

Escola de
ECONOMIA
de São Paulo

**Textos para
Discussão**

274

Novembro
de 2010

**DO ANTIGO AO NOVO
DESENVOLVIMENTISMO NA
AMÉRICA LATINA**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

DO ANTIGO AO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Artigo a ser publicado em livro organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Enviado para publicação em 11 de novembro de 2010.

Abstract. The failure of the Washington Consensus and of macroeconomic policies based on high interest rates and non-competitive exchange rates to generate economic growth prompted Latin America to formulate national development strategies. New developmentalism is an alternative strategy not only to conventional orthodoxy but also to old-style Latin American national developmentalism. While national developmentalism was based on the tendency of the terms of trade to deteriorate and, adopting a microeconomic approach, proposed economic planning and industrialization, national-developmentalism assumes that industrialization has been achieved, although in different degrees by each country, and argues that, in order to assure fast growth rates and catching up, the tendency that must be neutralized is that of the exchange rate to overvaluation. Contrary to the claims of conventional economics, a capable state remains the key instrument to ensure economic development, and industrial policy continues to be necessary; but what distinguishes the new approach is principally growth with domestic savings instead of with foreign savings, a macroeconomic policy based on moderate interest rates and a competitive exchange rate instead of the high interest rates and the overvalued currencies prescribed by conventional orthodoxy.

Resumo. O fracasso do Consenso de Washington e das políticas macroeconômicas baseadas em altas taxas de juros e taxas de câmbio não competitivas em gerar crescimento econômico levou a América Latina à necessidade de formular estratégias nacionais de desenvolvimento. O novo desenvolvimentismo é uma estratégia alternativa, não apenas à ortodoxia convencional mas também ao antigo nacional-desenvolvimentismo latino-americano. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo se baseava na tendência à deterioração dos termos de troca e, adotando uma abordagem microeconômica, propunha planejamento econômico e industrialização, o novo desenvolvimentismo assume que a industrialização foi alcançada, embora em graus diferentes para cada país, e argumenta que, a fim de garantir taxas rápidas de crescimento e alcançar os países desenvolvidos, o que precisa ser neutralizado é a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização. Contrariamente às alegações do pensamento econômico convencional, um Estado capaz continua sendo o instrumento chave para garantir o desenvolvimento econômico, e a política industrial continua a ser necessária; mas o que distingue a nova abordagem é principalmente o crescimento com poupança interna, em lugar do crescimento com poupança externa, uma política macroeconômica baseada em taxas moderadas de juros e uma taxa de câmbio competitiva, em lugar das altas taxas de juros e das moedas sobrevalorizadas preconizadas pela ortodoxia convencional.

Palavras-chave: estratégia nacional, estruturalismo, desenvolvimentismo ortodoxia

Classificação JEL: O10 – 011 – O54

Em uma época de globalização e democracia, a competição econômica generalizou-se

mundialmente, compreendendo não apenas empresas comerciais mas Estados-nação, de tal forma que a reeleição de políticos depende agora do sucesso que obtiveram em promover o crescimento econômico e em reduzir a desigualdade econômica. Assim, embora os Estados-nação tenham se tornado mais interdependentes e precisem cooperar para alcançar objetivos comuns e para definir as regras da competição, o papel das estratégias nacionais de desenvolvimento e dos Estados nessa competição tornou-se não menos, mas mais estratégico do que era antes da globalização. A partir dos anos 1930 ou, pelo menos, dos anos 1950, os países latino-americanos adotaram uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida, a saber, o nacional-desenvolvimentismo, baseado na teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista latino-americana. No final dos anos 1980, depois de dez anos de crise da dívida externa combinada com altas taxas de inflação, essa estratégia exigiu uma redefinição. Ela foi substituída pelo Consenso de Washington, ou ortodoxia convencional – uma estratégia importada baseada na desregulação dos mercados, no crescimento com poupança externa, em altas taxas de juros e em taxas de câmbio sobrevalorizadas. Dez anos depois, após as crises financeiras do México em 1994, do Brasil em 1998 e da Argentina em 2001, o fracasso dessa estratégia se tornou evidente, na medida em que ela provocou repetidas crises do balanço de pagamentos e não foi capaz de melhorar os padrões de vida. Assim, desde o início dos anos 2000, os países da América Latina estão novamente procurando uma estratégia nacional de desenvolvimento. Na esfera política, essa busca de uma alternativa tem sido expressa pelas sucessivas eleições de líderes políticos de centro-esquerda e nacionalistas. Mas o sucesso dessa busca não está garantido. Qual é a teoria e a política econômica alternativas à ortodoxia convencional? Que reformas institucionais e que políticas econômicas estão implicadas nesse projeto?

Para responder a essas questões precisamos fazer uma análise realista das diferentes realidades e níveis de desenvolvimento existentes na América Latina. Quanto mais pobre for um país, mais desigual e menos instruído será seu povo, e mais difícil será governar e formular políticas econômicas apropriadas. Os desafios que todos os países em desenvolvimento enfrentaram nos anos 1950, quando essa questão foi levantada pela

primeira vez pelos pioneiros da teoria econômica do desenvolvimento,¹ variam de país para país de acordo com o estágio de desenvolvimento. Primeiramente, os países devem realizar a acumulação primitiva e criar uma classe capitalista mínima; em segundo lugar, devem completar sua modernização ou revolução capitalista, o que envolve a formação de um Estado verdadeiramente nacional e a industrialização; e, em terceiro lugar, agora dotados de uma moderna classe empresarial, uma ampla classe média profissional e uma ampla classe assalariada, e das instituições básicas necessárias para o crescimento econômico, os países devem provar que são capazes de continuar a crescer rapidamente e de gradualmente chegar aos níveis de crescimento dos países ricos. Na América Latina, eu diria que todos os países, com a possível exceção do Haiti e talvez da Nicarágua, completaram a acumulação primitiva, e que um grupo de países, incluindo pelo menos Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguai e Costa Rica, completaram suas revoluções capitalistas e podem ser considerados como países de renda média. Sendo assim, não basta apenas perguntar qual é a alternativa à ortodoxia convencional; para definir essa alternativa é também necessário distinguir os países de renda média dos países pobres na região, pois os desafios que eles enfrentam são diferentes.

Levando em conta as questões e as ressalvas feitas acima, adotarei um método histórico para comparar as duas estratégias concorrentes que a América Latina tem diante de si atualmente: a ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo. O estudo divide-se em sete breves seções. Na primeira, discuto a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento para competir no estágio atual do capitalismo; na segunda, discuto o antigo desenvolvimentismo ou desenvolvimentismo nacional, sua relação com a escola de pensamento estruturalista latino-americana e seu sucesso em promover o crescimento econômico entre 1930 e 1980. Na terceira seção, pergunto por que o nacional-desenvolvimentismo foi descartado no final dos anos 1980 e substituído pela ortodoxia convencional e sugiro cinco causas para isso: a hegemonia da interpretação da dependência associada da América Latina nos anos 1970 e 1980, a exaustão da industrialização por substituição de importações, a crise da dívida da década de 1980, a

¹ Refiro-me a economistas como Albert Hirschman, Arthur Lewis, Celso Furtado, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Michel Kalecki, Ragnar Nurse, Raul Presbisch e Paul Rosenstein-Rodan.

nova hegemonia das idéias neoliberais e o treinamento de economistas latino-americanos no exterior. Na quarta seção, discuto brevemente por que essa estratégia importada não conseguiu gerar crescimento e por que, durante seu curto predomínio, as taxas de crescimento foram menores do que antes, a instabilidade financeira cresceu e a desigualdade se aprofundou. Por fim, na quinta e sexta seções, comparo inicialmente o novo desenvolvimentismo com o antigo desenvolvimentismo e, em seguida, o novo desenvolvimentismo com a ortodoxia convencional. Minha preocupação nessas duas seções é demonstrar que há uma alternativa razoável ao Consenso de Washington.

A necessidade de estratégias nacionais de desenvolvimento

O desenvolvimento econômico exige uma estratégia nacional de desenvolvimento. Historicamente, países que conseguiram alcançar o nível de desenvolvimento dos países ricos adotaram estratégias de desenvolvimento nacional ou de competição nacional. O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É um conjunto de valores, idéias, leis e políticas orientados para o desenvolvimento econômico, que levam à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar. A instituição chave ou o grupo de instituições por trás do crescimento econômico não é a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, como sugerem os novos institucionalistas, mas a estratégia nacional de desenvolvimento.² É menos do que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento, porque não é formal; falta-lhe um documento que descreva com precisão os objetivos ou as políticas a serem implementados para atingir esses objetivos, porque o acordo inerente entre as classes sociais não tem nem texto nem assinaturas. E é mais do que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento porque abrange informalmente o conjunto da sociedade, ou uma grande parte dela; ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige um razoável consenso quando se trata de competir internacionalmente. É mais flexível do que um projeto, e leva sempre em conta as ações dos oponentes ou concorrentes. Reconhece que o fator que impulsiona o comportamento individual não é apenas o interesse pessoal, mas a competição com outras nações. Uma estratégia nacional de desenvolvimento reflete tudo

² A garantia dos direitos de propriedade e dos contratos é naturalmente importante, mas difícil de ser assegurada na fase inicial do desenvolvimento econômico. Por outro lado, empresários são indivíduos ou grupos dispostos a assumir riscos, motivados por sua necessidade interior de realizar e pelas oportunidades de lucro (Bresser-Pereira, 2010: ch. 2).

isso. Sua liderança cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização. Seu resultado, quando se estabelece um grande acordo, quando a estratégia se torna realmente nacional, quando a sociedade começa a compartilhar, frouxa mas efetivamente, métodos e objetivos, é a aceleração do desenvolvimento – um período durante o qual o país goza de alta renda per capita e altas taxas de crescimento dos padrões de vida.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico. Essas variáveis são tanto reais quanto institucionais. O aumento da capacidade de poupança e de investimento da nação; os meios pelos quais ela incorpora o progresso técnico na produção; o desenvolvimento do capital humano; o aumento da coesão social, resultando em capital social ou em uma nação mais forte, mais democrática; uma política macroeconômica capaz de assegurar a saúde financeira do Estado e do Estado-nação, levando a índices moderados de endividamento interno e externo – todos esses são elementos constitutivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Nesse processo, em vez de meras abstrações válidas para todas as situações, as instituições são vistas e pensadas de maneira concreta e histórica. Uma estratégia nacional de desenvolvimento ganhará sentido e força quando suas instituições – sejam elas de curto prazo (políticas públicas) ou relativamente permanentes (leis, instituições propriamente ditas) – responderem a necessidades da sociedade, quando forem compatíveis com a dotação de fatores da economia ou, mais amplamente, quando forem compatíveis com os elementos que formam a estrutura da sociedade.

