais a serem observadas. Porque, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, envolve uma razoável união de todos quando se trata de competir internacionalmente. Porque é mais flexível do que um projeto. Porque está sempre considerando as ações dos demais adversários ou competidores. Porque o fator a motivar o comportamento individual não é apenas o interesse próprio, mas a competição com as demais nações. A estratégia nacional de desenvolvimento reflete tudo isso. Sua liderança cabe ao governo e aos membros mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, suas políticas e sua organização. Seu resultado, quando um grande acordo se estabelece, quando a estratégia realmente se torna nacional, quando a sociedade passa a compartilhar, frouxa mas efetivamente, métodos e objetivos, é a aceleração do desenvolvimento – é um período longo em que o país experimenta elevadas taxas de crescimento da renda *per capita* e dos padrões de vida.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico; são variáveis tanto reais, quanto institucionais. São elementos constitutivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento o aumento da capacidade de poupança e investimento da nação, a forma pela qual incorpora progresso técnico na produção, o desenvolvimento do capital humano, o aumento da coesão social nacional que resulta em capital social ou em sociedade civil mais forte e democrática, uma política macroeconômica que garanta a saúde financeira do Estado e do Estado-nação, levando a índices de endividamento interno e externo dentro de limites conservadores. Nesse processo, as instituições, em vez de serem meras abstrações válidas em todas as situações, são vistas e pensadas de maneira concreta, histórica. A estratégia nacional de desenvolvimento ganhará sentido e força quando suas instituições – sejam as de curto prazo, que chamarei de políticas ou políticas públicas, sejam as relativamente permanentes (as instituições em sentido estrito) – responderem às necessidades da sociedade, quando forem compatíveis com a dotação de fatores de produção da economia, ou, mais amplamente, com os elementos que compõem a instância estrutural da sociedade.

Nacional-desenvolvimentismo e novo desenvolvimentismo

O nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 e o novo desenvolvimentismo diferem em função de duas variáveis intervenientes neste meio século: de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos “anos dourados” para a fase da “globalização”; de outro, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis.

A principal mudança em nível internacional foi a de um capitalismo dos Trinta Anos Gloriosos (1945-1975), em que se montava o Estado de Bem-Estar, e o keynesianismo era dominante no plano macroeconômico, enquanto a “teoria econômica do desenvolvimento” (de Lewis, Nurkse, Furtado, Prebisch e Myrdal) predominava no plano do desenvolvimento econômico, para o capitalismo da globalização, neoliberal, no qual as taxas de crescimento são menores, e a competição entre os Estados-nação muito mais acirrada. Nos anos dourados os países de desenvolvimento médio ainda não representavam ameaça aos países ricos. Porém, desde os anos 70, com os NICs, e, desde os anos 90, com a China, a competição por eles representada passa a ser muito maior: a ameaça para os países ricos representada pela sua mão-de-obra barata torna-se mais clara do que nunca. Naquela época, os países ricos, principalmente os Estados Unidos, que precisavam de aliados na Guerra Fria, eram mais generosos; hoje, só os países muito pobres da África podem esperar alguma generosidade – mas mesmo estes que se cuidem, porque a forma pela qual os países ricos e o Banco Mundial deles se ocupam e para eles orientam sua ajuda ou que pretendem ser sua ajuda é, com frequência, perversa.

No nível interno, a primeira diferença entre o desenvolvimentismo dos anos 50 e o novo desenvolvimentismo está no papel atribuído ao Estado. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo tinha como tarefa completar a acumulação de capital original e realizar a Revolução Capitalista, de forma que o Estado tinha um papel decisivo, no novo desenvolvimentismo o papel do Estado diminuiu e o do mercado aumenta. No velho desenvolvimentismo o Estado tinha um papel na promoção da poupança forçada e na realização de investimentos na infra-estrutura econômica; hoje esse papel é menor: a política industrial é deve ser essencialmente estratégica ou oportunista ao invés de sistêmica. Tanto uma quanto a outra forma histórica de desenvolvimentismo atribuem

