

PAULO FÉLIX GABARDO

**CONCEITO DE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SUA
APLICABILIDADE À ECONOMIA BRASILEIRA**

**Monografia apresentada como requisito
parcial para conclusão do curso de
Ciências Econômicas, Setor de Ciências
 Sociais Aplicadas da Universidade
Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Marcelo Luiz
Curado**

CURITIBA

2008

TERMO DE APROVAÇÃO

PAULO FÉLIX GABARDO

**CONCEITO DE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SUA
APLICABILIDADE À ECONOMIA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de Ciências Econômicas do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná



Orientador: Prof. Dr. Marcelo Luiz Curado



Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin



Prof. Dr. José Gabriel Porcile Meirelles

CURITIBA

2008

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. CONCEITO DE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO	4
2.1 REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO	4
2.2 ESTADO E MERCADO NO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO	8
2.3 PORQUE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO?.....	14
2.4 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E ORTODOXIA CONVENCIONAL.....	16
2.5 PADRÕES DE DEFINIÇÃO DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO.....	19
3. NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A ECONOMIA BRASILEIRA	23
3.1 NAÇÃO, ESTADO E MERCADO.....	24
3.2 MACROECONOMIA DA ESTAGNAÇÃO.....	26
3.2.1 <i>Equilíbrio fiscal</i>	26
3.2.2 <i>Política monetária</i>	28
3.3 POLÍTICA CAMBIAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	30
4. CONCLUSÃO	33
5. REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende abordar o conceito de novo-desenvolvimentismo e sua aplicabilidade à economia brasileira. Após o fracasso do modelo liberalizante adotado na gestão de políticas econômicas pelos países da América Latina com base no Consenso de Washington, emergiu a preocupação dos economistas desses países em encontrar uma estratégia ideal de desenvolvimento que se adeque às especificidades e idiossincrasias de cada economia e gere os resultados almejados em termos de crescimento econômico estável, sustentável e distributivo. Incluso neste paradigma socioeconômico, o Brasil tem despertado interesse similar em seus acadêmicos e estudiosos de economia, que buscam soluções e orientações pragmáticas que permitam ao país melhorar sua situação interna e sua inserção internacional.

Nesse contexto destaca-se a corrente novo-desenvolvimentista, disseminada por vários economistas com experiência na gestão de políticas públicas e com vasta contribuição acadêmica. O novo desenvolvimentismo tem como característica predominante o alto conteúdo prático de suas proposições. Os principais pilares que compõe a estratégia novo-desenvolvimentista referem-se à coordenação das políticas fiscal, monetária e cambial; a constituição de um Estado equilibrado financeiramente e atuante nas políticas de desenvolvimento, especialmente corrigindo as imperfeições do mercado, associando Estado e mercado fortes; a estabilidade macroeconômica com três objetivos: controle da inflação, crescimento sustentável e baixo desemprego; uma política de desenvolvimento orientada para o *catching up* dos países ricos através da melhora na política de inserção internacional da economia local; sendo todos estes pilares sustentados pelo planejamento e a formação do conceito de Nação entre as classes sociais do Estado. Os instrumentos recomendados para a edificação desses pilares são: controle da conta de capitais, intervenções no mercado de câmbio por parte do Banco Central para combater a doença holandesa, postura firme nas negociações multilaterais e bilaterais de comércio internacional, política fiscal responsável e austera, redução dos gastos de custeio do setor público e política monetária flexível gerando efeitos sobre emprego e renda através da queda da taxa de juros real e a

conseqüente queda dos custos de oportunidade dos investimentos produtivos; queda que também age desonerando o setor público e contribuindo para o equilíbrio fiscal efetivo.

A partir disso, o objetivo desta monografia é analisar como se compõe a estratégia novo-desenvolvimentista, quais suas principais recomendações para o planejamento e gestão de políticas públicas e quais os principais fundamentos por trás desta estratégia de desenvolvimento. Além de verificar se a economia brasileira carece da adoção desta estratégia. Para tanto são dispostos dois capítulos além da conclusão.

No primeiro capítulo busca-se definir o conceito de novo-desenvolvimentismo a partir da análise quatro artigos importantes sobre o assunto, com isso pretende-se identificar os padrões na formação desse conceito. Os artigos foram escolhidos justamente por terem como objeto a caracterização do novo-desenvolvimentismo enquanto algo novo e diferenciado, capaz de substituir o modelo ortodoxo vigente sem apresentar inclinações populistas ou irresponsáveis. Os textos enfatizam o conteúdo progressista do novo-desenvolvimentismo, mas fazem questão de diferenciá-lo do antigo desenvolvimentismo estruturalista e cepalino. Outro artifício bastante utilizado pelos autores é a caracterização do novo-desenvolvimentismo em comparação e oposição ao modelo neoliberal. Essa comparação é feita item por item (política monetária, política fiscal, política cambial, inserção internacional, relação entre Estado e mercado, importância de uma aliança nacional) e serve de modelo para o desenvolvimento do segundo capítulo.

No segundo capítulo é discutida a possibilidade de se enquadrar a economia brasileira numa estratégia novo-desenvolvimentista, a partir da análise de seu modelo atual de desenvolvimento e as conseqüências desse modelo em confronto com as medidas previstas no novo-desenvolvimentismo. Três aspectos são abordados. Primeiro, a configuração do Estado brasileiro em termos de sua consciência enquanto nação independente e soberana. Daí conclui-se que os principais obstáculos para a formação de uma aliança nacional no Brasil são: a má distribuição de renda, a captura do Estado pelos rentistas e o medo da inflação. Segundo, a gestão das variáveis macroeconômicas fiscais e monetárias. É verificado que as políticas ortodoxas

deixaram a desejar em termos de crescimento sustentável e estabilidade econômica efetiva e erram ao desconsiderar os juros como importante componente fiscal. Terceiro, a inserção internacional da economia brasileira e a política cambial do país. São apontados os erros da ortodoxia ao manter o câmbio apreciado e não exigir uma inserção internacional mais vantajosa, além de subestimar a importância das exportações e abrir sem ponderação a conta de capital.

2. CONCEITO DE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Este capítulo busca a sintetização do conceito de novo-desenvolvimentismo a partir da análise de quatro artigos veais sobre o assunto. A intenção é identificar padrões nesses textos que especifiquem as características que tornam o novo-desenvolvimentismo algo diferente e consistente. A princípio podemos apresentar um conceito formulado por BRESSER-PEREIRA (2007a):

“Se um economista disser que o crescimento econômico depende da acumulação de capital e do progresso técnico, esta será a resposta básica da escola clássica de Smith e Marx...Se acrescentar que esse desenvolvimento dependerá adicionalmente de uma estrutura social e de instituições compatíveis com o desenvolvimento capitalista, estará pensando em termos de Marx. Se der uma importância à cultura ou à religião, Weber estará presente. Se afirmar que o desenvolvimento econômico depende basicamente da inovação empresarial, estará sendo acrescentada uma componente de dimensão schumpeteriana. Se fizer uma menção ao papel crucial da educação ou do capital humano, estará aceitando a contribuição mais importante que economistas neoclássicos fizeram à teoria do crescimento. Se salientar problemas que dificultam a operação dos mercados, como o da dualidade social, o da indústria infante, o papel das externalidades e a tendência à deterioração de trocas, esse economista estará adotando adicionalmente a abordagem da teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) e da teoria estruturalista latino-americana. Se somar a tudo isso a idéia de que a instituição fundamental é uma estratégia nacional de desenvolvimento na qual se combinem políticas macro e microeconômicas, estará adotando uma estratégia novo-desenvolvimentista.”

Partindo disso busca-se então uma análise mais pormenorizada deste objeto de estudo, a fim de lhe dar contornos mais específicos. Cada seção presente no capítulo remete a um dos textos analisados, levando como título o nome do artigo. Além disso temos a conclusão do capítulo que busca reunir as informações levantadas.

2.1 REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO

Esta seção analisa o artigo de Luiz Fernando de Paula publicado em 2006 na revista São Paulo em Perspectivas¹. No texto, PAULA refere-se introdutoriamente ao período pós-segunda guerra em que os países de desenvolvimento médio, especialmente o Brasil, apresentaram taxas vigorosas de crescimento econômico baseadas na expansão do setor industrial atendendo ao mercado interno e destaca: “por

¹ Ver Referências.

detrás deste processo havia uma explícita estratégia nacional de desenvolvimento [...] atuando o Estado como agente planejador, financiador e produtor direto” (PAULA, 2006).