Todos os países, começando com a Inglaterra, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento para realizar suas revoluções industriais e para continuar a se desenvolver. O uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi particularmente evidente entre os países de desenvolvimento tardio como a Alemanha e o Japão, que nunca se caracterizaram pela dependência. Os países periféricos, por outro lado, como o Brasil e outros países latino-americanos que passaram pela experiência colonial, continuaram ideologicamente dependentes do centro após sua independência formal. Tanto os países centrais de desenvolvimento tardio como as antigas colônias precisaram formular estratégias nacionais de desenvolvimento, mas a tarefa foi mais fácil para os primeiros. No caso dos países periféricos, havia o obstáculo adicional de enfrentar sua própria

“dependência”, ou seja, a subordinação das elites locais às elites dos países centrais. Os cientistas sociais estruturalistas que participaram do nacional-desenvolvimentismo na América Latina não ignoraram esse fenômeno, mas presumiam que o desenvolvimento econômico se caracterizasse por uma divisão entre a elite progressista ou nacionalista associada à industrialização e a elite conservadora associada ao modelo de exportação de produtos primários que prevaleceu antes de 1930. Eles eram nacionalistas porque reconheciam a existência do imperialismo econômico, caracterizado pelas pressões dos países ricos para impedir a industrialização dos países em desenvolvimento ou, quando a industrialização havia se tornado um fato consumado, para se apoderarem dos mercados internos para suas empresas manufatureiras multinacionais por meio da exploração financeira e do câmbio desigual nos mercados internacionais. Além disso, seu nacionalismo era a ideologia para fortalecer a capacidade do Estado e formar Estados nacionais genuinamente autônomos; era a afirmação de que, para se desenvolverem, os países precisavam definir suas próprias políticas e instituições, suas próprias estratégias nacionais de desenvolvimento.³

Nacional-desenvolvimentismo e estruturalismo

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo extraordinário. Eles se aproveitaram da fragilidade do centro nos anos 1930 para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção da indústria nascente nacional (ou industrialização por substituição de importações) e a promoção de poupança forçada pelo Estado. Além disso, julgava-se que o Estado deveria fazer investimentos diretos em infraestrutura e em certas indústrias de base cujos riscos e necessidades de capital eram grandes. Essa estratégia foi chamada de “nacional-desenvolvimentismo.” Esse nome tinha por objetivo enfatizar que, em primeiro lugar, o objetivo básico da política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos na competição internacional –

³ O nacionalismo também pode ser definido, como fez Ernest Geller (1983), como a ideologia que tenta dotar cada nação de um Estado. Embora seja uma boa definição, ela é mais aplicável à Europa Central do que à América Latina. Na América Latina, as nações ainda não estavam plenamente formadas, mas mesmo assim eram dotadas de Estados. No entanto, elas estavam incompletas e seus regimes eram semicoloniais; com a independência, a principal mudança foi que o poder dominante passou da Espanha ou de Portugal para a Inglaterra e outros importantes países europeus centrais.

precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva. O estadista que primeiro imaginou o nacional-desenvolvimentismo na América Latina foi Getúlio Vargas, que governou o Brasil nos períodos de 1930–45 e 1950–4. Por outro lado, os notáveis economistas, sociólogos, cientistas políticos e filósofos latino-americanos que formularam essa estratégia nos anos 1950 reuniram-se na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em Santiago, Chile, e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) no Rio de Janeiro. Eles desenvolveram uma teoria do subdesenvolvimento e uma visão nacionalista do desenvolvimento econômico com base na crítica do imperialismo ou da “relação centro–periferia” – um eufemismo próprio de intelectuais públicos associados a uma organização das Nações Unidas. Os economistas latino-americanos, entre eles Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto e Ignacio Rangel, inspiraram-se na economia política clássica de Adam Smith e Karl Marx, na teoria macroeconômica de John Maynard Keynes e Michael Kalecki, e nas novas idéias da escola da economia do desenvolvimento (da qual faziam parte) para constituir a escola estruturalista latino-americana. Os elementos centrais do estruturalismo eram a crítica da lei da vantagem comparativa no comércio internacional, o caráter dualista das economias subdesenvolvidas com oferta ilimitada de mão-de-obra, o papel do Estado na produção de poupança forçada e no investimento direto em setores chave, a existência de uma inflação estrutural e a proposta de uma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada na industrialização por substituição de importações. É um erro qualificar a estratégia econômica associada à abordagem estruturalista latino-americana apenas como uma estratégia de substituição das importações. Como Cardenas, Ocampo e Thorp (2001) argumentaram, ela também incluía bancos de desenvolvimento, investimentos estatais em infraestrutura, empresas do setor público para desenvolver novos setores de produção e, nos estágios avançados, a promoção das exportações e a integração regional: era uma industrialização conduzida pelo Estado. Enquanto o pensamento estruturalista era uma versão latino-americana da teoria econômica do desenvolvimento, o nacional-desenvolvimentismo era a estratégia nacional de desenvolvimento correspondente. Na qualidade de uma estratégia conduzida pelo Estado, ele entendia que os mercados são eficazes na alocação de recursos desde que estejam aliados ao planejamento econômico e à constituição de empresas estatais. O nacional-desenvolvimentismo era uma estratégia patrocinada, de um modo ou de outro, pelos industriais, pelas burocracias públicas e pelos trabalhadores urbanos. Sofreu oposição intelectual dos economistas neoclássicos ou monetaristas e oposição política das

classes médias liberais e da velha oligarquia, cujos interesses se baseavam na exportação de bens primários.

A falência do nacional-desenvolvimentismo

Embora a falência da estratégia nacional-desenvolvimentista e sua substituição pela ortodoxia convencional fosse ocorrer somente no final dos anos 1980, suas causas e – mais amplamente – o enfraquecimento das nações latino-americanas (depois do relativo fortalecimento associado ao nacionalismo e à industrialização) tiveram origem em meados da década de 1960. Os seguintes fatores históricos contribuíram para esse resultado: (a) a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado; (b) o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; (c) a grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) a onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo; e (e) o êxito da política norte-americana de treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha.

A primeira razão para a falência do nacional-desenvolvimentismo é bem conhecida: mesmo nos maiores países da região, como Brasil, México e Argentina, a estratégia tinha se esgotado. Os países latino-americanos tinham se industrializado e completado suas revoluções capitalistas, e precisavam agora competir internacionalmente se quisessem continuar a crescer. Como o antigo desenvolvimentismo se baseava na industrialização por substituição de importações, ele continha as sementes de sua própria destruição. A proteção da indústria nacional, o foco no mercado e a redução do coeficiente de abertura da economia ao comércio exterior, mesmo em uma economia relativamente grande como a do Brasil, são enormemente limitados pelas economias de escala. Para certos setores a proteção se torna absurda. Como consequência, enquanto o modelo de substituição de importações se manteve durante a década de 1970, ele estava distorcendo gravemente as principais economias latino-americanas. Por outro lado, como observou Furtado (1966), depois da fase inicial de substituição de importações nos setores de bens de consumo, a continuação da industrialização implica um aumento substancial da relação capital-trabalho, com duas consequências: concentração de renda e diminuição da produtividade

do capital (ou relação produto–capital). A resposta à concentração de renda foi a expansão da produção de bens de consumo de luxo, que caracteriza o que denominei “modelo de subdesenvolvimento industrial.” Esse modelo, além de perverso, carrega as sementes da dissolução da aliança nacional pró-desenvolvimento. Em síntese, como o antigo desenvolvimentismo era uma estratégia voltada para dentro, estava na hora de substituí-lo.

A interpretação da dependência foi a segunda razão para a decadência final do antigo desenvolvimentismo, na medida em que contribuiu para o enfraquecimento do nacionalismo econômico na América Latina. Uma nação é uma sociedade de indivíduos compartilhando um destino político comum, que tem ou espera ter um território sobre o qual construir um Estado e formar um Estado-nação. Os Estados-nação ou países soberanos ou simplesmente Estados (no plural) são as unidades político-territoriais que surgem a partir das revoluções capitalistas para substituir os antigos impérios ou outras formas de sociedade política tradicional. Uma nação é sempre nacionalista na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação do Estado-nação e de sua permanente reafirmação. No entanto, um Estado-nação pode existir formalmente na ausência de uma verdadeira nação, como no caso dos países latino-americanos que, no início do século XIX, eram dotados de Estados-nação não apenas em razão dos esforços patrióticos de grupos nacionalistas, mas também dos bons serviços da Grã-Bretanha, cujo objetivo era expulsar a Espanha e Portugal da região. Desse modo, e bem ao contrário dos Estados Unidos, esses países nasceram dependentes: tinham Estados – sistemas jurídicos e constitucionais e o aparelho que os garante – mas não tinham nações fortes para sustentá-los. Para que exista uma verdadeira nação, o centro político deve ser efetivamente nacional e as classes sociais devem cooperar, apesar de seus conflitos mútuos, quando se trata de competir internacionalmente. Os anos 1930 foram um momento crítico na América Latina, pois nessa década ou por volta dela muitos países foram capazes de internalizar a tomada de decisões políticas, em lugar de simplesmente aceitar as políticas oriundas dos países ricos; em outras palavras, conseguiram neutralizar sua dependência e definir estratégias nacionais de desenvolvimento. Mas na década de 1960 a consequente estratégia conduzida pelo Estado enfrentou sua primeira grande crise econômica, em um momento que coincidiu com a revolução cubana de 1959 e com a intensificação da Guerra Fria entre capitalismo e comunismo. Enquanto a crise econômica desorganizava as economias nacionais, a revolução cubana radicalizava a esquerda e a direita na região. Consequentemente, golpes militares irromperam na América Latina, principalmente no

Cone Sul, começando com o golpe de 1964 no Brasil, patrocinado pela burguesia local e pela burocracia pública, que temiam o comunismo. Embora esses golpes pudessem contar com o apoio dos Estados Unidos, os regimes autoritários resultantes, principalmente no Brasil, continuaram nacionalistas, e o nacional-desenvolvimentismo foi retomado.