um papel econômico fundamental ao Estado em garantir o bom funcionamento do mercado e em prover as condições gerais da acumulação de capital, como educação, saúde e infra-estrutura de transportes, comunicações e energia. A idéia geral é que só um Estado forte, um Estado capaz, pode garantir um mercado forte. Para o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e capacidade empresarial para realizar boa parte dos investimentos necessários. O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que o “Estado não tem mais recursos”, porque o Estado ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do aparelho do Estado foram administradas. Mas entende que, em todos os setores em que haja uma razoável competição, o Estado não deve ser investidor, mas deve tratar de defender e garantir a concorrência. Mesmo excluídos esses, sobram, ainda, muitos investimentos a serem realizados pelo Estado, financiados pela poupança pública, e não por endividamento. Em síntese, o novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição mais eficiente, mais capaz de coordenar o sistema econômico do que viam os antigos desenvolvimentistas, embora esteja longe de ter a fé irracional da ortodoxia convencional no mercado.

Uma segunda diferença diz respeito ao fato de que a indústria, no tempo do antigo desenvolvimentismo, era infante; hoje, já é uma indústria madura. O modelo de substituição de importações foi efetivo, entre os anos 30 e 60, para estabelecer as bases industriais dos países da América Latina. A partir, entretanto, da crise dos anos 60, esses países já deveriam ter começado a reduzir o protecionismo e orientar-se em direção a um modelo exportador, em que o país se revelasse capaz de exportar produtos manufaturados de maneira competitiva. Não o fizeram, porém, provavelmente devido ao pessimismo exportador que só começou a diminuir nos anos 1970. Seria apenas no início dos anos 1990 que a liberalização comercial ocorreria, em meio a uma grande crise econômica – o que fez com que ela fosse apressada e mal planejada. Esse atraso de 20 anos na abertura comercial foi uma das maiores distorções que o desenvolvimentismo dos anos 50 sofreu.

O novo desenvolvimentismo não é protecionista, apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa” – a tendência de países que produzem bens com baixo valor adicionado *per capita* usando recursos naturais baratos a enfrentar a relativa apreciação de sua taxa de câmbio combinada com o equilíbrio de sua conta corrente, e dessa forma inviabilizando toda a indústria que tem maior valor adicionado *per capita* ou que tem condições de empregar uma parcela muito maior da população do que o setor ou os setores exportadores que dão origem à doença. A neutralização da doença holandesa não implica protecionismo mas a administração da taxa de câmbio inclusive a imposição de um imposto marginal sobre os bens que dão origem a ela de forma a deslocar sua curva de procura para cima e assim viabilizar o restante da indústria que usem tecnologia no estado da arte (Bresser-Pereira, 2007:cap. 4). Quando o produto que dá origem à doença holandesa é o petróleo, a taxa de câmbio que viabiliza sua exportação é muito menor do que aquela que viabiliza o restante da indústria, de forma que o imposto marginal deve ser muito alto; quando se trata do agronegócio, como é o caso do Brasil, esse imposto pode e deve ser muito menor.¹⁵ Ao contrário do nacional-desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do

¹⁵ Falo em “imposto marginal” porque me refiro a um imposto que incide apenas sobre as mercadorias quando o governo logra elevar a taxa de câmbio do nível determinado pela doença holandesa para o nível-objetivo que viabiliza o restante da indústria.

desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo não quer basear seu crescimento na exportação de produtos primários de baixo valor agregado, mas aposta na possibilidade de os países em desenvolvimento exportarem manufaturados ou produtos primários de alto valor agregado, e define essa estratégia como central. A experiência dos últimos 30 anos deixou claro que esse pessimismo foi um dos grandes equívocos teóricos da teoria econômica do desenvolvimento.

Já no final dos anos 60, os países da América Latina deveriam ter começado a transitar decididamente do modelo substituidor para o exportador, como fizeram Coréia e Taiwan. Na América Latina, o Chile foi o primeiro país a fazer essa mudança, e, por isso, seu desenvolvimento é, com frequência, apontado como um exemplo de sucesso de uma estratégia neoliberal. Na verdade, o neoliberalismo só foi plenamente praticado no Chile entre 1973 e 1981, e terminou com uma grande crise de balanço de pagamentos em 1982 (ver Dias-Alejandro, 1981; Ffrench-Davis, 2003). O modelo exportador não é especificamente neoliberal, inclusive porque, a rigor, a teoria econômica neoclássica, que está por trás dessa ideologia, não tem espaço para estratégias de desenvolvimento. Os países asiáticos dinâmicos, que adotaram uma estratégia desenvolvimentista desde os anos 50, já nos anos 60 deram a ela um caráter exportador de manufaturados, e, pelo menos desde os anos 70, podem ser considerados países novo-desenvolvimentistas.

