

FPA | Discute

julho de 2013



**DESENVOLVIMENTO**

# Expediente

Esta é uma publicação da Fundação Perseu Abramo.

Diretoria Executiva

Presidente

Marcio Pochmann

Vice-Presidenta

Iole Iliada

Diretoras

Ariane Leitão, Fátima Cleide

Diretores

Artur Henrique, Joaquim Soriano

Conselho Curador

Hamilton Pereira (presidente), André Singer, Eliezer Pacheco, Elói Pietá, Emiliano José, Fernando Ferro, Flávio, Jorge Rodrigues, Gilney Viana, Gleber Naime, Helena Abramo, João Motta, José Celestino Lourenço, Maria Aparecida Perez, Maria Celeste de Souza da Silva, Nalu Faria, Nilmário Miranda, Paulo Vannuchi, Pedro Eugênio, Raimunda Monteiro, Regina Novaes, Ricardo de Azevedo, Selma Rocha, Severine Macedo, Valmir Assunção

# Sumário

|  |    |
|--|----|
| - Apresentação, Guilherme Mello  | 05 |
| - Velhos e Novos Desenvolvimentismos, Ricardo de Medeiros Carneiro   | 07 |
| - Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e Pedro Cezar Dutra Fonseca | 25 |
| - Estratégia De Desenvolvimento E As Três Frentes De Expansão No Brasil: Um Desenho Conceitual, Ricardo Bielschowsky                                   | 37 |
| - Por Uma Agenda Social-Desenvolvimentista Para O Brasil, André Martins Biancarelli  | 49 |

Próximo de completar três décadas de contínua experiência democrática - a mais longa de toda História brasileira - e em simultâneo a três mandatos populares no Governo Federal sucessivamente dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores, cabe aprofundar a temática do desenvolvimento contemporâneo no Brasil, conforme colocado em voga nos últimos dez anos. Não se trata, evidentemente, de mais uma questão de natureza acadêmica, mas de uma reflexão propositiva e comprometida com a perspectiva de “esquerda” (local dos progressistas durante as assembleias na Revolução Francesa) no país.

Um debate a ser ampliado e que se deseja capaz de colocar em xeque os axiomas da modernidade capitalista ou da cultura colonialista que procuram solidificar permanentemente as margens pelas quais a força das águas do rio “precisa necessariamente percorrer”. Também voltado à libertação do arcaísmo ainda vigente nos postulados da centralidade democrática e planificadora, da burocratização nas decisões ou do apequenamento da sustentabilidade ambiental.

Renovar, oxigenar e estimular o pensamento sem peias constituem tarefas inalienáveis da Fundação Perseu Abramo que procura dar sequência - por meio da presente série FPA discute - das principais questões do desenvolvimento brasileiro neste começo do século 21. Para isso, representantes dos melhores quadros intelectuais da atualidade participam ativa e altivamente com suas contribuições agora disponibilizadas a todos que se associam à marcha transformadora no Brasil.

Boa leitura e ótimo debate.

*Marcio Pochmann*

Presidente da Fundação Perseu Abramo

# Apresentação

A série “FPA Discute: Desenvolvimento” se inicia com este primeiro caderno voltado à discussão do conceito de desenvolvimento, tanto em sua dimensão teórica quanto histórica. Reunindo quatro importantes artigos sobre o tema, procurou-se constituir uma narrativa acerca da evolução do conceito de desenvolvimento no debate brasileiro e latino-americano, marcadamente influenciado pela escola CEPALINA em contraposição às premissas liberais do desenvolvimento econômico, entendido como um corolário necessário da liberalização comercial e financeira. Sob este prisma, o debate histórico é reconstituído, perpassando os diversos momentos socioeconômicos do país, desde seu passado primário-exportador, passando pela etapa da industrialização, pelo período neoliberal e pelo atual período pós-neoliberal, que marca o ressurgimento da discussão acerca do desenvolvimento no Brasil. Além desta reconstrução conceitual e histórica, os autores procuram debater os principais projetos de desenvolvimento nacional hoje presentes no debate brasileiro, inserindo uma dimensão prospectiva e propositiva ao conjunto dos textos.

O artigo que abre esta publicação é de autoria do prof. Ricardo Carneiro (UNICAMP) e procura discutir o fracasso da estratégia neoliberal de desenvolvimento e as mudanças na economia internacional que deram origem a novas correntes interpretativas do desenvolvimento no Brasil. Para isso, o autor reconstitui a trajetória do debate desenvolvimentista brasileiro, desde a crítica Cepalina ao modelo liberal clássico, passando pela crítica da escola de Campinas, a ascensão do neoliberalismo até chegar ao que chama de “ressurgimento” do debate desenvolvimentista, já no governo Lula. Esta reconstrução teórico-histórica do tema desemboca em duas novas propostas desenvolvimentistas: o “novo-desenvolvimentismo”, que foca no desenvolvimento das forças produtivas através de uma estratégia de inserção exportadora nas cadeias produtivas globais, e o “social-desenvolvimentismo”, termo usado pelo autor para descrever uma estratégia desenvolvimentista ainda em formulação, mas que prioriza a distribuição de renda (e, portanto, o fortalecimento do mercado de consumo interno) e os investimentos em infraestrutura social e logística como cerne da estratégia de desenvolvimento nacional.