A reação da esquerda intelectual aos golpes militares expressou-se nas interpretações da superexploração e da dependência associada – que compartilhavam uma raiz marxista mas envolviam resultados diferentes. Ambas rejeitavam o caráter dual das sociedades latino-americanas, a possibilidade da existência de uma burguesia nacional e a viabilidade de uma revolução capitalista na região; em outras palavras, ambas eram críticas da interpretação nacional-burguesa da CEPAL e do ISEB (Bresser-Pereira 2005). O relativo êxito dessa crítica interna, particularmente da teoria da dependência associada, ajudou a enfraquecer a idéia de nação na região. A interpretação da superexploração foi originalmente delineada por Andre Gunder Frank, um eminente marxista alemão que publicou em 1966 “O desenvolvimento do subdesenvolvimento” – uma crítica decisiva ao nacional-desenvolvimentismo que desde 1965 estava circulando na esquerda latino-americana, ressentida com o golpe militar de 1964 no Brasil. Ruy Mauro Marini foi o mais importante seguidor de Frank. A interpretação da dependência associada tem sua origem no livro de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1969 [1979]), que também criticava a estratégia nacional-desenvolvimentista e a alegação estruturalista de que o subdesenvolvimento se definia pelo dualismo – pela coexistência e conflito entre uma coalizão de proprietários de terras patriarcais e capitalistas mercantis, de um lado, e uma coalizão de industriais e burocratas públicos de outro, os primeiros adotando uma ideologia colonialista ou dependente, e os últimos uma ideologia nacionalista. Em lugar disso, ambas as interpretações adotavam uma posição anti-nacionalista, rejeitando a possibilidade da existência de uma burguesia nacional na região, apesar das evidências históricas em contrário. Como essa impossibilidade tornava inviável a existência de verdadeiras nações, a interpretação da superexploração propunha coerentemente – mas sem qualquer base na realidade – a revolução socialista; menos coerentemente, a teoria da dependência associada executava uma mudança completa: presumia que o desenvolvimento econômico estivesse garantido pelos investimentos das empresas multinacionais no setor manufatureiro e propunha uma associação econômica com o centro capitalista, combinada com a busca de democracia e de justiça social – dois valores que haviam sido negados nos regimes militares. A terceira

versão da dependência – a “interpretação nacional-dependente” – era nacionalista, e tão compatível com o nacional-desenvolvimentismo quanto crítica dos regimes autoritários estabelecidos na América Latina depois de 1964. Na verdade, seus principais representantes, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel, tinham participado da interpretação nacional-burguesa anterior e haviam mudado parcialmente suas opiniões em resposta aos fatos históricos novos que no início da década de 1960 provocaram o colapso do pacto político nacional-desenvolvimentista. Essa interpretação era igualmente crítica dos regimes autoritários e de sua concentração de renda em favor da classe média alta e da classe capitalista, mas não de seu caráter relativamente nacionalista.⁴ Ela não aceitava a visão radical da impossibilidade de uma burguesia nacional nos países mais importantes, mas reconhecia o caráter ambíguo ou contraditório dessa burguesia industrial. O nome dessa interpretação – “nacional-dependente” – é um oxímoro que reflete esse caráter contraditório da burguesia industrial: em alguns momentos identificada com a nação, em outros com as elites domésticas financeiras e agrárias e com as elites dos países ricos.

Dessas três versões da interpretação da dependência, a interpretação da dependência associada tem sido dominante desde a década de 1970, porque foi a mais firmemente comprometida com a democracia e a justiça social. Em compensação, ela rejeitava a idéia de uma revolução burguesa e a abordagem nacionalista que estava associada à abordagem centro-periferia e ao nacional-desenvolvimentismo. A dependência associada acabou contribuindo para a redemocratização e para a conseqüente luta para reduzir a desigualdade na região, mas enfraqueceu a idéia de nação em cada país e, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, acabou contribuindo para a subordinação da região ao Consenso de Washington.

A terceira razão para a falência do nacional-desenvolvimentismo foi a grande crise da dívida da década de 1980. Essa crise, cujas conseqüências foram desastrosas para a América Latina, não estava diretamente relacionada ao modelo de substituição de importações, mas era produto da estratégia de crescimento com poupança externa proposta pelos países ricos e que tanto a teoria econômica do desenvolvimento quanto o estruturalismo latino-americano não foram capazes de criticar. Mas ela enfraqueceu ainda mais a aliança nacional que estava por trás do nacional-desenvolvimentismo. A crise da

⁴ Tenho sido identificado com essa interpretação desde 1970, quando publiquei “Concentração de renda e a recuperação da economia brasileira”. Em meu livro de 1977 sobre o modelo econômico dominante no regime militar, eu o chamei de modelo de “subdesenvolvimento industrializado”.

dívida abriu caminho para a inflação alta que, nos países onde foi adotada a indexação à inflação, se tornou inercial e se mostrou altamente persistente (Pazos 1972; Bresser-Pereira e Nakano 1984). Essa inflação alta foi um fator na transição para a democracia no Brasil e na Argentina, mas os governos desenvolvimentistas desses dois países falharam, na medida em que não perceberam que o antigo desenvolvimentismo estava acabado e adotaram políticas populistas para enfrentar a crise da dívida externa e controlar a inflação, o que contribuiu ainda mais para a falência do nacional-desenvolvimentismo, agora identificado com o populismo econômico.⁵

O êxito da política norte-americana de treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos é a quarta causa da falência do nacional-desenvolvimentismo. Quando a crise da dívida externa atingiu a América Latina na década de 1980, o cenário intelectual estava pronto para a rejeição do nacional-desenvolvimentismo. Marxistas que haviam sido influentes nos anos 1960 e 1970 foram, curiosamente, apoiados em sua crítica ao nacional-desenvolvimentismo pelo lado oposto – pelos jovens e brilhantes economistas que voltavam dos Estados Unidos com seus doutorados e com o ensinamento neoclássico fundamentalista de mercado que havia se tornado “mainstream” [*dominante*] nas principais universidades, como parte da nova onda ideológica neoliberal. Os primeiros a voltar, nos anos 1970, não encontraram um ambiente favorável em seus países natais.⁶ Mas na década de 1980, no momento em que as novas idéias neoliberais estavam conseguindo associar desenvolvimentismo e populismo, essa atitude mudou. Desde então, obter um doutorado de uma instituição estrangeira tornou-se quase uma condição para a ocupação de altos cargos nos ministérios econômicos e nos bancos centrais. Isso permitiu à América Latina tornar-se uma espécie de laboratório dos

⁵ O populismo econômico é a prática irresponsável de um governo sistematicamente gastar mais dinheiro do que recebe. O populismo econômico tinha origem **não apenas nos déficits orçamentários (populismo fiscal) mas também nos déficits em conta corrente (populismo cambial)**; o populismo cambial (quando um câmbio apreciado provoca aumentos artificiais nos salários reais) foi originalmente identificado nos anos 1970 por Adolfo Canitrot (1975). No caso do populismo fiscal, o Estado gasta mais do que recebe e incorre déficits públicos recorrentes; no caso do populismo cambial, o Estado-nação gasta mais do que recebe e incorre déficits recorrentes em conta corrente. O resultado é geralmente uma crise do balanço de pagamentos, como Jeffrey Sachs (1990) demonstrou ao analisar e modelar episódios populistas.

⁶ A reação aos “Chicago boys” [*garotos de Chicago*] que estavam por trás da crise financeira de 1981 é bem conhecida. O regime autoritário do Chile de Pinochet teve sucesso somente depois que o experimento monetarista foi abandonado e um político conservador, Hernán Büchi, abandonou os princípios neoclássicos ou monetaristas e adotou políticas muito menos ortodoxas, principalmente em relação à taxa de câmbio, cuja sobrevalorização havia sido desastrosa para o experimento monetarista.

departamentos de teoria econômica das principais universidades norte-americanas. Como os professores não conseguiam aplicar seus conselhos macroeconômicos nos Estados Unidos, cujos políticos eram suficientemente pragmáticos para rejeitá-los,⁷ seus discípulos tiveram a oportunidade de aplicá-los na América Latina.

Essa quinta e última razão para a falência do desenvolvimentismo e sua substituição pela ortodoxia convencional está relacionada com a hegemonia neoliberal que, no início da década de 1990, tornou-se arrasadora com o colapso da União Soviética. A vitória do capitalismo sobre o estatismo foi entendida como a confirmação da correção da ideologia neoliberal. Desde o final dos anos 1970, as idéias neoliberais e a teoria macroeconômica neoclássica vinham avançando em resposta à queda das taxas de lucro nos Estados Unidos e ao surgimento dos países de industrialização recente [*“newly industrializing countries - NICs”*] que pela primeira vez estavam competindo com os países ricos originais. Aproveitando a crise da dívida externa na América Latina, estabeleceu-se uma nova e mais forte ortodoxia convencional. O Plano Baker (1985), assim denominado a partir do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James Baker, deu uma chancela oficial às novas idéias. O desenvolvimentismo tornou-se alvo de um ataque sistemático. Aproveitando-se da crise econômica, a ortodoxia convencional identificou desenvolvimentismo com populismo econômico, ou seja, com políticas econômicas irresponsáveis.

Ortodoxia convencional

Para substituir o desenvolvimentismo, Washington propôs um “consenso” formado a partir de um grupo de políticas macroeconômicas ortodoxas e reformas institucionais orientadas para o mercado, incluindo (não originalmente, mas desde o início dos anos 1990) a mais discutível política de todas: a liberalização financeira. Propôs também que os países em desenvolvimento abandonassem o antiquado conceito de “nação” e aceitassem a tese globalista de acordo com a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e importância: mercados livres em nível mundial (inclusive mercados

⁷ Existem muitos indícios de que as autoridades econômicas norte-americanas não aplicavam a teoria macroeconômica neoliberal (monetarista, neoclássica, neokeynesiana) ensinada em suas universidades. Mas o trabalho de Gregory Mankiw (2006) é definitivo sobre o fato de que a teoria macroeconômica matemática, das expectativas racionais, ensinada nos cursos de mestrado em economia não é adotada pelos formuladores de políticas nos Estados Unidos.

financeiros) cuidariam de promover o desenvolvimento econômico para todos, desde que os direitos de propriedade e os contratos fossem garantidos pelo Estado.

O fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico da América Latina é hoje amplamente reconhecido. Pode ser verificado na Tabela 1, que mostra as taxas de crescimento dos principais países latino-americanos durante os períodos 1950-80, 1981-2006 e 1990-2006. Enquanto entre 1950 e 1980 a taxa média anual de crescimento dos países latino-americanos listados na tabela foi de 3,11 por cento, após 1981 ficou em 0,77 por cento e após 1990, em 1,6 por cento. O baixo índice desde 1981 foi também causado pela grande crise da dívida da década de 1980, que refletiu a política equivocada de crescimento com poupança externa dos anos 1970. O fraco índice de 1,6 por cento desde 1990 – praticamente metade da taxa alcançada entre 1950 e 1980 – é uma consequência da aplicação das políticas neoliberais ou do Consenso de Washington na região. A conhecida exceção é o Chile, cujo crescimento entre 1990 e 2006 foi substancialmente superior ao do período 1950-1980. Após dez anos de políticas neoliberais radicais, o regime militar adotou uma competente estratégia liberal orientada para a exportação, que foi seguida e aprimorada pela estratégia democrática a partir de 1990. A Argentina também apresentou um desempenho ligeiramente melhor a partir de 1990, mas a grande crise de 2001 mostrou como era frágil a prosperidade derivada do “plano de conversibilidade”.