São duas as grandes vantagens do modelo exportador sobre o substituidor de importações. Em primeiro lugar, o mercado para as indústrias não fica limitado ao mercado interno. Isto é importante para os países pequenos, mas é também fundamental para um país com um mercado interno relativamente grande como o Brasil. Em segundo lugar, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo política industrial em favor de suas empresas, passam a ter um critério de eficiência em que se basear: só as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial. No caso do modelo de substituição de importações, empresas muito ineficientes podem estar sendo protegidas; no caso do modelo exportador, essa possibilidade é substancialmente menor.

O fato de a estratégia que o novo desenvolvimentismo representa não ser protecionista não significa que os países devam estar dispostos a uma abertura indiscriminadamente. Devem negociar pragmaticamente, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e dos acordos regionais, aberturas com contrapartida. E, principalmente, não significa que o país deva renunciar a políticas industriais. O espaço para essas políticas foi reduzido pelos acordos altamente desfavoráveis da Rodada do Uruguai da OMC, mas ainda há espaço para políticas dessa natureza, que, se pensadas estrategicamente, levando em consideração vantagens comparativas futuras, podem aparecer na medida em que as empresas apoiadas sejam bem-sucedidas.

O novo desenvolvimentismo rejeita as idéias equivocadas de crescimento com base, principalmente, na demanda e no déficit público, que se tornaram populares nos anos 60 na América Latina. Esta foi uma das mais graves distorções que sofreu o desenvolvimentismo nas mãos de seus epígonos populistas. As bases teóricas dessa estratégia nacional de desenvolvimento estão na teoria macroeconômica keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, que, por sua vez, se fundamenta, principalmente, na teoria econômica clássica. Keynes assinalou a importância da demanda agregada, e legitimou o recurso a déficits fiscais em momentos de recessão. Jamais, entretanto, defendeu déficits públicos crônicos. Seu pressuposto foi sempre o de que uma economia nacional equilibrada do ponto de vista fiscal poderia, por um breve período, sair do equilíbrio para restabelecer o nível de emprego (ver Bresser-Pereira e Dall'Acqua, 1991).

Os notáveis economistas, como Furtado, Presbisch e Rangel, que formularam a estratégia desenvolvimentista eram keynesianos, e, na promoção do desenvolvimento, consideravam a administração da demanda agregada como uma ferramenta importante. Mas jamais defenderam o populismo econômico dos déficits crônicos. Seus epígonos, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início dos anos 60, propôs o *Plano Trienal* (1963), foi considerado por esses seguidores de segunda categoria como tendo sofrido uma “recaída ortodoxa”. Na verdade, o que Furtado já pensava, e que o novo desenvolvimentismo defende com firmeza, é o equilíbrio fiscal. Defende-o não por “ortodoxia”, mas porque sabe que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação. Ora, se o Estado é tão estratégico, o aparelho do Estado precisa ser forte, sólido, ter capacidade, e, por isso mesmo, suas finanças precisam estar equilibradas. Mais do que isto, sua dívida precisa ser pequena e seus prazos, longos. A pior coisa que pode acontecer a um Estado enquanto organização (o Estado é também ordem jurídica) é ficar na mão de credores, sejam eles internos ou externos. Os credores externos são especialmente perigosos, porque a qualquer momento podem se retirar do país com seus capitais. Os internos, porém, transformados em rentistas, e apoiados no sistema financeiro, podem impor ao país políticas econômicas desastrosas, como vem acontecendo no Brasil.