O texto segue sua abordagem cronológica ao tratar da crise da dívida externa nos anos de 1980, focando suas conseqüências desastrosas para a economia brasileira e latino-americana. Na seqüência, PAULA aborda as proposições neoliberais que emergiram como solução a crise dos anos de 1980 e culminaram no Consenso de Washington, origem das políticas econômicas presentes no Brasil até os dias de hoje e principal contraponto ao pensamento novo-desenvolvimentista. Conforme PAULA (2006): “[Consenso de Washington] reformas de natureza liberalizante que visavam à disciplina macroeconômica (entendida como estabilidade de preços), à abertura comercial e as políticas microeconômicas de mercado [e] a recomendação da abertura da conta de capital”. O autor, então, enfatiza o fracasso das políticas agrupadas no Consenso de Washington em promover o desenvolvimento ao dizer: “a liberalização da conta de capital estimulou especulação e crises cambiais [...] a privatização resultou em fracasso [...] a fixação demasiada com o objetivo de controle da inflação foi, em alguns casos, prejudicial ao crescimento” (PAULA, 2006).

Feita esta introdução, o autor parte para a apresentação de seu objetivo, a saber, a discussão de uma nova agenda para o desenvolvimento se adequando às características do mercado e das economias em desenvolvimento, ou seja, a estratégia novo-desenvolvimentista. Deste ponto em diante e nas seções seguintes, o autor procura caracterizar o novo-desenvolvimentismo o comparando com o velho-desenvolvimentismo e analisando suas proposições quanto a modelos de desenvolvimento, estabilidade macroeconômica, competitividade no setor industrial, relação entre Estado e mercado, inserção internacional e vulnerabilidade externa.

Na comparação entre o velho e novo-desenvolvimentismo o autor aborda a origem cepalina daquele, onde “a industrialização era o único meio que os países latino-americanos dispunham para captar os frutos do progresso técnico e o nível de vida da população” (PAULA, 2006). E o autor completa:

“A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no velho-desenvolvimentismo [...] busca adequá-lo aos novos tempos e à realidade específica de cada país. De comum entre as duas [estratégia velha e estratégia novo-desenvolvimentista] está a visão crítica as políticas de *laissez-faire*, a necessidade de se implantar uma estratégia de desenvolvimento que busque a complementaridade entre Estado e mercado [...] e a importância de se pensar os problemas dos países em desenvolvimento a partir de uma ótica da problemática específica desses países” (PAULA, 2006).

O autor termina a comparação afirmando que o novo-desenvolvimentismo prevê um papel ativo do Estado na economia, mas de forma bem menos interventora que no velho-desenvolvimentismo, além de desconsiderar a alternativa de um protecionismo indiscriminado dos produtos nacionais. Protecionismo esse que foi utilizado com vigor no modelo de substituição de importações do velho-desenvolvimentismo.

Em seguida, Luiz Fernando de Paula trata da relação entre Estado e mercado no novo-desenvolvimentismo. O autor enfatiza a complementaridade entre as duas instituições como se percebe na passagem: “A alternativa novo-desenvolvimentista defende a constituição de um Estado capaz de regular a economia, a qual deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento produtivo, e não para a atividade especulativa” (PAULA, 2006). O autor advoga a gestão pública mais profissional e técnica respeitando a legitimidade democrática de seus representantes e um sistema tributário progressivo para redução das desigualdades de renda e riqueza. O Estado caracteriza-se no novo-desenvolvimentismo como um instrumento estratégico de ação coletiva que, em consonância com um mercado forte, fixa as bases do desenvolvimento nacional.

Acerca de modelos de desenvolvimento, o autor destaca o caráter idiossincrático pretendido pelo novo-desenvolvimentismo. Entretanto, a partir de uma comparação rápida entre América Latina e Ásia, o autor reconhece que algumas políticas apresentam grau de generalidade enquanto meio para o desenvolvimento. Essas políticas seriam: o protecionismo seletivo, exportação de manufaturas e câmbio desvalorizado (modelo asiático) em contraste com medidas que contribuem para a estagnação, a saber, o câmbio flutuante, a liberalização da conta de capital e a pauta de exportação com foco em *commodities* de baixo valor agregado (modelo latino-

americano). Nesse sentido o modelo asiático é agregado à postura novo-desenvolvimentista mas sem descuidar das especificidades de cada país.

O tópico seguinte é a estabilidade macroeconômica vista como aumento sustentado da demanda agregada através do aumento no investimento presente e reduzindo as incertezas para decisões de investimento futuras. Essa redução de incerteza não exclui, portanto, o controle da inflação dos objetivos das políticas macroeconômicas, mas também não abdica do crescimento do produto e do emprego. Conforme PAULA (2006): “a coordenação de políticas (fiscal, monetária, cambial, salarial etc.) é fundamental para atingir a estabilidade macroeconômica”. E o autor segue falando da importância de uma política cambial que mantenha a moeda local desvalorizada: “essa ação pode garantir condições de sustentabilidade do balanço de pagamentos por meio da geração de superávits em conta corrente, com conseqüente aumento nas reservas internacionais, além de arrefecer a contratação de empréstimos externos, reduzindo, então, a vulnerabilidade externa” (PAULA, 2006).

Com relação à competitividade do setor industrial, o novo-desenvolvimentismo defende, segundo o autor, políticas industriais voltadas para a “melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, desenvolvimento de infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Inovação), melhorias no nível de qualificação da mão-de-obra etc.” (PAULA, 2006). Essas políticas derivam do diagnóstico de baixa equidade e baixa incorporação de progresso técnico nas economias de desenvolvimento médio, especialmente da América Latina.

No que tange a inserção internacional e redução da vulnerabilidade externa parte-se de uma crítica à visão de que a liberalização financeira proporciona melhores resultados de desenvolvimento econômico. Mas o foco principal do autor é quanto à substituição de poupança externa por poupança interna para financiar o crescimento conjugado com o aumento do valor agregado das exportações.

Por fim, o autor enumera as características gerais de uma estratégia novo-desenvolvimentista:

“(i) uma ação complementar entre Estado e mercado, cabendo ao Estado arbitrar e estimular a concorrência e mesmo influir na determinação das variáveis econômicas relevantes como desemprego e distribuição de renda; (ii) ter, ao contrário do que preconiza a ideologia globalizante, um Estado forte e capaz no plano político, regulatório e distributivo, além de financeiramente sólido; (iii) adotar políticas macroeconômicas redutoras de incertezas que são inerentes ao mundo globalizado, com especial atenção vulnerabilidade externa; (iv) adotar um conceito mais amplo de estabilidade macroeconômica que busca compatibilizar crescimento econômico com estabilidade de preços (...); (v) realizar uma transformação produtiva que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras, sendo, para tanto, necessários o fortalecimento da base empresarial do país e a adoção de uma política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado” (PAULA, 2006).

Finaliza-se portanto a apresentação do texto de Luiz Fernando de Paula para caracterizar o novo-desenvolvimentismo. Em seguida são apresentados mais três textos para identificar padrões entre as definições de seus autores e estabelecer o conceito de novo-desenvolvimentismo.

2.2 ESTADO E MERCADO NO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

O artigo a ser apresentado nesta seção é de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira, publicado na revista *Nueva Sociedad* em 2007². O autor inicia o trabalho apresentando sua intenção de criar um conceito de novo-desenvolvimentismo a partir da comparação deste com o nacional-desenvolvimentismo – que Luiz Fernando de Paula chamou de velho-desenvolvimentismo – e em seguida com a ortodoxia convencional (expressão de Luiz Carlos Bresser-Pereira para tipificar os modelos liberalizantes vigentes para gestão de políticas econômicas nos países da América Latina), afirmando que o novo-desenvolvimentismo seria um terceiro discurso, “conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas através das quais as nações de desenvolvimento médio buscam [...] alcançar os países avançados” (BRESSER-PEREIRA, 2007b).

Na introdução, o autor faz um ataque às políticas neoliberais vinculadas à ortodoxia convencional admitindo o sucesso destas no controle da inflação latino-americana da década de 1980 mas afirmando que “fracassaram em promover a verdadeira estabilidade macroeconômica” (BRESSER-PEREIRA, 2007b). Esta

² Idem.

colocação do autor demonstra que há um conceito de verdadeira estabilidade macroeconômica a ser resolvido na estratégia novo-desenvolvimentista e que se opõe a política neoliberal de controlar apenas a inflação.

✂ Ademais o autor cita sua crença na materialização da estratégia novo-desenvolvimentista que já estaria em curso como reação ao fracasso da ortodoxia convencional e dada a impossibilidade da retomada do nacional-desenvolvimentismo. Esta impossibilidade se dá porque “[os países de renda média] já realizaram sua Revolução Capitalista, já possuem uma classe empresarial competente e uma ampla classe média, e suas instituições já são razoavelmente modernas, de forma que a atividade econômica pode ser muito mais coordenada pelo mercado do que foi nos anos de 1950 ou nos anos de 1970” (BRESSER-PEREIRA, 2007b). Finalmente, o autor apresenta alternativas de gestão de política econômica que caracterizariam uma postura novo-desenvolvimentista e promoveriam a verdadeira estabilidade macroeconômica:

“Que a política monetária não seja frouxa no plano fiscal, não favoreça juros exorbitantes, e não se conforme com taxas de câmbio apreciadas, não competitivas (...) haverá espaço ainda para uma política industrial, mas esta será estratégica, complementando as falhas do mercado ao invés de substituindo ele” (BRESSER-PEREIRA, 2007b).