O fracasso da ortodoxia convencional não seria demonstrado por esses números contrastantes de crescimento se, dentre os países que rejeitaram o Consenso de Washington e mantiveram controle sobre suas economias, principalmente suas relações econômicas externas e suas taxas de câmbio, os países em desenvolvimento também tivessem sofrido taxas declinantes de crescimento desde 1981 ou 1990; mas, em vista da experiência dos países asiáticos desenvolvimentistas como a China, a Índia ou a Indonésia, foi justamente o oposto que ocorreu, seja depois de 1981 seja depois de 1990. Suas taxas de crescimento no segundo período cresceram muito. Assim, enquanto a convergência estava ocorrendo no caso dos países asiáticos de crescimento rápido, os países latino-americanos permaneciam defasados, demonstrando claramente o que Ocampo e Parra (2007: 101 e 111) chamam de "divergência dual: entre os países em desenvolvimento e o mundo industrial, de um lado, e entre os países em desenvolvimento, de outro". Sou, no entanto, crítico da explicação que Easterly et al. (1993) deram para essa convergência

truncada dos países em desenvolvimento.

Tabela 1: Crescimento e renda per capita em países selecionados 1950–2006
(constante 2.000 dólares)

| País | 1950–1980 Taxa de Crescimento Anual (%) | 1981–2006 Taxa de Crescimento Anual (%) | 1990–2006 Taxa de Crescimento Anual (%) | 2006 Renda per capita ¹ |
|--------------|--|--|--|---------------------------------------|
| Argentina | 1,60 | 0,54 | 2,55 | 8733,4 |
| México | 3,37 | 0,93 | 1,61 | 6951,5 |
| Uruguai | 1,30 | 1,23 | 2,17 | 6770,2 |
| Chile | 1,38 | 3,01 | 4,13 | 5889,1 |
| Costa Rica | 3,16 | 1,56 | 2,75 | 4819,8 |
| Panamá | 3,24 | 1,55 | 3,03 | 4743,6 |
| Brasil | 4,12 | 0,53 | 1,18 | 4043,1 |
| Venezuela | 2,20 | - 0,01 | 0,74 | 5429,6 |
| Colômbia | 2,28 | 1,50 | 1,64 | 2673,9 |
| Peru | 2,08 | 0,36 | 2,77 | 2555,8 |
| Equador | 3,16 | 0,63 | 1,35 | 1608,0 |
| Paraguai | 2,67 | 0,07 | -0,01 | 1397,9 |
| Bolívia | 0,92 | 0,00 | 1,27 | 1064,4 |
| Cuba | ----- | 1,22 | 0,98 | 3890,4 |
| Média | 3,11 | 0,77 | 1,60 | ---- |

Fonte: www.eclac.org. Observação: taxa média anual de crescimento ponderada pela população.

1. Renda per capita (constante 2.000 dólares)

O que é a ortodoxia convencional? É uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento que, apesar de sua promessa de promover a prosperidade geral, na verdade atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade de competir desses países de renda média. Pode ser sumariamente definida por quatro proposições: primeira: o maior problema dos países de renda média é a falta de reformas microeconômicas capazes de permitir que o mercado funcione livremente; segunda: controlar a inflação é a principal finalidade da política macroeconômica, mesmo se as taxas de inflação forem moderadas; terceira: para obter esse controle, as taxas de juros devem inevitavelmente ser altas, e a taxa de câmbio, correspondentemente apreciada; quarta: o desenvolvimento econômico é uma competição entre países para obter poupança externa (déficits em conta corrente) e, portanto, a valorização da moeda estrangeira provocada pelas entradas de capital necessárias para financiar os déficits não é motivo de preocupação, pois os retornos sobre a taxa de investimento aumentada compensam isso. Os efeitos desastrosos desse discurso, que se mostraram errados na prática em termos de

crises do balanço de pagamentos e baixo crescimento nos países latino-americanos que o adotaram após o final da década de 1980, são bem conhecidos atualmente.⁸

No nível das políticas macroeconômicas, a ortodoxia convencional fracassou porque estava associada a altas taxas de juros e à cíclica sobrevalorização das moedas nacionais. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo reconhecia intuitivamente a existência de uma tendência estrutural da taxa de câmbio à sobreapreciação e trabalhava para neutralizá-la, a ortodoxia convencional ignorou essa tendência, garantiu a liberalização da conta de capital, propôs a política de crescimento com poupança externa e levou os países às crises do balanço de pagamentos. Enquanto os países latino-americanos perdiam controle sobre suas taxas de câmbio, os países asiáticos obtinham superávits em conta corrente e mantinham controle sobre suas taxas de câmbio (os quatro países que sofreram a crise asiática de 1997 foram aqueles que por um momento relaxaram seus controles sobre o câmbio). Quanto às reformas, os países latino-americanos aceitaram indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, privatizando de maneira irresponsável os monopólios de serviços públicos, enquanto os asiáticos foram mais prudentes. Em suma, ao se curvarem ao Consenso de Washington, os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais, suas nações se desorganizaram, perderam capacidade de coesão e autonomia, além da capacidade de manter uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Novo desenvolvimentismo

Mas a era da hegemonia de longo prazo de um país sobre os outros está no fim. Desse modo, não surpreende que, quando se tornou evidente que o Consenso de Washington não estava provocando crescimento mas antes instabilidade financeira e aumento das desigualdades, uma reação tomou conta da América Latina. Ela começou inicialmente no nível político, com a eleição de uma sucessão de líderes nacionalistas e de esquerda, começando na Venezuela e incluindo a Argentina, o Brasil, a Bolívia, o Equador, a Nicarágua, o Paraguai e Santo Domingo. No México, o candidato de oposição perdeu por uma margem muito pequena. Esse fato abriu caminho para políticas nacionais. Mas esses

⁸ Ver Frenkel (2003), Bresser-Pereira e Nakano (2002), Bresser-Pereira e Gala (2007), Bresser-Pereira (2009b). Em meus estudos desde 2002 venho mostrando como a política de crescimento com poupança externa ou déficits em conta corrente, que é central para a ortodoxia convencional, em lugar de aumentar a taxa de investimento provoca a substituição da poupança interna pela poupança externa.

países, com exceção de Argentina e Brasil, são pobres e portanto muito difíceis de governar. É claro que em todos eles os novos governos estão buscando uma estratégia econômica alternativa, mas a probabilidade de sucesso é baixa. No nível do conhecimento, economistas e outros cientistas sociais na América Latina estão vendo o êxito dos países asiáticos de crescimento rápido e estão convencidos de que, apesar das diferenças culturais e econômicas, tais experiências podem ser úteis para a formulação de uma alternativa de desenvolvimento latino-americana. O nome que tenho dado a essa estratégia alternativa é “novo desenvolvimentismo”.

O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de idéias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes – a prática de “chutar a escada” identificada por Ha-Joon Chang (2002). É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico. O novo desenvolvimentismo é mais adequado aos países de renda média do que aos países pobres, não porque os países pobres não necessitem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque suas estratégias envolvem realizar a acumulação primitiva e a revolução industrial ou, em outras palavras, porque os desafios que enfrentam são diferentes dos enfrentados pelos países de renda média.

O novo desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional. É a alternativa à ortodoxia convencional que vem se desenvolvendo na América Latina desde o início dos anos 2000, com a participação de economistas keynesianos e economistas do desenvolvimento. Suas propostas são predominantemente macroeconômicas e derivam de uma “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” que está sendo definida por economistas críticos latino-americanos, tendo como parâmetro a experiência asiática. Os aspectos relativos à oferta no

crescimento econômico são naturalmente considerados mas, tendo em vista seu fundamento em Keynes e Kalecki, duas tendências que pressionam a demanda para baixo – a tendência dos salários a aumentarem abaixo da taxa de produtividade e a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio – estão por trás das novas idéias. A primeira deriva da definição de um país em desenvolvimento como uma economia dual e do clássico trabalho de Arthur Lewis (1954) que mostrou que os países em desenvolvimento se defrontam com uma oferta ilimitada de mão-de-obra - e representa um grande impedimento à criação de economias de consumo de massa na região, na linha que principalmente Ricardo Bielschowsky tem discutido. Esse fato implica um aumento dos salários quando o trabalhador migra do setor tradicional para o setor moderno, mas posteriormente pressiona para baixo os salários no setor moderno – o que provoca um aumento das desigualdades e uma insuficiência crônica de demanda. O segundo problema costumava ser “resolvido” na América Latina ou pela produção de bens de luxo que a classe média e os ricos consomem, ou pela exportação de bens de consumo assalariado [*wage goods*] e pela importação de bens de luxo e bens de capital, como aconteceu na América Latina nos anos 1970. Uma alternativa igualmente perversa é criar linhas de crédito para famílias pobres contraírem dívidas.

A segunda tendência estrutural – a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio – explica por que a taxa de câmbio acaba não sendo controlada pelo mercado mas pelas crises do balanço de pagamentos. Como a teoria econômica pressupõe que os salários sejam bem equilibrados pelo mercado de trabalho, presume que o mesmo acontece com a taxa de câmbio e os mercados financeiros. Mas, caso a taxa de câmbio seja deixada totalmente livre em um país em desenvolvimento, uma série de fatores estruturais e de política farão com que ela se aprecie, o país incorrerá em déficit em conta corrente, ficará endividado, sofrerá de fragilidade financeira crônica e, finalmente, quando os credores externos perderem a confiança, enfrentará uma “parada súbita” – uma crise do balanço de pagamentos ou crise monetária e uma acentuada desvalorização. Essa tendência deriva de dois fatores estruturais: da “doença holandesa” oriunda das rendas ricardianas, que faz baixar (aprecia) a taxa de câmbio, do “equilíbrio industrial” para o “equilíbrio da conta corrente”; e do aumento dos lucros e das taxas de juros existentes nos países em desenvolvimento, que atraem capitais estrangeiros, apreciam a taxa de câmbio abaixo do equilíbrio da conta corrente e provocam déficits em conta corrente. Este segundo fator estrutural, porém, não seria suficiente para provocar crises do balanço de pagamentos se

não fosse amplificado pelas políticas econômicas inspiradas na ortodoxia convencional, que apreciam ainda mais a moeda nacional: (1) pela política de crescimento com poupança externa, (2) pelo uso das metas de inflação para justificar as altas taxas de juros, (3) pelo uso da taxa de câmbio como uma âncora nominal para combater a inflação e aumentar artificialmente os salários, (4) pela política de aprofundamento de capital, visando a elevar a taxa de juros para atrair capitais estrangeiros. Também é amplificado pelo (5) “populismo cambial” – a prática populista originalmente discutida por Adolfo Canitrot (1976) de valorizar a moeda para controlar a inflação, aumentar os salários reais e, assim, fazer com que o político seja reeleito.