Quadro 1: Antigo e novo desenvolvimentismo comparados

Nacional-desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
Estado tem papel central em poupança forçada e investimento em empresas	Estado tem papel subsidiário, mas importante em ambas as atividades
Protecionista e pessimista	Exportador e realista
Alguma complacência com inflação	Nenhuma complacência com inflação

Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional

Examinemos, agora, as diferenças entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. A primeira e mais geral das diferenças entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional foi referida no último parágrafo da seção anterior. A ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, acredita que “no princípio era o mercado”, uma entidade que tudo coordena de forma ótima se for livre; o novo desenvolvimentismo, não: considera o mercado uma instituição extraordinariamente eficiente para coordenar sistemas econômicos, mas conhece suas limitações. A alocação dos fatores é a tarefa que melhor realiza, mas mesmo aí apresenta problemas. O estímulo ao investimento e à inovação deixa muito a desejar. E, no plano da distribuição de renda, é um mecanismo definitivamente insatisfatório, porque os mercados premiam os mais fortes e os mais capazes. Enquanto a ortodoxia convencional reconhece as falhas do mercado, mas afirma que piores são as falhas do Estado ao tentar supri-las, o novo desenvolvimentismo rejeita esse pessimismo sobre a capacidade de ação coletiva e quer um Estado forte, não às custas do mercado, mas para que o mercado seja forte. Se os homens são capazes de construir instituições para regulamentar as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão por que não sejam capazes de fortalecer o Estado enquanto aparelho ou organização, tornando seu governo mais legítimo, suas finanças mais sólidas e sua administração mais eficiente, e fortalecer o Estado enquanto

ordem jurídica, tornando suas instituições cada vez mais adequadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem exatamente para isso.

Como uma das bases do novo desenvolvimentismo é a economia política clássica que era, essencialmente, uma teoria da “riqueza das nações”, de Smith, ou da “acumulação de capital”, de Marx, as estruturas sociais e as instituições são fundamentais para ele. Além disso, como adota uma perspectiva histórica do desenvolvimento, os ensinamentos institucionalistas da escola histórica alemã e do institucionalismo americano do início do século XX são parte essencial de sua visão do desenvolvimento.¹⁶ Instituições são, portanto, fundamentais, e reformá-las é uma necessidade permanente, na medida que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas e o mercado precisam ser constantemente regulados. O novo desenvolvimentismo, portanto, é reformista. Já a ortodoxia convencional, baseada na teoria econômica neoclássica, só recentemente se deu conta da importância das instituições, quando surgiu o “novo institucionalismo”.

Ao contrário do institucionalismo histórico, que, no plano do desenvolvimento econômico, vê nas instituições pré-capitalistas e nas distorções do capitalismo obstáculos ao desenvolvimento e procura desenvolver instituições que o promovam ativamente, o novo institucionalismo tem uma proposta simplista: basta que as instituições garantam a propriedade e os contratos ou, mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento. No jargão neoliberal, praticado, por exemplo, pelo *The Economist*, um governo é bom no plano econômico se for “reformista” – e reformista significa fazer reformas orientadas para o mercado. Para o novo desenvolvimentismo, um governo será bom no plano econômico se for “desenvolvimentista” – se promover o desenvolvimento e a distribuição de renda através da adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas com frequência, corrigindo a ação automática desses mercados.

Em outras palavras, se contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento, porque esta não é outra coisa senão esse conjunto de instituições e de políticas econômicas voltadas para o bom funcionamento dos mercados e o desenvolvimento. Para a ortodoxia convencional as instituições devem se limitar, quase que exclusivamente, às normas constitucionais; para o novo desenvolvimentismo, políticas econômicas e, mais amplamente, regimes de políticas econômicas e monetárias, são instituições a serem permanentemente reformadas, corrigidas, no quadro de uma estratégia mais geral. Além das instituições relativamente permanentes, políticas industriais são necessárias. Não são elas que distinguem fundamentalmente o novo desenvolvimentismo da ortodoxia convencional, porque o novo desenvolvimentismo usa a política industrial de forma moderada, atuando apenas estrategicamente, quando a empresa que precisa de apoio revela que tem ou terá capacidade de competir internacionalmente; uma política industrial que acabe se confundindo com o protecionismo não é aceitável.