A partir desta discussão introdutória sobre o novo-desenvolvimentismo, a ortodoxia convencional e o nacional-desenvolvimentismo, Luiz Carlos Bresser-Pereira parte para uma abordagem cronológica entre a evolução destas estratégias na América Latina e, especialmente, no Brasil. Primeiro o autor caracteriza o nacional-desenvolvimentismo pela “proteção à indústria nascente, a promoção de poupança forçada através do Estado e [...] uma aliança nacional entre empresários industriais, burocracia do Estado e trabalhadores [...] tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2007b). O autor aborda a predominância das teorias keynesiana e cepalina na formulação da estratégia nacional-desenvolvimentista e como esta estratégia foi intensamente aplicada na América Latina após a segunda guerra, ainda que com algumas distorções. A influência do nacional-desenvolvimentismo se estendeu até o final dos anos de 1970 quando o

quadro econômico internacional se deteriorou culminando na crise da dívida externa nos anos de 1980 e abrindo espaço para a ascensão da ideologia neoliberal herdeira do *laissez faire*. Nos anos de 1990 esta ideologia estabeleceu firmes bases nos países em desenvolvimento e entrou definitivamente como norte para os *policy makers* destes países configurando a substituição definitiva da estratégia nacional-desenvolvimentista e suas distorções populistas para a ortodoxia convencional.

A seguir, o autor volta a atacar a ortodoxia convencional e seus efeitos sobre os países em desenvolvimento que a adotaram, com ênfase na “perda do controle do preço macroeconômico mais estratégico em uma economia aberta: a taxa de câmbio [...] através da abertura das contas financeiras” (BRESSER-PEREIRA, 2007b). O autor também critica o modelo de crescimento com poupança externa, as privatizações realizadas irresponsavelmente e faz o diagnóstico da ruína que se abateu sobre a América Latina sob a égide da ortodoxia convencional. BRESSER-PEREIRA (2007b) diz: “os países latino americanos interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem, perderam coesão e autonomia”.

Então o autor parte para uma primeira tentativa de definir o novo-desenvolvimentismo a partir de seus componentes, a saber, (i) a idéia de nação e a constituição de uma aliança entre empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais em prol do desenvolvimento; (ii) a restrição do novo-desenvolvimento à países de porte médio que já acumularam capital primitivamente; (iii) a efetivação de uma inserção internacional vantajosa e soberana política e economicamente; (iv) a necessidade de fortalecer o Estado fiscal, administrativa e politicamente; (v) a necessidade de “aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações [...] diminuição da taxa de juros e a existência de uma taxa de câmbio competitiva” (BRESSER-PEREIRA, 2007b); e (vi) combater a concentração de renda que potencializa o surgimento de diversos tipos de populismo. Sobre os tipos de populismo, o autor se concentra no que chama de populismo cambial no qual o câmbio valorizado cria a impressão de prosperidade para os consumidores apesar das deficiências no setor exportador e a conseqüente depressão da indústria nacional.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira este populismo está presente em todas as economias da América Latina que adotaram a ortodoxia convencional.

No tópico seguinte, o autor parte para uma comparação mais detalhada entre o nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo. Conforme BRESSER-PEREIRA (2007b) diz sobre as duas estratégias: “diferem em função de duas variáveis [...] de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro, os países de desenvolvimento médio como o Brasil mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis”. O autor então parte para uma crítica ao nacional-desenvolvimentismo apresentando os fatores que levaram esta estratégia ao fracasso, a saber, a falta de abertura comercial e a extensão desnecessária do modelo de substituição de importações. O resultado disto foi uma abertura comercial tardia, apressada e mal planejada. O pessimismo exportador pós-segunda guerra turvou a visão dos *policy makers* latino-americanos que perderam o momento certo de voltar a economia para fora e de acabar com o protecionismo exagerado à indústria nacional. O panorama presente no comércio internacional pede novas soluções previstas no novo-desenvolvimentismo, como a administração do câmbio a fim de neutralizar a doença holandesa³ em conjunto com políticas para aumentar o valor agregado das exportações e com abertura negociada nas relações comerciais mediadas pela Organização Mundial do Comércio. O autor também aproveita para elogiar os países asiáticos dinâmicos que souberam migrar do modelo de substituição de importações para a abertura comercial no momento exato e tiveram uma inserção vantajosa no plano internacional através de exportações de maior valor agregado; o autor enquadra estes países como exemplos de sucesso da adoção de políticas novo-desenvolvimentistas.

Ainda tratando das diferenças entre o nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo o autor aborda os temas do equilíbrio fiscal e da atuação do

³ Conforme palavras do autor: “tendência de países que produzem bens usando recursos naturais de verem sua taxa de câmbio apreciar-se de forma a inviabilizar grande parte da indústria” (BRESSER-PEREIRA, 2007b). Certamente a doença holandesa constitui uma das faces presentes no populismo cambial citado anteriormente.

Estado na economia. Sobre o equilíbrio fiscal o autor ressalta que este ponto é central na estratégia novo-desenvolvimentista a fim de fortalecer a soberania do Estado deixando-o livre de pressões de rentistas e credores internos e externos. Tal liberdade traria em seu bojo uma maior flexibilidade na gestão de políticas econômicas ativas. Esta característica de equilíbrio fiscal não teve parte no nacional-desenvolvimentismo, mas não por culpa de seus formuladores, e sim dos governantes, que apoiados em distorções das idéias keynesianas e estruturalistas alimentavam ampliação de demanda com déficit público gerando um cenário de populismo econômico. Quanto à atuação do Estado na economia, o autor afirma que as estratégias são similares no que tange ao provimento das condições básicas (saúde, educação, transporte, comunicações e energia). Entretanto no novo-desenvolvimentismo a figura do Estado é bem menos atuante e mais coordenadora no processo de acumulação de capital e de promoção de poupança do que foi no nacional-desenvolvimentismo. Além disto, para o novo-desenvolvimentismo a atuação do Estado deve restringir-se a setores estratégicos da economia ou com grandes falhas de mercado, e o financiamento desta atuação deve se dar a base de poupança pública positiva sem gerar endividamento.

Finalmente, o autor parte para uma comparação direta do novo-desenvolvimentismo com a ortodoxia convencional. Esta comparação é deveras relevante visto que a intenção da estratégia novo-desenvolvimentista é substituir as políticas neoliberais da ortodoxia convencional. A primeira diferença apontada pelo autor é a ausência da dicotômica relação entre Estado e mercado no novo-desenvolvimentismo, ou seja, ambos seriam instituições complementares com qualidades e limitações intrínsecas. Na ótica da ortodoxia convencional, o Estado é relegado ao ostracismo e apenas o mercado é considerado eficiente, pois apesar deste ter falhas, estas são irrisórias se comparadas com as falhas daquele. Portanto, a ortodoxia convencional advoga a gestão de políticas reformistas em prol do mercado a fim de garantir os contratos e a propriedade privada. No novo-desenvolvimentismo o mercado deixa a desejar em aspectos que podem ter uma atuação eficaz por parte do Estado, como o estímulo ao investimento e a inovação e a distribuição de renda.

Outras diferenças ressaltadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira dizem respeito à atuação das autoridades monetária e fiscal. Para a ortodoxia o mandato da autoridade monetária deve ser o combate à inflação, de tal forma que a taxa de juros e a taxa de câmbio têm caráter endógeno. Além disso, o governo central deve batalhar pela obtenção de superávit primário como meta de equilíbrio fiscal com vistas a atender ao processo de *confidence building*.⁴ No novo-desenvolvimentismo o mandato da autoridade monetária deve ser triplo: emprego, câmbio e inflação. O câmbio deve ser administrado para favorecer as exportações, o juro deve ser baixo para estimular o investimento produtivo e contribuir para o equilíbrio das contas públicas, e o ajuste fiscal deve ser mais rígido que na ortodoxia convencional, substituindo o superávit primário pela poupança pública positiva.