Um dos pressupostos fundamentais de uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é que a política de aumentar salários de acordo com a produtividade garante demanda interna aos empresários, enquanto a taxa de câmbio competitiva abre mercados externos para as empresas comerciais capazes e eficientes. Ambas criam oportunidades de investimento que aumentam a taxa de investimento e, conseqüentemente, a taxa de poupança. O crescimento com poupança externa não é apoiado apenas pelo pensamento econômico convencional, mas também pela teoria econômica do desenvolvimento, neste último caso porque seria uma maneira de solucionar o problema dos dois hiatos recorrendo ao financiamento externo, em lugar de tornar a taxa de câmbio competitiva⁹. Mas, tendo em vista a valorização da moeda que isso provoca, essa política geralmente causa uma alta taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa. Em lugar de promover investimento e poupança, promove consumo e causa endividamento externo, fragilidade financeira e, por fim, uma crise do balanço de pagamentos.¹⁰

O antigo e o novo desenvolvimentismos

Vejo cinco principais diferenças entre o nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, todas relacionadas ao fato de que muitos países continuam se desenvolvendo mas deixaram de ser pobres, são marcados por indústrias nascentes e se

⁹ O modelo dos dois hiatos afirmava que, além da restrição da poupança, os países em desenvolvimento enfrentam uma restrição de moeda estrangeira, necessitando assim de empréstimos ou investimentos dos países ricos.

¹⁰ Para uma discussão dessa tendência, particularmente da segunda, a análise da doença holandesa e da política de crescimento com poupança externa, ver Bresser-Pereira (2009b: caps. 4–7).

transformaram em países de renda média. Esse fato tem uma primeira e principal consequência: enquanto o antigo desenvolvimentismo era relativamente protecionista, o novo desenvolvimentismo não o é. Na idade de ouro após a Segunda Guerra Mundial, os países de renda média não representavam uma competição ou ameaça aos países ricos. Desde a década de 1970, entretanto, com os NICs [*países de industrialização recente*] e, desde a década de 1990, com a China, eles se tornaram muito mais competitivos: a ameaça que sua mão-de-obra barata representa para as nações ricas ficou mais evidente do que nunca. Na idade de ouro, as nações ricas, e os Estados Unidos em particular, necessitando de aliados na Guerra Fria, eram muito mais generosas; atualmente, só os países africanos mais pobres podem esperar alguma generosidade – mas mesmo eles precisam ficar atentos, porque o tratamento que as nações ricas e o Banco Mundial lhes dão e a ajuda, ou alegada ajuda, que recebem são quase sempre perversos.

Em nível nacional, a indústria de transformação deixou de ser nascente e de exigir proteção generalizada; agora está madura. Entre os anos 1930 e 1950, o modelo de substituição de importações foi eficaz no estabelecimento das bases industriais dos países latino-americanos. Depois de meados dos anos 1960, porém, os governos deveriam ter começado a derrubar algumas de suas barreiras fiscais às importações e adotado um modelo exportador combinado com o desenvolvimento do mercado interno. Alguns países, principalmente Brasil e México, orientaram suas exportações para a indústria manufatureira, mas mantiveram elevados impostos sobre a importação. A liberalização do comércio só foi ocorrer no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, em meio a uma grande crise econômica e geralmente de maneira apressada e mal planejada. No entanto, é importante notar que, em países como o Brasil e a Argentina, uma grande parcela dos impostos sobre a importação destinava-se, não a dar uma resposta ao problema da indústria nascente, mas a ser um meio de neutralizar, do lado da importação, a doença holandesa causada pelas condições naturais altamente favoráveis que tais países oferecem para a pecuária e as exportações agrícolas. Essa defasagem de 20 anos foi uma das distorções sofridas pelo nacional-desenvolvimentismo da década de 1950.

O novo desenvolvimentismo não é protecionista: simplesmente enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que os países de renda média já superaram a fase da indústria nascente mas ainda se defrontam com a doença holandesa: o fato de que países que produzem bens que usam recursos naturais baratos sofrem a apreciação de

longo prazo de sua taxa de câmbio, compatível com o equilíbrio do saldo em conta corrente, mas isso torna economicamente inviáveis outros setores de bens comercializáveis que usam tecnologia de ponta. Assim, o país é impedido de transferir mão-de-obra da produção de bens de baixo valor agregado per capita para bens de alto valor agregado – uma condição chave para o crescimento econômico. Essa transferência exige não a proteção, mas a administração da taxa de câmbio, para neutralizar a falha de mercado representada pela doença holandesa, apoiando assim indústrias potencialmente viáveis com alto teor de conhecimento que adotam tecnologia de ponta.¹¹ ¹² Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo aposta na capacidade dos países em desenvolvimento de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado. A experiência dos últimos 30 anos mostrou claramente que o pessimismo exportador foi um dos grandes erros teóricos da teoria econômica do desenvolvimento. No final dos anos 1960, os países latino-americanos deveriam ter começado a passar decisivamente do modelo de substituição de importações para o modelo exportador, como fizeram a Coreia e Taiwan. Na América Latina, o Chile foi o primeiro a realizar essa mudança e, como consequência, seu desenvolvimento costuma ser apontado como exemplo de uma estratégia neoliberal bem-sucedida. Na verdade, o neoliberalismo foi plenamente praticado no Chile apenas entre 1973 e 1981, terminando com uma grande crise do balanço de pagamentos em 1982.¹³ O modelo exportador não é especificamente neoliberal se for combinado com um mercado interno em expansão. Os países asiáticos de crescimento rápido originalmente adotaram uma estratégia de substituição de importações, mas logo passaram para um modelo exportador, que tem duas vantagens principais sobre o modelo de substituição de importações. Em primeiro lugar, o mercado disponível para as indústrias não fica limitado ao mercado interno. Isso é importante para países pequenos, mas é igualmente fundamental para um país com um mercado interno relativamente grande, como o Brasil. Em segundo lugar, se

¹¹ Como a doença holandesa é definida, e sua gravidade medida, pela diferença entre a “taxa de câmbio de equilíbrio corrente” (que equilibra intertemporalmente a conta corrente) e a “taxa de câmbio de equilíbrio industrial” (que torna viáveis setores de bens comercializáveis sem nenhuma proteção), uma maneira de neutralizá-la parcialmente é impondo tarifas sobre as importações. A maneira mais completa é criando um imposto sobre as vendas da commodity da qual a doença se origina (Bresser-Pereira 2008).

¹³ Ver Alejandro (1981) e French-Davis (2003).

um país adotar essa estratégia, as autoridades econômicas, ao conceberem uma política industrial para beneficiar suas empresas nacionais, automaticamente estabelecerão um critério de eficiência para guiá-las: somente as empresas que são eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial. No caso do modelo de substituição de importações, empresas muito ineficientes podem estar gozando dos benefícios da proteção; no caso do modelo exportador, a probabilidade de isso acontecer é substancialmente menor.

Quadro 1: O antigo e o novo desenvolvimentismos

| Antigo desenvolvimentismo | Novo desenvolvimentismo |
|--|---|
| 1. A industrialização é baseada na substituição de importações. | 1. Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte. |
| 2. O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos. | 2. O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas. |
| 3. A política industrial é central. | 3. A política industrial é subsidiária. |
| 4. Atitude mista em relação aos déficits orçamentários. | 4. Rejeição dos déficits fiscais. |
| 5. Relativa complacência com a inflação. | 5. Sem complacência com a inflação. |

Uma segunda diferença entre o antigo desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo refere-se ao papel do Estado. Sob o nacional-desenvolvimentismo, os países eram pobres e o Estado deveria desempenhar um papel de destaque na obtenção de poupança forçada, além de investir não apenas em setores monopolistas, mas também em setores caracterizados por grandes economias de escala e que exigiam, portanto, enormes somas de capital. Cinquenta anos depois, a maioria dos Estados-nação latino-americanos são países de renda média; já completaram ou estão envolvidos em suas próprias revoluções capitalistas; estão dotados de um estoque de capital que não existia antes, capaz de financiar os investimentos; estão dotados de classes empresariais, profissionais e trabalhadoras capazes de industrializar e de modernizar seus países. O Estado continua a desempenhar um papel chave, mas um papel normativo, de facilitação e encorajamento, mais do que um papel direto na produção. Ambas as formas de desenvolvimentismo atribuem ao Estado um papel central em termos de garantir a operação adequada do

mercado e prover as condições gerais para a acumulação de capital, como as infraestruturas de educação, saúde, transporte, comunicações e energia. No entanto, no desenvolvimentismo da década de 1950, o Estado também desempenhava um papel crucial na promoção da poupança forçada, contribuindo assim para os processos de acumulação primitiva dos países; além disso, o Estado fazia investimentos diretos em infraestrutura e indústria pesada, onde os valores necessários excediam a poupança do setor privado.

Isso mudou a partir dos anos 1980. Com o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover a poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas o setor privado nacional agora tem recursos e capacidade gerencial para fornecer uma parcela significativa do investimento necessário. O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que “o Estado não tem mais recursos”, porque ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do Estado são administradas. Mas o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência. Mesmo depois de excluídos esses investimentos, sobram ainda muitos outros para o Estado financiar com poupança pública e não com endividamento.

Em terceiro lugar, o novo desenvolvimentismo apoia a política industrial mas rejeita o papel preponderante que ela desempenhava no nacional-desenvolvimentismo. Mais importante do que uma política industrial é uma política macroeconômica competente, baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva – uma taxa de câmbio que torna viáveis ou competitivas indústrias que usam a melhor tecnologia disponível no mundo. O Estado pode e deve dar apoio às empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente. E deve dar esse apoio sob condição de que as empresas obtenham competitividade internacional.