Muitas das reformas institucionais são comuns ao novo-desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional. Mas os objetivos são, com frequência, diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a patrocina porque quer um Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional, porque vê nele a oportunidade de reduzir a carga tributária. Para o novo desenvolvimentismo, esta consequência pode ser desejável, mas trata-se de uma questão distinta. A carga

¹⁶ A escola histórica alemã é a escola de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber, e, correndo por uma trilha diferente, de Friedrich List; a escola institucionalista americana é a escola de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John R. Commons.

tributária é uma questão política que depende, principalmente, das funções que as sociedades democráticas atribuem ao Estado e, secundariamente, da eficiência dos serviços públicos. Em outros casos, o problema é de medida. O novo desenvolvimentismo é favorável a uma economia comercialmente aberta, competitiva, mas não radicaliza a idéia e sabe usar as negociações internacionais para obter contrapartidas, já que os mercados mundiais estão longe de ser livres. Em outros, a diferença é de ênfase: tanto o novo desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional são favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo desenvolvimentismo, apoiado em experiências comuns ao Norte da Europa, não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto a ortodoxia convencional flexibiliza o trabalho para precarizar a força de trabalho e viabilizar a baixa de salários.

Para compararmos o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, podemos distinguir as estratégias de desenvolvimento das de estabilidade macroeconômica, embora as duas estejam intimamente relacionadas. Já vimos que não há desenvolvimento sem estabilidade. Começamos, portanto, pela comparação das políticas macroeconômicas que resumo no Quadro 3. As duas têm como pressuposto a necessidade de estabilidade macroeconômica, mas a ortodoxia convencional acaba resumindo estabilidade como controle da dívida pública e da inflação, enquanto o novo desenvolvimentismo condiciona essa estabilidade adicionalmente a taxa de juros e de câmbio 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 da seguinte maneira: “Para garantir a estabilidade macroeconômica o país deve manter um superávit primário que mantenha a relação dívida pública/PIB em nível aceitável para os credores; o banco central deve ter um único mandato, combater a inflação, já que dispõe de um único instrumento, a taxa de juros de curto prazo; dado o desequilíbrio fiscal esta taxa que, embora único instrumento, é essencialmente endógena, ou seja, definida pelo mercado, precisa ser alta para combater a inflação; a taxa de câmbio também é endógena e seu equilíbrio será assegurado pelo mercado.” O novo desenvolvimentismo apresenta propostas substancialmente diferentes: o ajuste fiscal não visa um mero superávit primário, mas uma poupança pública positiva e implica não apenas a redução das despesas correntes, mas também da taxa de juros; o Banco Central, em acordo com o Ministério da Fazenda, não tem apenas um mandato mas três: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio em nível compatível com a estabilidade do balanço de pagamentos e o necessário estímulo aos investimentos voltados para a exportação, e, portanto, considerar também o nível de emprego; e não conta com apenas um instrumento (a taxa de juros contraditoriamente vista como endógena pela ortodoxia convencional), mas com vários como a compra de reservas, isto não sendo suficiente, o estabelecimento de controles de entrada de capitais para evitar a tendência à manutenção da taxa de câmbio em nível relativamente apreciado existente nos países desenvolvimento médio. A taxa de juros é um instrumento para combater a inflação, mas pode ser muito mais baixa do que supõe a ortodoxia convencional. A taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, mas administrada – não existe taxa de câmbio completamente livre. Nos países ricos em recursos naturais, como são praticamente todos os países latino-americanos, é necessário reconhecer que a taxa de câmbio aprecia artificialmente a moeda e inviabiliza a indústria, e tomar as medidas necessárias para sua neutralização. Estas medidas não devem ser feitas como no tempo do velho desenvolvimentismo, que impunha um imposto disfarçado sobre as exportações dos bens que dão origem à doença holandesa. Isto era feito estabelecendo-se elevadas tarifas de importação de todos os bens e subsídios à exportação de manufaturados, de forma que a taxa de câmbio efetiva é maior do que a taxa de câmbio real recebida pelos exportadores de bens agrícolas e minerais beneficiados por rendas ricardianas. Ao invés disso, é necessário estabelecer

de forma negociada um imposto sobre as exportações desses bens que mantenha sua produção altamente lucrativa mas logre deslocar sua curva de oferta para cima de forma a que eles deixem de pressionar a taxa de câmbio para baixo – para um nível sobre-avaliado incompatível com a indústria.