O autor, então, aborda mais uma diferença fundamental entre as duas estratégias, a saber, a existência da Nação. Na ortodoxia convencional a idéia de Nação é completamente inexistente, visto que até mesmo a estratégia de crescimento com poupança externa da ortodoxia convencional imputa certa dependência maligna ao país num contexto de globalização. Segundo a ortodoxia convencional o crescimento decorre da conquista de poupança externa para financiamento dos investimentos e por isso mesmo a atenção especial ao *confidence building* por parte dos países que adotam esta estratégia. Em complemento a isso o modelo ortodoxo convencional neoliberal propõe a abertura indiscriminada da conta de capital para facilitar a intermediação dos recursos necessários ao crescimento econômico. No novo-desenvolvimentismo, (i) a Nação é vista como principal alicerce de sustentação deste entre os diversos estratos socioeconômicos que compõe a cadeia produtiva e inovadora do país, (ii) a idéia de crescimento com poupança externa é descartada justamente pela dependência e inflexibilidade que causa ao país, (iii) a própria abertura da conta de capital é vista com cautela pois pode volatilizar e vulnerabilizar a economia através de sua taxa de câmbio e do seu fluxo de divisas.

⁴ Processo pelo qual um país busca adquirir confiança por parte dos investidores do mercado financeiro e agências de *rating* através do cumprimento de metas em diversos indicadores econômicos monetários e principalmente fiscais. Para mais informações ver BRESSER-PEREIRA (2001).

Completa-se então a apresentação de mais um texto importante na formulação do conceito de novo-desenvolvimentismo. Restam ainda mais dois textos a serem analisados.

2.3 PORQUE NOVO-DESENVOLVIMENTISMO?

Nesta seção apresenta-se mais uma contribuição de Luiz Fernando de Paula sobre o tema do novo-desenvolvimentismo. O trabalho foi feito em conjunto com João Sicsú e Renault Michel e foi publicado como introdução em versão reduzida no livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto de crescimento com equidade social* de 2004. A versão aqui discutida data de fevereiro de 2005 e está disponível na internet no sítio do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/ UFRJ) ⁵.

Os autores começam por definir o novo-desenvolvimentismo como uma “estratégia nacional de desenvolvimento, alternativa ao projeto neoliberal, que compatibiliza crescimento sustentado com equidade social” (MICHEL *et alli*, 2005). Ademais os autores são bem objetivos ao tratarem da ascensão e fracasso do velho-desenvolvimentismo, já discutidas sob o mesmo enfoque nos textos analisados anteriormente não carecendo de repetição.

Em seguida, os autores enumeram suas teses na formulação de uma estratégia novo-desenvolvimentista:

“(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte, (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas, (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento, e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas” (MICHEL *et alli*, 2005).

Na seção seguinte os autores abordam um dos dogmas por trás da lógica monetarista neoliberal (equivalente ao que Luiz Carlos Bresser-Pereira chama de ortodoxia convencional), que é o Estado mínimo e a alocação eficiente de recursos pelo mercado. Essa visão teria origem no mecanismo da mão invisível de Adam Smith

⁵ Ver Referências.

onde os interesses individuais e a produtividade determinariam o sucesso dos agentes econômicos num ambiente capitalista, e onde o Estado seria um corpo estranho que tornaria o capitalismo ineficiente. Ainda que os argumentos contemporâneos sejam mais ponderados que a mão invisível de Smith, os neoliberais não abandonam sua idéia básica de limitar a atuação do Estado ao mínimo necessário e de colocá-lo como instituição antagônica ao mercado. Disso derivam pressupostos com efeitos práticos devastadores sobre a gestão de políticas econômicas, conforme MICHEL *et alli* (2005): “(i) dicotomia entre o lado monetário e real da economia; (ii) neutralidade da moeda a longo prazo; (iii) ineficácia de políticas econômicas ativistas; (iv) as autoridades monetárias têm intrinsecamente viés inflacionário”. A adoção desses pressupostos faz com que a economia mergulhe na armadilha da liberalização financeira e do *confidence building*.

O tópico seguinte inicia-se com uma passagem muito semelhante à abordagem de Luiz Fernando de Paula em *Repensando o Desenvolvimentismo* na qual o novo desenvolvimentismo deve prezar por uma gestão pública mais profissional, porém sem perda da legitimidade democrática através da eleição de governantes competentes e da manutenção da soberania do Estado. Os autores defendem também o estímulo à concorrência, potencializando a inovação e criando condições para a sustentabilidade das empresas. Mas sem a necessidade de abdicar da regulação por parte do Estado, pois esta pode ser eficiente para combater estruturas de mercado que impedem o caráter dinâmico e revolucionário do capitalismo e para reduzir as perdas sociais em termos de nível de emprego, preços e qualidade de produtos e serviços.

Então os autores convergem para a apresentação de mais características que devem constar numa estratégia novo-desenvolvimentista, a saber, a necessidade de um Estado forte e capaz de ser ativista macroeconomicamente; a utilização de políticas industriais e de comércio exterior para melhor inserção internacional da economia local; e um sistema tributário progressivo para redução das desigualdades de renda e riqueza.

Em seguida, os autores fazem a comparação do novo-desenvolvimentismo com o velho-desenvolvimentismo reiterando a necessidade de se diferenciarem os dois

conceitos, que apesar de conjugarem Estado e mercado como instituições complementares, atuam sob realidades conjunturais substancialmente diferentes. A seguir, o assunto abordado é o da estabilidade macroeconômica no modelo novo-desenvolvimentista, que visa inflação estável, crescimento sustentado e manutenção do nível de emprego a partir da coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial, salarial etc. Destacando o papel do câmbio para garantir o equilíbrio intertemporal do balanço de pagamentos. Este destaque abre espaço para uma discussão mais aprofundada sobre vulnerabilidade externa, onde os autores advogam uma postura cautelosa na abertura da conta de capitais e a inserção comercial internacional negociada juntamente com a manutenção do câmbio desvalorizado.

Finalmente, os autores encerram sua apresentação sobre o novo-desenvolvimentismo falando sobre a importância da distribuição de renda como um fim para o alcance do desenvolvimento. Esta distribuição deve ocorrer a base de um crescimento econômico contínuo a taxas elevadas juntamente com políticas sociais, educacionais, qualificação de mão-de-obra e reformas trabalhistas.

Antes que se apontem as conclusões sobre os pontos pacíficos em torno do novo-desenvolvimentismo, será apresentado um último artigo novamente de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira e intitulado *Novo-Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional*⁶.

2.4 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E ORTODOXIA CONVENCIONAL

O artigo apresentado nesta seção é de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira, publicado no livro organizado por Eli Diniz em 2007 intitulado: *Pós-Consenso de Washington e Globalização* da editora FGV.

O autor inicia sua exposição atacando o modelo neoliberal da ortodoxia convencional destacando que: “dadas as vantagens que possuem, principalmente de mão-de-obra relativamente barata, os países latino-americanos deveriam estar em ativo processo de *catch-up* – de alcançamento dos níveis dos países ricos – mas é o contrário

⁶ Ver Referências.

o que vem acontecendo” (BRESSER-PEREIRA, 2007c). O autor argumenta que isso se deve ao populismo cambial a que estão sujeitas as economias que aderiram ao modelo de liberalização da conta de capital e crescimento com poupança externa proposto pelos países desenvolvidos e instituições multilaterais, ocasionando a perda de controle do principal preço macroeconômico: o câmbio.

Disso o autor parte para a apresentação do novo-desenvolvimentismo como terceiro discurso entre a inviabilidade de se reproduzir o nacional-desenvolvimentismo dadas as condições atuais da conjuntura econômica latino-americana, e a ineficiência da ortodoxia convencional em criar um panorama de estabilidade macroeconômica completa e em recrudescer o crescimento econômico sustentável com desenvolvimento social. Segundo o autor, o novo-desenvolvimentismo tem como características básicas o “verdadeiro” ajuste fiscal (déficit nominal zero e poupança pública positiva), a “verdadeira” estabilidade macroeconômica (inflação baixa e estável, crescimento sustentável, baixo desemprego, taxa de juros compatível com o retorno do capital) e o equilíbrio intertemporal do balanço de pagamentos (exportação de alto valor agregado, formação de poupança interna, câmbio depreciado e abertura negociada das contas de transações correntes e da conta de capital).