Em quarto lugar, o novo desenvolvimentismo rejeita as noções enganosas de crescimento baseado principalmente na demanda e nos déficits públicos – uma idéia equivocada que se tornou popular na América Latina, mas que não foi compartilhada pelos principais economistas que originalmente o definiram. Essa foi uma das mais graves distorções sofridas pelo nacional-desenvolvimentismo na década de 1980 nas mãos de seus modernos defensores populistas. Keynes, em cujo nome se promoveu o populismo econômico,

ressaltava a importância da demanda agregada e legitimava o recurso a déficits públicos em épocas de recessão, mas nunca defendeu os déficits públicos crônicos. Ele sempre assumiu que uma economia nacional equilibrada do ponto de vista fiscal poderia, por um breve momento, deixar de lado esse equilíbrio para restabelecer os níveis de emprego. Os notáveis economistas que formularam a estratégia desenvolvimentista, como Furtado, Prebisch e Rangel, eram keynesianos e consideravam a administração da demanda agregada como uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento. Mas nunca defenderam o populismo econômico dos déficits crônicos. Aqueles que vieram depois deles, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início da década de 1960, propôs seu *Plano Trienal* (1963), esses propagandistas de segunda classe o acusaram de uma “recaída ortodoxa.”

O novo desenvolvimentismo defende o equilíbrio fiscal, não em nome da “ortodoxia”, mas porque percebe que o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência. Se o Estado é tão estratégico, seu aparelho precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas. Mais do que isso, sua dívida deve ser pequena e com prazo de vencimento longo. A pior coisa que pode acontecer com um Estado enquanto organização (o Estado também significa o estado de direito) é ficar escravo dos credores, sejam eles internos ou externos. Os credores externos são particularmente perigosos, pois eles e seu capital podem, a qualquer tempo, deixar o país. Entretanto, os credores internos, transformados em rentistas e sustentados pelo sistema financeiro, podem impor políticas econômicas desastrosas ao país, como aconteceu no Brasil.

Em quinto e último lugar, o novo desenvolvimentismo é diferente do nacional-desenvolvimentismo porque, enquanto este último era relativamente complacente com a inflação, o novo desenvolvimentismo não o é. O antigo desenvolvimentismo tinha bons motivos para ser relativamente complacente: a teoria estrutural da inflação afirmava que, em virtude das imperfeições dos mercados internos, os países em desenvolvimento teriam de conviver com taxas moderadas de inflação. Em países de renda média, os mercados não são tão imperfeitos, e experiência mostrou que a inflação pode se transformar em uma maldição.

Em suma e, mais uma vez, como os países de renda média estão em um estágio diferente, o novo desenvolvimentismo é mais favorável ao mercado como uma instituição eficiente e

capaz de coordenar o sistema econômico do que o antigo desenvolvimentismo, embora sua perspectiva esteja muito distante da fé irracional no mercado manifestada pela ortodoxia convencional.

O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional

Neste trabalho estou defendendo o novo desenvolvimentismo, mas a ortodoxia convencional não está morta. Ao contrário, ela ainda é dominante, principalmente na definição da política macroeconômica na América Latina. Vamos examinar agora as diferenças entre essas duas estratégias concorrentes, deixando de lado o fato de que uma é importada e a outra é nacional. A ortodoxia econômica convencional é composta de um conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de política que as nações ricas oferecem aos países em desenvolvimento. Baseia-se na teoria econômica neoclássica mas não deve ser confundida com ela, porque não é teórica e sim abertamente ideológica e orientada para reformas institucionais e políticas econômicas. Enquanto a teoria econômica neoclássica está baseada nas universidades, sobretudo nos Estados Unidos, a ortodoxia convencional deriva principalmente de Washington, DC, sede do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e dos dois organismos que são supostamente internacionais mas que estão na verdade subordinados ao Tesouro: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O primeiro está encarregado da política macroeconômica e o segundo, do desenvolvimento. Em segundo lugar, a ortodoxia convencional teve origem em Nova York, sede ou ponto de convergência dos principais bancos internacionais e corporações multinacionais. A ortodoxia convencional se altera no decorrer do tempo. Desde os anos 1980, ela tem sido identificada com o “Consenso de Washington”, que não pode ser entendido simplesmente como a lista de dez reformas ou ajustes que John Williamson escreveu no trabalho que deu origem à expressão (sua lista incluía reformas e ajustes que são realmente necessários).¹⁴ O Consenso de Washington é, na verdade, a forma efetiva que a ideologia neoliberal e globalista assumiu no nível das políticas econômicas recomendadas para os países em desenvolvimento.

Em estudos anteriores, fiz uma distinção entre o Primeiro e o Segundo Consenso de Washington, para salientar o fato de que o primeiro estava preocupado sobretudo com o ajuste macroeconômico que se tornou necessário como resultado da grande crise da dívida

¹⁴ Williamson (1990).

da década de 1980 e com a liberalização do comércio e a privatização, enquanto o segundo, predominante desde a década de 1990, busca também operar como uma estratégia de desenvolvimento baseada em uma conta capital aberta (que Williamson explicitamente excluiu do primeiro Consenso de Washington) e no crescimento com poupança externa. Juntos, porém, eles formam um único consenso – o consenso dos países ricos em relação a seus concorrentes, os países de renda média. Embora o termo “Consenso de Washington” seja útil, prefiro “ortodoxia convencional” porque é mais genérico e retrata a “ortodoxia” como apenas um conhecimento convencional.¹⁵ A ortodoxia convencional é o meio pelo qual os Estados Unidos, no nível das políticas e instituições econômicas, expressam sua hegemonia ideológica sobre o resto do mundo e principalmente sobre os países em desenvolvimento dependentes que carecem de nações suficientemente fortes para desafiar essa hegemonia, como tradicionalmente tem acontecido com os países latino-americanos. Essa hegemonia pretende ser “benevolente”, enquanto, na verdade, é o braço e a voz do neoimperialismo – isto é, do imperialismo sem colônias formais que caracteriza a relação dos países ricos com os países dependentes que são formalmente independentes.

Na medida em que a ortodoxia convencional é a expressão prática da ideologia neoliberal, ela é a ideologia do mercado contra o Estado. Enquanto o novo desenvolvimentismo deseja um Estado forte e um mercado forte e não vê nenhuma contradição entre eles, a ortodoxia convencional deseja fortalecer o mercado enfraquecendo o Estado, como se as duas instituições fossem partes de um jogo de soma zero. Desde a segunda metade do século XX, portanto, a ortodoxia convencional tem sido uma versão da ideologia do "laissez-faire" que prevaleceu no século anterior. Independentemente do fato de que o Estado cresceu em termos de carga tributária e do nível de controle sobre o mercado como resultado do aumento das dimensões e da complexidade das sociedades modernas, e independentemente do fato de que um Estado forte e relativamente grande é requisito para um mercado forte e competitivo, a ortodoxia convencional é a reação prática contra o crescimento do aparelho do Estado. Certamente, o Estado também cresceu como resultado

¹⁵ Não tenho nenhuma simpatia por qualquer ortodoxia, uma vez que as ortodoxias são uma maneira de renunciar ao pensamento, e nenhuma pela heterodoxia, em que o economista, depois de se identificar como heterodoxo, renuncia à implementação de suas idéias e políticas e reserva para si mesmo o papel de eterna oposição minoritária. Um bom economista não é nem ortodoxo nem heterodoxo, mas pragmático: ele pode fazer uma boa política econômica baseada em uma teoria aberta e modesta que o force constantemente a pensar e decidir em condições de incerteza.

do mero clientelismo, para criar empregos e empregar a burocracia, mas a ortodoxia convencional não está interessada em distinguir o crescimento legítimo do Estado do crescimento ilegítimo. É a ideologia do Estado mínimo, do Estado do *laissez faire*, do Estado que está preocupado unicamente com a segurança interna e externa, deixando a coordenação econômica, os investimentos em infraestrutura e até mesmo os serviços sociais, como saúde e educação, para os mecanismos do mercado. É a ideologia individualista que presume que todos são igualmente capazes de defender seus interesses. É, portanto, uma ideologia de direita, uma ideologia dos poderosos, dos ricos, dos mais instruídos – a alta burguesia e a alta tecnoburocracia. Seu objetivo é, deixando a mão-de-obra desprotegida, reduzir os salários reais diretos e indiretos, tornando assim as empresas mais competitivas em um mercado internacional de países em desenvolvimento e mão-de-obra barata.

A diferença central entre a ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo está no fato de que a ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, acreditando que o mercado é uma instituição que coordena tudo de maneira ideal se ficar livre de interferências, enquanto o novo desenvolvimentismo é pragmático. O novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição eficiente para coordenar os sistemas econômicos, mas conhece suas limitações. A alocação de fatores é a tarefa que ele realiza melhor, mas mesmo nesse caso enfrenta problemas. Ele é insuficiente para estimular o investimento e a inovação. Não consegue neutralizar duas tendências estruturais nos países em desenvolvimento: a tendência da taxa de câmbio à sobreapreciação e a tendência dos salários a aumentarem mais lentamente do que a produtividade. E os mercados são um mecanismo claramente insatisfatório, não apenas para distribuir renda mas também porque favorecem os participantes mais fortes e mais capazes. Enquanto a ortodoxia convencional reconhece as falhas do mercado mas afirma que as falhas do Estado são piores, o novo desenvolvimentismo rejeita esse pessimismo sobre as possibilidades da ação coletiva e exige um Estado capaz – não como compensação para um mercado fraco, mas combinado com um mercado forte. Se os seres humanos são capazes de construir instituições para regular as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há por que não possam ser capazes de fortalecer a organização ou o aparelho do Estado (tornando sua administração mais legítima, suas finanças mais sólidas e sua gestão mais eficiente) ou de fortalecer o sistema constitucional ou legal (cada vez mais ajustando suas instituições às necessidades sociais). A política e a democracia

existem precisamente com essa finalidade; e as democracias mais avançadas têm feito grandes avanços nessa área no último século.

Na medida em que um dos fundamentos do novo desenvolvimentismo é a economia política clássica, que era essencialmente uma teoria da "riqueza das nações" (Smith) e da acumulação de capital (Marx), as estruturas sociais e as instituições são fundamentais para sua lógica. Além disso, como ele adota uma abordagem histórica do desenvolvimento econômico, os ensinamentos da Escola Histórica alemã e dos institucionalistas norte-americanos são uma parte essencial de sua visão.¹⁶ Assim, as instituições são fundamentais e reformá-las é uma necessidade permanente, na medida em que, nas complexas e dinâmicas sociedades em que vivemos, as atividades econômicas precisam ser constantemente re-reguladas. Em contraste, a ortodoxia convencional, baseada na teoria econômica neoclássica, só recentemente reconheceu o papel das instituições, no contexto do “novo institucionalismo”. Ao contrário do institucionalismo histórico que, em relação ao desenvolvimento econômico, vê obstáculos ao crescimento econômico nas instituições pré-capitalistas e nas distorções das instituições capitalistas, e busca ativamente desenvolver um conjunto ou grupo de instituições (uma estratégia nacional de crescimento), o novo institucionalismo oferece uma resposta simplista para o problema: basta que as instituições garantam os direitos de propriedade e os contratos ou, mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes automaticamente promoverão o crescimento. De acordo com o jargão neoliberal adotado, por exemplo, pela revista *The Economist*, o bom governo seria um governo “reformista”, envolvido em reformas orientadas para o mercado. De acordo com o novo desenvolvimentismo, um governo será bom em termos econômicos se for capaz de promover o crescimento econômico e uma distribuição mais igualitária de renda por meio da adoção de políticas econômicas e reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas frequentemente corrigindo-o – em outras palavras, se o país crescer no quadro de uma estratégia nacional de desenvolvimento. De acordo com a ortodoxia convencional, as instituições devem se limitar quase exclusivamente a normas constitucionais; de acordo com o novo desenvolvimentismo, as políticas econômicas, e particularmente as políticas monetárias, devem sofrer reformas permanentes, ajustes contínuos e graduais no âmbito de

¹⁶ A Escola Histórica é a escola de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber e, em uma linha diferente, de Friedrich List; a Escola Institucionalista norte-americana é a escola de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John R. Commons.

uma estratégia de crescimento mais ampla. É necessária uma política industrial, mas para o novo desenvolvimentismo uma taxa moderada de juros e uma taxa de câmbio competitiva são mais importantes do que uma política industrial.