Quadro 3: Política macroeconômica comparada

Ortodoxia Convencional	Novo Desenvolvimentismo
1. Ajuste fiscal para superávit primário	1. Ajuste fiscal para poupança pública positiva
2. Mandato único para o Banco Central: inflação	2. Mandato triplo para BC: inflação, câmbio e emprego
3. Banco Central com único instrumento: taxa de juros	3. BC com dois instrumentos: taxa de juros e compra de reservas ou controle à entrada de capitais
4. Taxa de juros de curto prazo endógena: deve ser alta	4. Taxa de juros de curto prazo exógena: pode e deve ser baixa
5. Taxa de câmbio flutuante e endógena	5. Taxa de câmbio flutuante mas administrada: neutraliza doença holandesa

Vejamos, agora, a comparação das estratégias de desenvolvimento econômico que resumo no Quadro 4. A abordagem (não se pode chamar de estratégia) da ortodoxia convencional parte da necessidade de reformas institucionais que reduzam o Estado e fortaleçam o mercado; atribui um papel mínimo ao Estado nos investimentos e na política industrial, e não vê nenhum papel para a Nação – este é um conceito ausente; não estabelece prioridade para nenhum setor da economia – o mercado resolverá; propõe a abertura da conta de capitais e a política de crescimento com poupança externa. Já o novo desenvolvimentismo quer reformas institucionais que, além de fortalecer o mercado, também fortaleçam o Estado – só um Estado com um aparelho capaz e com instituições dotadas de legitimidade pode servir de instrumento da sociedade; vê a Nação, ou seja, a sociedade nacional, solidária quando se trata de competir internacionalmente, como o agente fundamental do desenvolvimento; considera que a instituição fundamental para esse desenvolvimento não é apenas a garantia da propriedade e dos contratos, mas a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento que estimule os empresários a investir; atribui prioridade às exportações e aos setores econômicos dotados de elevado valor adicionado per capita – ou seja, para setores com alta intensidade tecnológica ou de conhecimento; entende que não apenas é possível, mas necessário crescer com a própria poupança, como fazem todos os países que se desenvolveram – a política de crescimento com poupança externa é mais um fator a causar a apreciação da taxa de câmbio, que deve ser sempre evitada: uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada, é condição do crescimento.

Quadro 4: Estratégia de desenvolvimento comparada

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
1. Reformas para reduzir o Estado e fortalecer o mercado.	1. Reformas para fortalecer o Estado e o mercado.
2. Papel mínimo para o Estado no investimento e na	2. Papel moderado para o Estado no investimento e na política

política industrial	industrial
3. Nenhum papel para a Nação: basta garantir propriedade e contratos	3. Uma estratégia nacional de competição é essencial para o desenvolvimento
4. Sem prioridades setoriais – mercado resolve	4. Prioridade para exportação e valor adicionado per capita
5. Financiar investimento com poupança externa	5. Crescer com investimento e poupança interna
6. Abrir conta de capitais e não controlar câmbio	6. Controlar conta de capitais quando necessário