Na seção seguinte o autor discute as características do antigo desenvolvimentismo e como ocorreu sua crise, além das distorções que sofreu nas mãos da esquerda populista e de governantes ruins. São citados três pontos principais para o desmembramento do nacional-desenvolvimentismo: (i) esgotamento do modelo de substituição de importações que deveria ter migrado para uma estratégia *export led*⁷; (ii) rompimento da aliança nacional e implantação do autoritarismo como reação a radicalização da esquerda simbolizada pela revolução cubana; (iii) crise da dívida externa nos anos de 1980 devido ao fracasso do modelo de crescimento com financiamento externo num ambiente de recessão internacional e escassez de crédito derivada dos choques de petróleo nos anos de 1970; e (iv) força da onda neoliberal globalizante como solução a crise da economia mundial devido ao caráter antagônico

⁷ Estratégia de inserção no comércio internacional que preza pela exportação como principal componente da demanda agregada. Para cumprir tal estratégia busca-se aumentar o valor agregado das exportações e manter seus preços competitivos através de um câmbio desvalorizado.

que tinha com as políticas até então adotadas. Mas o autor é incisivo por argumentar que tanto a ruína do nacional-desenvolvimentismo quanto a panacéia da ortodoxia convencional são frutos de incompetência na gestão econômica e de ilusão no plano político, visto o sucesso que grande parte dos países asiáticos obtiveram em termos de crescimento sustentável por saberem o momento certo de tomarem suas decisões e por se adaptarem ao curso da história sem acreditar em modelos pré-definidos, mas percebendo o caráter idiossincrático do desenvolvimento.

Em seguida Luiz Carlos Bresser-Pereira dedica espaço para tratar da importância do conceito de nação no novo-desenvolvimentismo, enquanto aliança ou pacto social das diversas classes presentes no corpo do Estado em prol do desenvolvimento. Segundo o autor, o mundo globalizado torna ainda mais estratégica a atuação do Estado nacional, a despeito do que sugere a ortodoxia convencional. BRESSER-PEREIRA (2007c) diz: “o critério principal do êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados Nacionais modernos é o do crescimento econômico”, e segue, “a globalização é o estágio em que [...] os Estados-Nação cobrem todo o globo e competem entre si através de suas empresas”. O autor afirma que os países latino-americanos foram providos de Estados independentes sem possuírem nações, o que lhes incutiu dependência de Estados-Nações constituídos e criou uma cultura de alienação das elites locais. Com a redução no fluxo de comércio entre os países após a segunda guerra mundial, a nação forçosamente se criou nos países da América Latina, ainda que frágil e incipiente. Mas a ameaça da esquerda radical comunista rompeu com as nações estabelecidas e os países latino-americanos sucumbiram a ideologia globalista neoliberal. O novo-desenvolvimentismo carrega em seu bojo a reconstrução da nação como etapa para o desenvolvimento, ao contrário do *confidence building* adotado atualmente em consonância com a ortodoxia convencional.

No restante do texto o autor retoma questões debatidas com a mesma ênfase em seu artigo *Estado e Mercado no Novo-Desenvolvimentismo*, a saber, o novo-desenvolvimentismo como terceiro discurso e estratégia nacional de desenvolvimento, a comparação do nacional-desenvolvimentismo com o novo-desenvolvimentismo, e a comparação entre o novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Por conter

as mesmas idéias do texto anterior do autor, os assuntos acima não serão abordados novamente.

Para concluir a apresentação de *Novo-Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional* vale citar uma passagem de BRESSER-PEREIRA (2007c):

“O desenvolvimento da América Latina sempre foi um desenvolvimento nacional dependente porque suas elites foram sempre conflitantes e ambíguas. ora se afirmando como nação, ora cedendo à hegemonia ideológica externa. Esse processo, porém, tem um elemento cíclico, e tudo indica que o tempo do neoliberalismo e da ortodoxia convencional passou e que novas perspectivas estão se abrindo para a região”.

Assim termina-se a exposição de quatro textos selecionados por sua representatividade na conceituação do novo-desenvolvimentismo. A próxima seção faz uma discussão dos padrões presentes nos textos analisados a fim de definir o que é o novo-desenvolvimentismo.

2.5 PADRÕES DE DEFINIÇÃO DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Nesta seção procura-se identificar os padrões presentes nos textos analisados nas seções anteriores quanto à formulação do conceito de novo-desenvolvimentismo.

Percebe-se em todos os textos uma preocupação por parte dos autores de abordar as características do velho-desenvolvimentismo em comparação com a estratégia novo-desenvolvimentista. Parece consensual a visão de que o velho-desenvolvimentismo foi adequado a sua época e que o ingrediente principal de seu fracasso foi a falta de percepção dos governantes e gestores de política econômica em identificar o momento certo de abandonar o modelo de substituição de importações em prol de um modelo *export led*. Os autores, inclusive, tratam do velho-desenvolvimentismo com reconhecimento pela sua postura pragmática e adaptada à idiossincrasia das economias latino-americanas. Economias estas que necessitavam realizar sua Revolução Capitalista numa conjuntura internacional de recessão no comércio internacional, o que implicava na necessidade de fomentar o mercado interno incipiente, desenvolver a indústria a partir de uma aliança nacional e portanto exigia

uma atuação mais enérgica e interventora por parte do Estado, atuando como planejador, regulador e produtor em conjunto com o mercado.

O novo-desenvolvimentismo parte de uma nova realidade na qual a atuação do Estado e a constituição da Nação também são de suma importância, mas de forma menos direta. Os países latino-americanos já têm uma classe empresarial competente e já possuem certa infra-estrutura para deixarem boa parte das decisões de produção por conta do mercado, atuando o Estado mais como regulador e investidor apenas em setores estratégicos. De qualquer forma a identidade nacional foi perdida e precisa ser reconstruída para que qualquer tentativa de desenvolvimento logre sucesso.

A conclusão que se pode tirar da discussão do velho-desenvolvimentismo com o novo-desenvolvimentismo é que a diferença entre estas duas estratégias de desenvolvimento é mais fruto da realidade econômica em que se propõem a atuar do que uma diferença metodológica, visto que ambas as estratégias prezam pelo pragmatismo das políticas de desenvolvimento, pela importância da formação da Nação como base do desenvolvimento e pela complementaridade entre Estado e mercado. Nesse sentido cria-se uma idéia de dinamismo que deve estar presente no novo-desenvolvimentismo, isto é, na medida em que a realidade econômica em que este atua se alterar, o próprio novo-desenvolvimentismo deve se alterar ainda que preservando sua identidade básica, a saber, a busca pelo desenvolvimento. É esse mesmo dinamismo, ou a falta dele, que determinou a ruína do velho-desenvolvimentismo. Nesse sentido a própria busca por um conceito de novo-desenvolvimentismo tende a gerar resultados generalistas, pois qualquer recomendação específica seria uma contradição à análise idiossincrática que esta estratégia defende.

Outra comparação recorrente em todos os textos é a das políticas neoliberais ou ortodoxia convencional com o novo-desenvolvimentismo. Esta comparação tem caráter bem mais opositor que conciliador. A primeira diferença apontada é justamente o dogmatismo presente na ideologia neoliberal, que busca adequar a realidade ao modelo econômico escolhido, contra o pragmatismo novo-desenvolvimentista, que

cria o “modelo” a partir da realidade observada e para atuar apenas sobre aquela realidade.

A segunda diferença é quanto à importância atribuída à formação da Nação. A ideologia neoliberal encara a Nação como uma faceta do populismo econômico esquerdista, inadequada à realidade do mundo globalizado. Para a ortodoxia convencional o desenvolvimento dos países de renda média como os latino-americanos é fruto da disputa por poupança externa dos países desenvolvidos, de tal forma que é muito mais proveitoso estabelecer políticas de *confidence building* do que estimular uma aliança nacional para gerar o desenvolvimento. Como já citado anteriormente, o novo-desenvolvimentismo considera a Nação como alicerce fundamental do desenvolvimento.

Outra diferença relevante entre a ideologia neoliberal e a estratégia novo-desenvolvimentista é quanto à gestão macroeconômica. No plano fiscal, o novo-desenvolvimentismo considera insuficiente o ajuste fiscal proposto pela ortodoxia, a saber, a geração de superávit primário, argumentando que este ajuste deve buscar déficit nominal zero e poupança pública positiva prestando maior autonomia ao Estado em suas decisões de gasto e menor pressão por parte dos rentistas internos e externos. No plano monetário deve-se ter uma taxa de juros compatível com o retorno do capital, e não uma taxa endógena calculada para resolver um modelo de metas inflacionárias (explícito ou implícito) que considera toda inflação como inflação de demanda, e portanto causa efeitos pró-cíclicos na economia. Relacionado a este último ponto está ainda a visão novo-desenvolvimentista de que a autoridade monetária deve ter mandato triplo - inflação, crescimento e emprego - e não apenas o controle inflacionário.

Com relação à inserção internacional também existem grandes diferenças. A ideologia neoliberal prevê uma inserção internacional baseada nas vantagens comparativas, a adoção do câmbio flutuante e a liberalização financeira. O novo-desenvolvimentismo advoga a manutenção da moeda desvalorizada, a gradativa alteração na composição das exportações incorporando mercadorias de maior valor agregado e a abertura negociada da conta de capital e do comércio de mercadorias.