O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional têm muitas reformas institucionais em comum, mas seus objetivos costumam ser diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a apoia porque deseja um aparelho do Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional a apoia porque vê nessa reforma uma oportunidade para reduzir a carga tributária. Para o novo desenvolvimentismo, essa consequência pode ser desejável, mas é uma outra questão. A carga tributária é uma questão política, que depende de como as sociedades democráticas atribuem papéis ao Estado e da eficiência dos serviços públicos. Outro exemplo: ambas as abordagens são a favor de mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo desenvolvimentismo avalia as experiências do Norte da Europa e não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto a ortodoxia convencional deseja tornar os padrões de trabalho mais flexíveis a fim de enfraquecer a força de trabalho e reduzir os salários. Em outras reformas, a diferença é de grau. O novo desenvolvimentismo prefere, por exemplo, uma economia aberta e competitiva porque vê a globalização comercial como uma oportunidade para os países de renda média, mas rejeita a abertura unilateral e exige reciprocidade dos parceiros comerciais. E há casos em que existe uma discordância definitiva, como em relação à abertura da conta capital. Enquanto a ortodoxia convencional é claramente a favor dessa abertura, o novo desenvolvimentismo a rejeita, porque o país de renda média perde o controle de sua taxa de câmbio. O novo desenvolvimentismo encara a globalização comercial como uma oportunidade, mas vê a globalização financeira como um risco que os países em desenvolvimento não devem correr.

Ao comparar o novo desenvolvimentismo com a ortodoxia convencional, podemos distinguir as estratégias de crescimento das políticas macroeconômicas, embora ambas estejam intimamente relacionadas. Como o crescimento é impossível sem estabilidade, vamos começar comparando as políticas macroeconômicas. Como ao falar do “novo desenvolvimentismo” estamos pensando nos países de renda média, as políticas macroeconômicas necessárias não são essencialmente diferentes daquelas adotadas nos países ricos: elas se baseiam em equilíbrio fiscal, taxas moderadas de juros e taxas de

câmbio competitivas, que são comuns nos países ricos. No entanto, como a ortodoxia convencional observa o princípio “faça o que eu digo, não o que eu faço”, ela difere significativamente do novo desenvolvimentismo. Como podemos ver no Quadro 2, ambas valorizam a estabilidade macroeconômica; mas, enquanto a ortodoxia convencional reduz a estabilidade macroeconômica à estabilidade de preços e ao controle da dívida pública, o novo desenvolvimentismo exige uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva que garantam o equilíbrio intertemporal tanto das contas públicas (do Estado) como das contas externas (do Estado-nação). A abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida da seguinte forma: para garantir a estabilidade macroeconômica, o país deve alcançar um superávit primário que mantenha a relação dívida pública–PIB em nível aceitável para os credores. O Banco Central deve ter um único mandato, a saber, controlar a inflação, uma vez que tem a seu dispor um único instrumento, ou seja, a taxa de juros de curto prazo ou taxa básica de juros. Essa taxa é essencialmente endógena, correspondendo à taxa de juros de equilíbrio ou taxa de juros não aceleradora da inflação e, dado o desequilíbrio fiscal, deve ser alta. A taxa de câmbio também é endógena, ou seja, é definida pelo mercado, e seu equilíbrio será automaticamente assegurado pelo mercado, assim que for adotada uma taxa de câmbio flutuante.

O novo desenvolvimentismo faz uma abordagem keynesiana substancialmente diferente: O ajuste fiscal não deve ter como parâmetro o superávit primário (uma medida que esconde os pagamentos de juros), mas o déficit orçamentário. Deve ter como objetivo uma poupança pública positiva capaz de financiar os investimentos públicos necessários sem necessariamente incorrer em déficit público e endividamento público. Se sofrer da doença holandesa, o país deverá ter um superávit fiscal, na medida em que as receitas do imposto ou “retenção” sobre os bens que dão origem à doença não devem ser gastas, mas usadas para constituir um fundo soberano. O Banco Central, associado ao Ministério da Fazenda, não deve se limitar a um único mandato mas deve ter um mandato triplo: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio competitiva (compatível com o saldo em conta corrente e a gradual transferência de mão-de-obra para setores com maior conhecimento intensivo ou com alto valor agregado per capita – algo que a doença holandesa recorrente impede) e alcançar razoavelmente o pleno emprego. Para realizar essas tarefas, o Banco Central não dispõe apenas de um único instrumento (como afirma a teoria macroeconômica neoclássica) mas de vários instrumentos além da taxa de juros: ele pode comprar reservas e estabelecer controles sobre o ingresso de capitais para evitar a tendência da taxa de

câmbio a uma relativa apreciação, que é comum nos países de renda média. A taxa de juros é um instrumento de controle da inflação, mas seu nível médio pode ser consideravelmente menor do que supõe a ortodoxia convencional nos países em desenvolvimento; a taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, mas administrada – não existe taxa de câmbio completamente livre.

Quadro 2: Comparação entre as políticas macroeconômicas

| Ortodoxia convencional | Novo desenvolvimentismo |
|--|--|
| 1. O superávit primário é o padrão fiscal central. | 1. O déficit orçamentário e a poupança pública são os padrões fiscais centrais. |
| 2. O Banco Central tem uma única meta obrigatória: a inflação. | 2. O Banco Central tem três metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego. |
| 3. O Banco Central usa um único instrumento: a taxa de juros de curto prazo. | 3. O Banco Central pode também comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio. |
| 4. A taxa de juros de curto prazo é endógena e deve ser alta. | 4. A taxa de juros de curto prazo é exógena e pode ser moderada. |
| 5. A taxa de câmbio é flutuante e endógena. | 5. A taxa de câmbio é flutuante mas administrada. |

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

Ao contrário, o novo desenvolvimentismo quer reformas institucionais que fortaleçam tanto o Estado quanto o mercado – só uma organização do Estado capaz e instituições normativas estatais dotadas de legitimidade podem servir como instrumentos de ação coletiva da nação. O novo desenvolvimentismo vê a nação como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como o ator fundamental que define uma estratégia nacional de crescimento. Vê como a instituição fundamental para esse crescimento a estratégia nacional de desenvolvimento, que cria incentivos para os empresários inovarem e investirem. Dá prioridade aos setores exportadores e a setores caracterizados por um alto valor agregado per capita, ou seja, setores com alto conteúdo tecnológico ou de conhecimento. Acredita que não é apenas necessário, mas também possível aumentar a poupança interna, pois todos os países desenvolvidos fizeram isso no passado. A doença

holandesa, a política de crescimento com poupança externa recomendada pela ortodoxia convencional, é uma causa importante da apreciação da taxa de câmbio – apreciação que deve sempre ser evitada, pois uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada, é condição fundamental para o crescimento.

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

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

Quadro 3: Comparação das Estratégias de Crescimento

| Ortodoxia convencional | Novo desenvolvimentismo |
|--|--|
| 1. Nenhum papel econômico para a nação ou para estratégias nacionais de desenvolvimento. | 2. A nação é o agente que define a estratégia nacional de desenvolvimento. |
| 2. Reformas que reduzem o tamanho do Estado e desregulam os mercados. | 2. Reformas que fortalecem o Estado e regulam os mercados. |
| 3. As instituições fundamentais para promover o crescimento são os direitos de propriedade e os contratos. | 3. A instituição chave para promover o crescimento é a estratégia nacional de desenvolvimento. |
| 4. Papel mínimo do Estado no investimento e na política industrial. | 4. Papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição. |
| 5. Sem tendências estruturais. | 5. Tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e ao aumento dos salários abaixo da |

| | |
|--|--|
| | produtividade. |
| 6. Liberalização da conta de capital e taxa de câmbio flutuante. | 6. Taxa de câmbio flutuante mas administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização. |
| 5. Crescimento financiado com poupança externa. | 5. A poupança externa aprecia a taxa de câmbio e provoca a substituição da poupança interna pela poupança externa. |

Cada um dos pontos acima merece uma análise demorada, mas que está além do escopo deste estudo. Em ambos os quadros comparativos, meu objetivo foi mostrar que, ao contrário da ideologia hegemônica que supõe que a ortodoxia convencional é a “camisa de força de ouro” para todos os países proposta pelos ideólogos do neoliberalismo, há uma alternativa viável e responsável. A experiência dos países do leste da Ásia, que nunca aceitaram a ortodoxia convencional, já era clara sobre a existência dessa alternativa; tornou-se ainda mais clara com a recente experiência da Rússia e da Argentina. Na década de 1990, esses dois países adotaram modelos da ortodoxia convencional e caíram então em profunda crise; depois de rejeitarem esse modelo econômico nos anos 2000, os dois países estão atualmente funcionando em modo de crescimento elevado. Assim, o novo desenvolvimentismo não é uma proposta teórica, mas expressa experiências nacionais bem-sucedidas. E a ortodoxia convencional não é nem uma estratégia de crescimento nem deriva de uma sólida macroeconomia do desenvolvimento; é a macroeconomia da estagnação.