Os itens listados nestes dois quadros já foram discutidos em Bresser-Pereira, 2007.. Com estes dois quadros, porém, fica clara não apenas a crítica à ortodoxia convencional, mas, também, a existência de uma alternativa novo-desenvolvimentista que, mais do que compatível com a estabilidade macroeconômica, é a única que realmente a garante. Por outro lado, vale assinalar que a política econômica convencional tem como eixo, a partir dos anos 1960, a recomendação de crescimento com poupança externa. Este é tipicamente um problema de macroeconomia do desenvolvimento, porque embora a teoria econômica neoclássica dê à taxa de câmbio pouca importância e a limite a problemas de curto prazo, ela tem um poderoso efeito de médio prazo sobre os investimentos e o crescimento. Antes disso, o FMI preocupava-se com a taxa de câmbio que nos ciclos populistas se apreciava provocando crise de balanço de pagamentos (Canitrot, 1975), levando aquela organização a exigir, além do ajuste fiscal, a desvalorização do câmbio. A partir dos anos 1990, porém, o FMI esqueceu os déficits em conta corrente (afinal eram poupança externa...) e as depreciações cambiais. A hipótese dos déficits gêmeos isentava-o de se preocupar com o déficit em conta corrente: bastava se preocupar com o superávit primário. Durante algum tempo preferiu falar em âncoras cambiais e em dolarização; depois do fracasso dessa estratégia no México, no Brasil e, principalmente, na Argentina, o FMI voltou-se para a plena flutuação do câmbio para resolver todos os problemas externos. O novo desenvolvimentismo critica fortemente esta perspectiva e quer um controle não apenas das contas públicas do Estado (déficit público), mas também das contas totais da Nação (conta corrente); quer não apenas que o Estado esteja pouco endividado, e apresente poupança pública positiva; quer, também, que o Estado-nação tenha contas externas que garantam sua segurança e sua autonomia nacionais. Quer não apenas a administração da taxa de juros, mas também da taxa de câmbio, ainda que no quadro de um regime de câmbio flutuante, que não chama de “sujo”, como o faz a ortodoxia convencional, mas de “administrado”.

Conclusão

Quais os resultados das duas políticas? Os resultados da ortodoxia convencional na América Latina são bem conhecidos. Pelo menos desde 1990 a verdade vinda de Washington e Nova York tornou-se hegemônica nesta região, caracterizada pela dependência. Reformas e ajustes de todos os tipos foram realizados, mas não houve desenvolvimento. Os resultados do novo desenvolvimentismo na América Latina, por sua vez, não podem ser medidos. O Chile o tem usado, mas é um país pequeno, e as políticas que adota estão a meio caminho entre uma e outra estratégia. A Argentina de Kirchner e do ex-ministro da economia Roberto Lavagna é a única experiência concreta, mas é muito recente para poder ser objeto de uma avaliação definitiva. O novo desenvolvimentismo, entretanto, está mais que provado, porque não é outro o nome da estratégia que os países dinâmicos da Ásia vêm usando.

Terá o novo desenvolvimentismo condições de se tornar hegemônico na América Latina como o foi no passado o desenvolvimentismo? O fracasso da proposta convencional me deixa seguro que sim. A crise da Argentina de 2001 foi um *turning point*: foi o réquiem da ortodoxia convencional. Nenhum país adotou mais fielmente seus preceitos, nenhum presidente de um país dedicou-se mais ao *confidence building* do que Menem. Os resultados foram os que se viram. Por outro lado, o pensamento novo-desenvolvimentista está sendo renovado. Conta com uma nova geração (em relação à minha ou mesmo à de Nakano) de economistas de alta qualidade que estão sendo formados, principalmente no Brasil. Na Argentina e no Chile, existem também eminentes economistas que se identificam com essa estratégia como Osvaldo Sunkel, Aldo Ferrer, Ricardo Ffrench-Davis e Roberto Frenkel. Existe aqui, porém, um problema de hegemonia ideológica a ser resolvido. Os países da América Latina só retomarão o desenvolvimento sustentado se seus economistas, seus empresários e sua burocracia de Estado se lembrarem da experiência bem-sucedida que foi o antigo desenvolvimentismo – o nacional-desenvolvimentismo –, e forem capazes de dar um passo à frente. Já fizeram a crítica dos erros cometidos, e já se deram conta dos fatos históricos novos que a tornaram superada. Precisam, agora, reconhecer que a revolução nacional que então estava acontecendo, tendo esse antigo desenvolvimentismo como estratégia nacional, foi interrompida pela grande crise dos anos 80 e pela onda ideológica neoliberal vinda do Norte. Precisam aprofundar o diagnóstico da quase-estagnação provocada pela ortodoxia convencional. Precisam olhar com atenção para a estratégia nacional de desenvolvimento dos países asiáticos dinâmicos. Precisam participar da grande obra coletiva nacional, que é formulação do novo desenvolvimentismo – da nova estratégia nacional de desenvolvimento para seus países. Minha percepção é a de que essa tomada de consciência está em pleno processo. O desenvolvimento da América Latina sempre foi um desenvolvimento “nacional-dependente”, porque suas elites foram sempre conflitantes e ambíguas, ora se afirmando como nação, ora cedendo à hegemonia ideológica externa. Esse processo, porém, tem um elemento cíclico, e tudo indica que o tempo do neoliberalismo e da ortodoxia convencional passou, e que novas perspectivas estão se abrindo para a região.