A interpretação da relação entre o Estado e o mercado também diverge na ortodoxia convencional e no novo-desenvolvimentismo. Enquanto a primeira estratégia crê no Estado como um agente inerentemente ineficiente e antagônico ao mercado, no segundo estas instituições são vistas como complementares com qualidades e limitações intrínsecas. O novo-desenvolvimentismo até aborda especificamente a ineficiência do mercado no estímulo ao investimento, à inovação e na distribuição de renda.

Além disso, a própria coordenação de políticas é vista de forma diferenciada entre as duas estratégias de desenvolvimento. No novo-desenvolvimentismo a gestão de políticas deve ser o mais integrado possível com o fim último do desenvolvimento. Na ideologia neoliberal o modelo de gestão de políticas econômicas implica na concentração das atenções sobre a política monetária e a conseqüente subordinação das outras políticas a esta.

Outras características presentes no novo-desenvolvimentismo em desacordo com a ideologia neoliberal são: (i) o sistema financeiro deve ser orientado ao fomento de atividades produtivas e não deve ser capturado por rentistas; (ii) o país deve se financiar com poupança interna pública e privada, a primeira proveniente de ajuste fiscal e a segunda advinda da inserção internacional vantajosa; (iii) um Sistema Nacional de Inovação deve ser constituído para alterar as relações de comércio internacional e potencializar o aumento do valor agregado das exportações; e (iv) a distribuição de renda deve ser obtida para facilitar a formação de uma aliança nacional em prol do desenvolvimento e para evitar o surgimento dos diversos tipos de populismo.

Finalmente pode-se enunciar um conceito uniforme e consistente de novo-desenvolvimentismo capaz de agregar os padrões estabelecidos nos textos analisados e explicitados nesta seção. O novo-desenvolvimentismo é a estratégia de desenvolvimento socioeconômico que parte da formação da Nação e da complementaridade entre Estado e mercado para propor políticas econômicas pragmáticas em suas diversas manifestações (fiscal, monetária, cambial, salarial, de

rendas etc), levando em conta as especificidades de cada país e sua respectiva inserção internacional.

Feita esta definição de novo-desenvolvimentismo e também apresentados seus componentes, o próximo passo é verificar se o Brasil carece da adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista. Para tanto será abordado o atual modelo de desenvolvimento brasileiro e quais seus resultados. Sob esse aspecto, ainda que o novo-desenvolvimentismo recomende a análise idiossincrática de cada economia, é válido citar experiências internacionais que reforçam a tese de sucesso de uma política heterodoxa de gestão econômica mais voltada aos interesses nacionais. O primeiro exemplo seria a Argentina pós-moratória onde as prioridades definidas pela administração Kirchner foram: “(i) a manutenção de uma taxa de câmbio real competitiva; (ii) o estabelecimento de uma política fiscal “prudente”; e (iii) a implementação de políticas de renda capazes de contra-arrestar a tendência anterior de deterioração do quadro distributivo” (CUNHA *et alli*, 2007). Essa postura se coaduna com os preceitos novo-desenvolvimentistas, mas o exemplo argentino é limítrofe, pois o país teve que passar por uma grave crise do modelo neoliberal para perceber que seria necessário alterar sua estratégia de desenvolvimento. Certamente, espera-se que o Brasil mude sua estratégia sem que haja necessidade de uma crise interna se instalar. A estagnação é tão inaceitável quanto a recessão. E neste princípio se encaixa o modelo dos países do sudeste asiático, citado inclusive por BRESSER-PEREIRA (2007a), que utilizam a estratégia *export led* de câmbio administrado combinado com o aprendizado em setores de maior valor agregado, o que também converge com o novo-desenvolvimentismo.

3. NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A ECONOMIA BRASILEIRA

Agora será discutida a aplicabilidade do conceito de novo-desenvolvimentismo para a economia brasileira. A verificação desta aplicabilidade parte da diferença entre o observável na economia brasileira e a descrição da estratégia novo-desenvolvimentista. O fraco desempenho em termos de crescimento econômico nos

últimos 25 anos já seria suficiente para a percepção de que é necessária uma mudança na estratégia de desenvolvimento adotada pelo Brasil, mas para não se ater à consequência são analisados mais profundamente três itens de caráter casuístico para este desempenho. Primeiro, a relação entre Nação, Estado e Mercado. Depois a análise da gestão macroeconômica. Finalmente é analisada a inserção internacional do país, sua política de câmbio e suas políticas industriais estratégicas.

3.1 NAÇÃO, ESTADO E MERCADO

Num primeiro momento verifica-se o Estado brasileiro desprovido daquilo que se caracteriza como Nação na estratégia novo-desenvolvimentista. Primeiro por questões históricas decorrentes do fracasso do nacional-desenvolvimentismo e do autoritarismo reacionário que quebrou o pacto social presente no país até meados dos anos de 1960. Ainda assim, o Brasil conquistou altas taxas de crescimento na década de 1970 no que ficou conhecido como ‘milagre econômico’. Entretanto as bases deste crescimento se mostraram frágeis por apelarem ao endividamento externo e a manutenção prolongada do modelo de substituição de importações, culminando com a crise dos anos de 1980 e o período de hiperinflação.

Com o fim do autoritarismo ditatorial e a retomada da democracia, a esperança era de que ressurgiria um pacto entre as classes sociais em prol do desenvolvimento, mas o fracasso das políticas de estabilização monetária minou este movimento. Se houve algum pacto ou aliança nacional formada neste período, esta se restringiu a ascensão de uma cultura extremamente antiinflacionária entre os estratos da sociedade brasileira, permitindo a manipulação destes estratos contra seu próprio interesse através do argumento do controle da inflação.

A segunda razão para a ausência da Nação no Brasil é fruto da disparidade dos interesses regionais e da má distribuição de renda, fazendo com que os interesses de curto prazo das diversas classes sociais sejam conflitantes e impedindo uma aliança sólida para o alcance de fins mais nobres de longo prazo. Entretanto, a combatividade com relação aos problemas de disparidade regional e distribuição de renda é ponto

pacífico entre os principais partidos políticos brasileiros e alguns esforços têm sido feitos para resolver essas desigualdades desde a transição democrática.

Além da questão da aliança nacional em prol do desenvolvimento, outro ponto que caracteriza a economia brasileira em oposição ao novo-desenvolvimentismo e a relação entre Estado e mercado. A visão estabelecida na economia brasileira juntamente com a instalação da ideologia neoliberal é a de que Estado e mercado seriam instituições antagônicas. Essa visão foi prontamente aceita pela maioria da população na medida em que o discurso neoliberal respondeu aos anseios de combate à inflação e estabilização monetária. Ainda que o fim da inflação com o Plano Real tenha apresentado medidas bem heterodoxas, a ideologia neoliberal soube roubar a cena a ponto de conseguir crédito pelo sucesso do plano. Adquirindo com isso carta branca para penetrar a gestão de políticas econômicas no Brasil e aplicar as regras da ortodoxia convencional, tornando o país mais um paraíso da valorização financeira. (PAULANI: In MICHEL *et alli*, 2005, cap. 2).

Como resultado, temos o Brasil capturado por classes rentistas com o aval de sua sociedade. A partir do medo de um recrudescimento da inflação o país deixa de adotar qualquer estratégia nacional de desenvolvimento e justifica a dicotomia entre Estado e mercado da ideologia neoliberal sem lançar olhar crítico sobre os resultados obtidos por esta ideologia em benefício do Estado brasileiro.

Sob estes aspectos, portanto, se identifica a necessidade da adoção de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Mas esta estratégia tem a tarefa difícil de racionalizar o medo antiinflacionário da população brasileira enfrentando a falácia neoliberal de caracterizar como populismo econômico qualquer estratégia não ortodoxa. Deve ser uma estratégia capaz de conciliar pleno emprego com estabilidade de preços, ou seja, uma estratégia novo-desenvolvimentista (ASSIS: In MICHEL *et alli*, 2005, cap. 3).

3.2 MACROECONOMIA DA ESTAGNAÇÃO

Este tópico toma emprestado como nome a expressão introduzida por José Cláudio Ferreira da Silva e Renault Michel no capítulo oitavo do livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. A mesma expressão também foi utilizada como título do livro de Luiz Carlos Bresser-Pereira lançado em 2007. A reutilização da expressão nesta monografia se deve ao reconhecimento de ser esta a melhor expressão para caracterizar o modelo macroeconômico perverso em que se encontra a economia brasileira sob a égide da ortodoxia convencional.

Ademais, o tópico destaca a questão do panorama fiscal e da gestão da política monetária no Brasil buscando identificar se existe a necessidade de adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista na economia brasileira ou se os resultados atuais do modelo neoliberal são satisfatórios.