As políticas derivadas de uma sólida macroeconomia estruturalista do desenvolvimento devem ser orientadas para práticas fiscais responsáveis, uma taxa média de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva; esse é o tripé das políticas do novo desenvolvimentismo. Quando os macroeconomistas dos países ricos discutem as políticas monetária e fiscal em seus próprios países, eles podem divergir, mas concordam com os três pontos acima. A ortodoxia convencional que é aplicada nos países em desenvolvimento, no entanto, mostra uma prática bastante diferente. Embora esteja sempre exigindo disciplina fiscal e déficits orçamentários reduzidos, não exige disciplina externa nem déficit zero na conta corrente, mas “crescimento com poupança externa”. Por outro lado, quando a taxa real de juros se torna abusivamente alta e é criticada, os economistas convencionais não demonstram nenhum desconforto em afirmar que a taxa de juros

elevada é a taxa de juros “natural”: abaixo disso, a inflação vai se acelerar.¹⁷ Finalmente, a ortodoxia convencional insiste, contra toda evidência, que é impossível administrar a taxa de câmbio de longo prazo; isso pode ser verdade para os Estados Unidos, onde o dólar é a moeda reserva internacional, mas não é verdade para outros países.

Dessas três políticas, a política crucial é a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Por “competitiva” entendo a taxa de câmbio que, além de equilibrar intertemporalmente a conta corrente, garante a competitividade internacional dos setores de bens comercializáveis, caso adotem tecnologias de ponta. As moedas dos países em desenvolvimento enfrentam uma tendência a uma relativa sobrevalorização, por vários motivos: no caso da política de crescimento com poupança externa, a sobrevalorização implica um desequilíbrio da conta corrente; no caso da doença holandesa, uma moeda relativamente sobrevalorizada, que torna o desenvolvimento econômico simplesmente impossível, é compatível com o equilíbrio da conta corrente. Não há nada mais desagradável para a ortodoxia convencional do que a questão da taxa de câmbio. Durante muitos anos, os economistas do desenvolvimento não discutiram a taxa de câmbio – essa era uma preocupação da teoria macroeconômica. Uma competente macroeconomia do desenvolvimento e, em termos estratégicos, o novo desenvolvimentismo estão corrigindo a trajetória e mostrando como é central a questão da taxa de câmbio, não apenas para manter a conta corrente equilibrada mas também para promover a poupança e o investimento.¹⁸

Finalmente, como os países em desenvolvimento são países dualistas que enfrentam o problema de uma oferta ilimitada de mão-de-obra, há uma tendência dos salários a aumentarem mais lentamente do que a produtividade. Assim, há uma tendência à concentração de renda que precisa ser controlada pela política econômica – sobretudo por uma política de salários mínimos e um amplo programa de gastos sociais em educação, assistência à saúde, assistência social e seguridade social – não apenas por razões distributivas, mas também porque a desigualdade é uma fonte de instabilidade política que pode vir a ser um grande obstáculo ao crescimento (Przeworski e Curvale 2006).

¹⁷ No Brasil, por exemplo, no início dos anos 2000, a taxa real de juros estava em torno de 10%. Para defender essa política, alguns argumentaram que 9% era a taxa de juros natural. Depois disso, em parte em razão das críticas crescentes a tal política de taxa de juros, ela caiu para 4% em 2009, enquanto a inflação permanecia muito baixa.

¹⁸ Há uma literatura cada vez mais abundante relacionando o crescimento econômico com investimento, poupança e crescimento (Razin e Collins 1997, Bresser-Pereira e Nakano 2003, Gala 2006, Bresser-Pereira e Gala 2007, Eichengreen 2008, Rodrik 2008 e Williamson 2008).

Conclusão

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

Pode o novo desenvolvimentismo se tornar hegemônico na América Latina, como foi o desenvolvimentismo no passado? O fracasso da ortodoxia convencional me garante que essa é uma possibilidade real. A crise da Argentina em 2001 foi um ponto de inflexão: o réquiem da ortodoxia convencional. Nenhum país foi mais fiel na adoção de suas orientações; nenhum presidente foi mais dedicado à construção da confiança do que Carlos Menem. Os resultados são de conhecimento comum. Por outro lado, o pensamento novo-desenvolvimentista está se renovando. Tem à sua disposição uma nova geração de macroeconomistas do desenvolvimento capaz de pensar por sua própria conta, em lugar de simplesmente aceitar as recomendações das instituições financeiras internacionais. Há, no entanto, uma questão de hegemonia ideológica a ser solucionada. Os países latino-americanos retomarão o desenvolvimento sustentado somente se seus economistas, empresários e burocratas do Estado se lembrarem da bem-sucedida experiência que foi o antigo desenvolvimentismo e se mostrarem capazes de dar um passo à frente. Eles já criticaram os antigos erros e perceberam os fatos históricos novos que os afetam. Precisam agora reconhecer que a revolução nacional que estava em curso, tendo o antigo desenvolvimentismo como estratégia nacional, foi interrompida pela grande crise da década de 1980 e pela onda ideológica neoliberal vinda do Norte. Precisam fazer um diagnóstico aprofundado da quase-estagnação causada pela ortodoxia convencional. Devem ter em mente que as políticas chave que precisam de mudança são as políticas macroeconômicas, sobretudo aquelas relacionadas à taxa de juros e à taxa de câmbio.

Precisam atentar para a estratégia nacional de desenvolvimento dos países asiáticos dinâmicos. Precisam se envolver no grande esforço nacional coletivo de rejeitar a macroeconomia da estagnação que a ortodoxia convencional significa, e de formular uma nova estratégia nacional de desenvolvimento para seus países. Acredito que essa retomada de consciência esteja em pleno andamento. O desenvolvimento da América Latina sempre foi “nacional-dependente”, porque suas elites sempre estiveram em conflito e eram ambíguas ou ambivalentes – ora se afirmando como nação, ora cedendo à hegemonia ideológica externa. Há, no entanto, um elemento cíclico nesse processo (Bresser-Pereira 1993). Desde o início dos anos 2000 tem ficado claro que acabou a era do neoliberalismo e da estratégia econômica proposta por ele, o Consenso de Washington; a atual crise financeira global colocou-lhe um fim definitivo. Novas perspectivas estão se abrindo para a América Latina. No cenário do novo desenvolvimentismo, cada país individual tem agora a possibilidade de adotar efetivamente estratégias nacionais de desenvolvimento – estratégias que ampliam o papel do Estado como regulador e estimulador dos investimentos privados e da inovação, estratégias que aumentam a competitividade internacional do país ao mesmo tempo em que protegem a mão-de-obra, os pobres e o meio ambiente.

Referências

- Alejandro, Carlos Diaz (1981) “Southern Cone stabilization plans,” in W. Cline and S. Weintraub, orgs. *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington DC: Brookings Institution.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1970) "Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira", *Visão*, 21 de novembro 1970. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Republicado em Bresser-Pereira desde a terceira edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1972), inclusive na quinta edição, São Paulo: Editora 34, 2003: 168-178.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic reforms and cycles of state intervention", *World Development* 21(8): 1337-1353.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) “Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach”, *Brazilian Journal of Political Economy* 28 (1): 47–71.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) “Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência”, in Caio Navarro de Toledo, org. (2005) *Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Editora Revan: 201-232.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010) *Globalização e Competição*, Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (1984) *Inflação e Recessão*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2007) “Por que a poupança externa não promove o crescimento”, *Revista de Economia Política* 27 (1): janeiro: 3-19.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2003) “Crescimento econômico com poupança externa?” *Revista de Economia Política* 22(2) abril 2003: 3-27.
- Canitrot, Adolfo (1975) “La experiencia populista de distribución de renta”, *Desarrollo Económico* 15(59): 331–51.
- Cardenas, Henrique, José Antonio Ocampo and Rosemary Thorp, orgs. (2001) *An Economic History of Twentieth-century Latin America: Volume 1: The Export Age*, London: Palgrave-Macmillan.
- Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto (1969[1979]) *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press. Edição original em espanhol, 1969.
- Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking Away the Ladder*, London: Anthem Press.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett and Larry Summers (1993) “Good policy or good luck? Growth country performance and temporary shocks”, *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 459–84.
- Eichengreen, Barry (2008) “The real exchange rate and economic growth”, UC Berkeley, *mimeo*.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003) *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento com Equidad*, third edition. Santiago de Chile: J. C. Sáes Editor.
- Frank, Andre Gunder (1966) “The development of underdevelopment”, *Monthly Review* 18(4): 17-31.
- Frenkel, Roberto (2003) “Globalización y crisis financieras en América Latina.” *Revista de Economia Política*, 23(3): 94–111.
- Friedman, Thomas L. (2000) *The Lexus and the Olive Tree*. 2nd edn. New York: Random House.
- Furtado, Celso (1959 [1963]) *The Economic Growth of Brazil*. Los Angeles: University of California Press. Publicação original brasileira, 1959.
- Furtado, Celso (1963) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963–1965)*. Rio de Janeiro: Síntese.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Gala, Paulo (2006) *Política Cambial e Macroeconomia do Desenvolvimento*, São Paulo: São Paulo: Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas em São Paulo, tese de doutorado, maio de 2006.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.

- Gellner, Ernest (1993 [2000]) “The coming of nationalism and its interpretation: the myths of nation and class”, in Gopal Balakrishnan & B. Anderson, orgs. *Mapping the Nation*, London: Verso: 98-145.
- Lewis, Arthur W. (1954) “Economic development with unlimited supply of labor”. *The Manchester School* 22: 139–91.
- Mankiw, N. Gregory (2006) “The macroeconomist as scientist and engineer”, *Journal of Economic Perspectives* 20 (4): 29–46.
- Ocampo, José Antonio and María Angela Parra (2007) “Explaining the dual divergence: the role of special shocks and specialization patterns”, in José Antonio Ocampo, K. S. Jomo and Rob Vos, orgs. (2007): 98–127.
- Ocampo, José Antonio and Rob Vos (2008) *Uneven Economic Development*, London: Zed Books, in association with United Nations.
- Ocampo, José Antonio, K. S. Jomo and Rob Vos, orgs. (2007) *Growth Divergences*, London: Zed Books, in association with United Nations.
- Pazos, Felipe (1972) *Chronic Inflation in Latin America*. New York: Praeger Publishers.
- Przeworski, Adam and Carolina Curvale (2006) “Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?”, in Francis Fukuyama, org. *La Brecha entre América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: 129–66. Disponível em inglês com o título “Does politics explain the economic gap between the United States and Latin America?” in www.bressserpereira.org.br.
- Razin, Ofair and Suzan M. Collins (1997) “Real exchange rate misalignments and growth”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 6147, September.
- Rodrik, Dani (2007) “The real exchange rate and economic growth: theory and evidence”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, July 2007. 36 págs.
- Sachs, Jeffrey D. (1990) “Social conflict and populist policies in Latin America”, in R. Brunetta and C. Dell-Arringa, orgs. *Labor Relations and Economic Performance*. London: Macmillan.
- Williamson, John (1990) “The progress of policy reform in Latin America”, in John Williamson, org. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics: 353–420.
- Williamson, John (2008) “Exchange rate economics”, *Working Paper Series*, Peterson Institute for international economics, Washington.