Referências bibliográficas

Alejandro, Carlos Diaz. “Southern Cone stabilization plans”. In W. Cline & S. Weintraub (eds.), *Economic stabilization in developing countries*. Washington, The Brookings Institution, 1981.

Berr, Eric e François Combarrous (2006) “The false promises of the (second) Washington consensus: evidences from Latin America and the Caribbean (1990-2003)”. Cópia. Aprovado para publicação na *Revista de Economia Política* em 2007.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 21, nº 1, abril, 1991, pp. 3-23. Aula Magna no XVIII Congresso da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia), Brasília, 4 de dezembro de 1990.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *A crise do Estado*. São Paulo, Editora Nobel, 1992.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “A inflação decifrada”. *Revista de Economia Política*, vol. 16, n° 4, outubro, 1996, pp. 20-35.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina”. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n° 1, janeiro, 2001, pp. 141-166. Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies da Universidade de Oxford, dezembro de 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Financiamento para o subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington”. In Castro, Ana Célia (org.), *Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I*, vol. 2. Rio de Janeiro, Mauad/BNDES, 2002, pp. 359-398. Republicação com algumas alterações e novo título: “O Segundo Consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n° 3, 2003, pp. 3-34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-2003*. (5ª ed.). São Paulo, Editora 34, 2003.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos “Brazil’s quasi-stagnation and the growth *cum* foreign savings strategy”. *International Journal of Political Economy*, 32(4), 2004, pp. 76-102.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “O novo desenvolvimentismo”. *Folha de S. Paulo*, 19 de setembro de 2004.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Fernando Dall’Acqua. “Populismo econômico *versus* Keynes: A reinterpretação do déficit público na América Latina”. In Bresser-Pereira, L. C. (org.), *Populismo econômico*. São Paulo, Editora Nobel, 1991, pp. 191-200.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Paulo Gala. “Crítica do crescimento com poupança externa”. *Texto para Discussão* n° 146, EESP/Fundação Getulio Vargas, novembro, 2005.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Nakano, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano. “Crescimento econômico com poupança externa?”. *Revista de Economia Política*, vol. 22, n° 2, 2003, pp. 3-27. Originalmente, “Economic growth with foreign savings?”, trabalho apresentado ao Seventh International Post Keynesian Workshop, Kansas City, Mi., 30 de junho de 2002.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano. "Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade". *Revista de Economia Política*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 146-177.
- Chang, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo, Editora da Unesp, 2002.
- Canitrot, Adolfo (1975 [1991]) "A experiência populista de redistribuição de renda". In Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel. Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, 1975: 11-36.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. (3ª ed.). Santiago do Chile, J. C. Sáes Editor, 2003.
- Frenkel, Roberto (2003) "Globalización y crisis financieras en América Latina". *Revista de Economia Política*, vol. 23, n° 3, 2003, pp. 94-111.
- Gellner, Ernest. *Nations and nationalism*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- _____. "O advento do nacionalismo e sua interpretação: Os mitos da nação e da classe". In Balakrishnan, Gopal & Anderson, B. (orgs.), *Um mapa da questão nacional*. São Paulo, Editora Contraponto, 1993, pp. 107-134.
- Renan, Ernest. *Qu'est-ce qu'une Nation?*. Paris, Pocket/Agora, 1882 [1993].
- Sachs, Jeffrey D. (1989) "Conflito Social e Políticas Populistas na América Latina". *Revista de Economia Política* 10(1), janeiro 1990. Republicado em Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel, 1991. Trabalho apresentado à conferência "Markets, Institutions and Cooperation", Veneza, outubro 1988.
- Sicsú, João Luiz Fernando de Paula & Renaut Michel (orgs.), *Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri, SP, Monole/Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- Williamson, John. "The progress of policy reform in Latin America". In Williamson, John (org.), *Latin American adjustment: How much has happened?*. Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 353-420.