3.2.1 Equilíbrio fiscal

A situação fiscal do Brasil pode ser resumida a partir dos seguintes aspectos: (i) carga tributária excessiva se comparada a países de mesmo nível de desenvolvimento; (ii) elevados gastos com funcionalismo nos poderes judiciário e legislativo; (iii) investimento público deprimido; (iv) submissão a metas de superávit primário como parte de uma política infundável de *confidence building*; e (v) déficit nominal reiterado ano após ano, aumentando a dívida pública em termos absolutos.

A retórica da ortodoxia convencional é de que o país necessita de ajuste fiscal e que a obtenção deste ajuste passa pelo cumprimento das metas de superávit primário. Essa mesma retórica também apresenta o raciocínio linear de que primeiro é necessário resolver a situação de desequilíbrio fiscal para então ser viável a queda da taxa de juros de curto prazo e o conseqüente crescimento econômico. Outro ponto defendido pela ortodoxia convencional é a dispensa do investimento público.

Dentro desta perspectiva neoliberal temos alguns pontos positivos como as pressões por uma reforma previdenciária e por uma redução dos gastos de funcionalismo e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduz os desequilíbrios fiscais resultantes dos ciclos políticos nas três esferas do poder executivo.

Mas os equívocos da gestão fiscal ortodoxa são bem mais contundentes que seus acertos. Primeiro, a dissociação do gasto com juros da gestão fiscal é inócua, na medida em que este componente representa aproximadamente 7% do PIB brasileiro. Nada mais necessário e urgente para resolver o problema fiscal do que alterar o perfil da dívida pública a partir da taxa de rolagem dessa dívida - taxa de juros de curto prazo - e do prazo de vencimento dos títulos emitidos para financiá-la. Dessa maneira o raciocínio linear de resolver o problema fiscal para depois abaixar o juro é incompatível com a realidade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2007a).

Segundo, a obtenção de superávit primário nos moldes atuais é insuficiente para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Este superávit serve apenas como calmante para os rentistas financeiros, mas não resolve o problema de solvência da dívida pública nem permite a atuação do Estado brasileiro como investidor em setores básicos e estratégicos de sua economia. É preciso que o país se proponha a um ajuste mais rigoroso das contas públicas, buscando déficit nominal zero e poupança pública positiva. Desta forma o país não precisa recorrer a um endividamento de perfil inapropriado, o que prestaria maior autonomia e soberania nas decisões de gasto público.

Terceiro, a subestimação da importância dos investimentos estatais vai contra os interesses do mesmo mercado que a ortodoxia convencional se diz defensora. O estímulo ao investimento privado carece do investimento público prévio em setores de baixa rentabilidade ou longo prazo de maturação, mas de importância estratégica para a viabilidade das demais atividades produtivas. Como exemplos desses setores têm-se a infra-estrutura pública (energia, saneamento, transporte etc) e os setores de acumulação e formação de capital humano (saúde, educação etc).

Com base nesta realidade, evidencia-se mais um argumento a favor da implantação de uma estratégia novo-desenvolvimentista, já que esta encara o problema

fiscal em sua totalidade admitindo os pontos pacíficos de redução de gastos correntes, mas também considerando o impacto do gasto com juros no desequilíbrio fiscal e a importância do investimento público como indutor do investimento privado.

3.2.2 Política monetária

Neste tópico é analisada a política monetária brasileira a partir da independência do Banco Central, do controle da taxa básica de juros e da estabilidade da moeda. A análise do câmbio, ainda que não possa ser dissociada da política monetária, será feita em destaque na seção que encerra este capítulo.

A atual gestão de política monetária no Brasil se baseia no regime de metas de inflação⁸ que considera o nível de preços como âncora nominal balizadora das expectativas dos agentes. De forma que o cumprimento da meta estabelecida é fundamental para reduzir a incerteza do mercado e auxiliar nas tomadas de decisão. O instrumento utilizado para a obtenção do índice de inflação desejado é a taxa de juros de curto prazo que remunera os títulos da dívida pública. Desta forma, ainda que a taxa de juros de curto prazo brasileira seja estipulada em reunião do Comitê de Política Monetária – COPOM - do Banco Central, teoricamente a taxa fixada corresponde ao resultado do modelo de metas de inflação, ou seja, é vista como uma taxa endógena para ajustar a variável exógena que é o nível de preços. O COPOM por sua vez é composto por membros técnicos do Banco Central, justamente pelo caráter científico que se pretende atribuir à taxa calculada. Como se esta taxa não fosse passível de discussão política.

Atualmente a política adotada pelo Banco Central vem rendendo os frutos esperados de estabilização da moeda, mas isso à custa de um alto desemprego da mão-de-obra e de baixas taxas de crescimento. Portanto é necessário analisar as deficiências dessa política.

Primeiro, o regime de metas inflacionárias considera que qualquer inflação observada é essencialmente inflação de demanda, desprezando inflações ocorridas por

⁸ Ver BOGDANSKI *et alli* (2000).

choques de oferta internos ou externos e minimizando a importância dos componentes inerciais de reajuste dos preços administrados e dissídios salariais coletivos. Essa hipótese é fundamental para que o modelo seja eficaz e a taxa de juros possa ser atribuída como instrumento principal de controle inflacionário. Na eventualidade dessa hipótese ser descartada, a taxa de juros deixa de ser endógena ao modelo e passa a ser uma variável exógena que força resultados artificiais de níveis de preço através do controle de preços que não estão inflados para que na média geral o índice de inflação se adeque à meta.

Segundo, a independência do Banco Central visa dar um caráter técnico-científico a algo que necessariamente tem conteúdo político. Mesmo essa pretendida isenção positivista pode ser encarada como uma faceta da captura do Estado brasileiro pelos rentistas. Ao contrário do que prega a ortodoxia convencional, a gestão de política monetária é extremamente impactante sobre a economia real, afetando não apenas a inflação como também o emprego e a renda. Podem-se elencar pelo menos três principais efeitos diretos da política monetária sobre emprego e renda: (i) a redução do consumo através do encarecimento e da redução do crédito de curto prazo reduzindo o potencial de crescimento; (ii) depressão dos investimentos, na medida em que a taxa de juros de curto prazo atua como um custo de oportunidade em relação à remuneração do capital a ser investido; e (iii) a política monetária ortodoxa convencional contribui fortemente para uma apreciação da moeda local através da atração de capital especulativo pelos ganhos com os títulos indexados a taxa de juros de curto prazo, gerando um efeito negativo sobre as exportações, item este que será discutido com maiores detalhes na próxima seção. Além disso, a forma como a política monetária é gerida no Brasil tem grande contribuição para o desequilíbrio fiscal vigente, como já dito no tópico anterior.

Portanto, sob mais este aspecto conclui-se pela necessidade da implantação do novo-desenvolvimentismo na economia brasileira com o fito de compatibilizar estabilidade de preços com crescimento econômico e geração de emprego e renda. Além de coordenar as políticas macroeconômicas fiscais e monetárias para aumentar o nível de investimento público e privado e a soberania do Estado.

3.3 POLÍTICA CAMBIAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL

Resta ainda analisar a política cambial e a inserção internacional brasileira para concluir definitivamente sobre a necessidade ou não da implementação de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil.

O modelo ortodoxo advoga atualmente o câmbio flutuante, mas não foi sempre assim. A princípio as diretrizes neoliberais propunham uma política de câmbio fixo a fim de combater a instabilidade de preços. Essas diretrizes levaram a diversos ataques especulativos nos países que as adotaram, inclusive o Brasil em 1999. Os ataques geraram uma explosão da dívida externa desses países e a desvalorização repentina da moeda local ocasionando inflação e construindo um ambiente de incertezas cada vez maior. A ortodoxia fez *mea culpa* e mudou seu receituário para o câmbio flutuante aliado a uma política de juros para controle de inflação.

Outro componente do modelo ortodoxo de política cambial e inserção internacional é a liberalização total da conta de capital e da conta comercial. A primeira para facilitar a absorção de poupança externa, que segundo o modelo neoliberal é a principal fonte de recursos para financiar o crescimento dos países emergentes. A segunda, para enraizar o conceito de vantagens comparativas como a melhor forma de inserção no comércio internacional.

Sendo adepto deste modelo, temos um Brasil sujeito aos ciclos de bonança e recessão no mercado internacional. Na fase de bonança o país fica focado em exportações de baixo valor agregado e baixa elasticidade renda que têm seu preço aumentado. O país também fica com um câmbio excessivamente apreciado deprimindo exportações estratégicas para uma inserção internacional benéfica no longo prazo⁹. Além disso, o câmbio sofre pressões ainda maiores de valorização na medida em que os capitais especulativos estrangeiros são atraídos ao país pelo diferencial de juros dos títulos públicos brasileiros, usados como instrumento de ajuste no regime de metas de inflação. Ou seja, ao invés de aproveitarmos o crescimento mundial para ingressarmos em setores mais recompensadores do comércio

⁹ Este fenômeno corresponde à doença holandesa.

internacional e mais apropriados para aproveitar este crescimento, aprofundamos nossa condição de exportador de matérias-primas, produtos primários e *commodities* e passamos à população uma falsa impressão de poder de compra de importados - que BRESSER-PEREIRA (2007a) chama de populismo cambial - sem ter um resultado substancial de crescimento do PIB. É possível inclusive o aparecimento de inflação em setores que não possuem concorrência de importados por um mecanismo de reajuste de margens a fim de cobrir os custos de oportunidade de não ter sua mercadoria negociada no mercado internacional. Ou seja, na medida em que não se tem concorrência de importados baratos é possível reajustar preços para atingir margens de lucro semelhantes ou próximas às margens dos produtos exportados, que na fase de bonança encontram-se com preços altos.

Na fase de recessão caem os preços dos nossos produtos, aumentam os preços dos importados causando um choque de oferta na economia local e o capital especulativo passa a vender suas posições no Brasil a fim de alocar seus recursos em aplicações mais seguras. O câmbio desvaloriza e o resultado é o recrudescimento de uma inflação importada, que é combatida com aumento da taxa de juros de curto prazo, como se fosse inflação de demanda, o que pressiona por uma redução no produto da economia. As exportações também caem contribuindo ainda mais para a redução do produto e a instalação de uma recessão.

No momento em que esta monografia é escrita o mercado mundial entra numa fase de recessão depois de seguidos anos de bonança. Desta vez espera-se que o impacto dessa recessão seja minorado pelo fato do Brasil ter acabado com dívida externa líquida e possuir um colchão de reservas de mais de US\$ 200 bilhões. O que deve implicar numa desvalorização mais cadenciada do Real e uma alta mais ponderada da taxa básica de juros. Entretanto não é possível se esperar um desempenho muito diferente do descrito no parágrafo anterior, a saber, uma redução do produto combinada com aumento de desemprego e de inflação, que deve rondar o teto do estipulado no regime de metas inflacionárias.

Outro problema da inserção internacional brasileira tem caráter institucional e refere-se à reciprocidade nas negociações de abertura da balança comercial. Os países

desenvolvidos travam batalhas para manutenção de subsídios à produção de mercadorias em que o Brasil possui vanguarda, contrariando desta forma as próprias vantagens comparativas que advogam para reger o comércio internacional¹⁰.

Feita esta caracterização da economia brasileira com relação à sua inserção no comércio internacional e sua política cambial, conclui-se definitivamente pela adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil. Isto porque o novo-desenvolvimentismo atribui a devida importância à taxa de câmbio, considerada por este como a principal variável capaz de estimular o crescimento econômico¹¹. Essa taxa deve ser mantida desvalorizada para permitir um alto volume de exportações e não depredar a indústria local concorrente dos produtos importados. Desta forma o país é capaz de gerar poupança interna e financiar seu próprio crescimento¹².

Além disso, o novo-desenvolvimentismo busca uma abertura mais ponderada ou o controle da conta de capital, justamente para permitir maior controle sobre o câmbio, e uma abertura negociada da conta comercial prezando pela inserção de produtos de alto valor agregado e alta elasticidade-renda na pauta de exportação. Para que esses produtos sejam competitivos a estratégia novo-desenvolvimentista defende uma política industrial para o fomento da inovação e da absorção tecnológica endógena.

Ademais, a formação de um colchão de reservas em divisa forte é recomendável para enfrentar as fases de recessão na economia mundial, pois, ainda que adote uma estratégia novo-desenvolvimentista, é impossível um país se isolar completamente de uma fase recessiva na economia mundial. O que é possível é reduzir significativamente os impactos dessa crise através da adoção do novo-desenvolvimentismo.

¹⁰ Ver CHANG (2004).

¹¹ Estratégia de crescimento conhecida como *export led*.

¹² Para uma crítica mais detalhada do crescimento com poupança externa no Brasil ver BRESSER-PEREIRA e NAKANO (2003). Para experiências internacionais ver EASTERLY (2004).

4. CONCLUSÃO

A busca por soluções que equacionem os recursos disponíveis em prol do desenvolvimento econômico e social certamente é o que tem motivado a maior parte dos economistas a seguirem criando alternativas teóricas e práticas para períodos de estagnação ou recessão. Certamente, também, essa motivação é muito mais latente quando objeto dessa busca é o próprio país onde vivem tais economistas. É a partir dessa motivação que foi escrita esta monografia.

Há quase trinta anos o Brasil vive uma fase de paralisação econômica. Paralisação esta, fruto da adoção de políticas de caráter neoliberal que imputam ao país um modelo macroeconômico perverso composto por duas principais variáveis: alta taxa de juros e câmbio valorizado. Dessa forma o país se sujeita aos ciclos do mercado internacional crescendo menos que proporcionalmente nas fases de bonança e tendo crises mais que proporcionais na fase de recessão, perpetuando sua condição de dependência e seu desequilíbrio fiscal.

Mas a grande questão é o que colocar no lugar do modelo ortodoxo que não seja uma estratégia irresponsável e leviana. Para responder tal questionamento recorreu-se ao novo-desenvolvimentismo, uma estratégia essencialmente pragmática e bastante adequada à realidade brasileira. Entretanto, dado a incipiência desta estratégia enquanto teoria buscou-se primeiramente uma definição mais precisa do termo no primeiro capítulo. Para tanto foram analisados quatro textos que possuem como tema a conceituação do novo-desenvolvimentismo. Desses quatro textos foram extraídos padrões que permitem enunciar com maior clareza aquilo que se pretende ao evocar essa alternativa de modelo de desenvolvimento. Chegou-se a seguinte definição: o novo-desenvolvimentismo é uma estratégia de desenvolvimento cujo objetivo é coordenar as variáveis cambiais, monetárias e fiscais para conseguir poupança pública positiva, superávits em transações correntes e estabilidade macroeconômica, permitindo o financiamento com recursos próprios das políticas necessárias ao aperfeiçoamento país, mas sem qualquer abordagem linear que coloque entraves frente à urgência de mudanças. Para tanto se apela à complementaridade entre Estado e

mercado e à formação de uma aliança nacional em prol do desenvolvimento socioeconômico.

Feita tal definição, no segundo capítulo foram apresentados mais especificamente quais patologias apresenta a economia brasileira e quais as soluções propostas pelo novo-desenvolvimentismo a essas patologias. Tratando de assuntos que partem desde a captura do Estado brasileiro pelos rentistas, da má distribuição de renda até aspectos macroeconômicos como o desequilíbrio fiscal, a estabilidade macroeconômica, a política monetária, a política cambial e a inserção internacional da economia local. Esse segundo capítulo confirma a hipótese de aplicabilidade do novo-desenvolvimentismo na economia brasileira, e mais do que isso a necessidade da implantação de tal estratégia de desenvolvimento.

Encerrando definitivamente o trabalho vale lembrar o otimismo de Luiz Carlos Bresser-Pereira considerando que a substituição da ortodoxia convencional pela estratégia novo-desenvolvimentista já estaria em voga. Esse otimismo encontra sustentação em mais um fato simultâneo à redação desta monografia. O atual Ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarou que está sendo iniciada uma revisão da contabilidade pública brasileira na qual o conceito de resultado primário será substituído pelo de resultado nominal. A medida implicará na consideração do gasto com juros sobre o desequilíbrio fiscal, e ainda que pareça apenas metodológica indica uma maior integração entre as esferas fiscal e monetária. Fatos como esse dão a esperança de que algo já está sendo feito para mudar a situação do Brasil.

5. REFERÊNCIAS

BOGDANSKI, J. *et alli*. **Implementing inflation target in Brazil**. Brasília: Banco Central do Brasil, Texto para discussão 1, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Incompetência e *confidence building* por trás 20 anos de quase-estagnação da América Latina**. Revista de Economia Política, vol. 21, n 1, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pos-1994**. 1ª ed. São Paulo: 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado e mercado no novo desenvolvimentismo**. Versão em português. Revista Nueva Sociedad, n. 210, julho-agosto, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional**. In: DINIZ, E. Pós-consenso de Washington e globalização. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora EGV, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e NAKANO, Y. **Crescimento com poupança externa?** Revista de Economia Política, vol. 23, n 2 (90), abril-junho, 2003.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CUNHA, A. M. *et alli*. **A Argentina e o novo desenvolvimentismo**. In: XXXV Encontro Nacional de Economia, 2007, Recife, PE. Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, 2007.

EASTERLY, W. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

MICHEL, R. *et alli*. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; Barueri: Manole, 2005.

PAULA, L. E. **Repensando o desenvolvimentismo**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 47-58, julho-setembro, 2006.