O segundo artigo da publicação, de autoria do prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), adota estratégia argumentativa similar, reconstituindo teórica e historicamente o conceito de desenvolvimentismo, buscando desmistificar a ideia de que o nacional-desenvolvimentismo latino-americano teria sido marcado pela defesa da irresponsabilidade cambial, monetária e fiscal. Ao fim, procura realizar uma análise mais detida da proposta “novo-desenvolvimentista”, qualificando-a como uma estratégia nacional de desenvolvimento com a participação efetiva do Estado, mas criticando seus aspectos ortodoxos, particularmente no que diz respeito à condução da política fiscal e a utilização do conceito de “poupança interna” para realizar este debate.

O terceiro artigo, de autoria do prof. Ricardo Bielschowsky (UFRJ), após uma breve introdução sobre o debate brasileiro acerca do conceito de desenvolvimento, debruça-se sobre a perspectiva de articulação de uma estratégia desenvolvimentista fundada em três eixos principais (ou “motores” do desenvolvimento): o consumo de massas, os recursos naturais e a infraestrutura. Perpassando estes eixos, existiriam duas forças “turbadoras” do desenvolvimento: a inovação tecnológica e a reativação das cadeias produtivas tradicionais. Com isso, articula uma agenda propositiva que busca dar conta de alguns aspectos do desenvolvimento, mesmo que admitindo ao final que diversas questões centrais (tais como a redução da heterogeneidade estrutural da economia brasileira e questões sociais) não são

diretamente tratadas neste texto.

Por fim, publicamos um artigo inédito do prof. André Biancarelli (UNICAMP), elaborado com inspiração nos debates ocorridos nos seminários da Rede Desenvolvimentista, da qual é coordenador. Neste texto, o autor busca discutir mais diretamente as propostas atuais de desenvolvimento nacional, contrapondo o modelo “novo-desenvolvimentista” ao projeto “social-desenvolvimentista”, inicialmente vislumbrado no texto de Carneiro, mas aqui devidamente desenvolvido. Após uma breve análise do período recente (governos Lula e Dilma), Biancarelli busca destacar a ampliação da infraestrutura social e a melhoria da distribuição de renda como estratégias privilegiadas para o desenvolvimento nacional, que necessitam de um Estado forte, ágil e eficiente, além de uma política macroeconômica adequada ao projeto desenvolvimentista nestes tempos de crise. A dimensão da estrutura produtiva é colocada como o maior desafio, dialogando em grande medida com os outros textos presentes nessa coletânea.

Sendo assim, o conjunto de artigos deste primeiro caderno do “FPA Discute: Desenvolvimento” procura reconstruir o debate acerca do desenvolvimento brasileiro ao mesmo tempo em que indica suas possibilidades futuras, construindo projetos e propostas desenvolvimentistas que tem em comum o papel central conferido ao Estado Nacional como articulador de uma estratégia de desenvolvimento. Espera-se que, a partir deste debate, seja possível (em futuros cadernos do FPA Discute: desenvolvimento) construir discussões pormenorizadas acerca de aspectos específicos de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que se coadune com as bandeiras históricas da esquerda, sem perder de vista a adoção de políticas e instrumentos inovadores para alcançar um projeto de desenvolvimento que desemboque em uma sociedade mais justa, igualitária, democrática e socialista.

*Guilherme Mello*

Economista, Assessor da Secretaria Geral do PT e membro do Grupo de Conjuntura da FPA

# Velhos e novos desenvimentismos<sup>1</sup>

Ricardo de Medeiros Carneiro<sup>2</sup>

## Introdução

Na segunda metade dos anos 2000, um conjunto de eventos marcantes, como por exemplo, a retomada do crescimento com distribuição da renda no Brasil e na América do Sul contribuiu para o ressurgimento de antigos paradigmas de políticas econômicas, após mais de duas décadas de hegemonia de políticas de inspiração liberal na região. Desde 2008, a crise financeira global e os impasses do desenvolvimento nas economias centrais deram força, ao menos nos países periféricos, à busca e consolidação de novos perfis de política econômica.

O fracasso do neoliberalismo e de sua variante suavizada, o Consenso de Washington, ao promover o crescimento econômico e reduzir significativamente a desigualdade social na América Latina, em contraposição à trajetória recente do desenvolvimento na região, também reforçou esse ressurgimento. Por sua vez, as mudanças ocorridas desde os anos 1980, com emergência de novas potências econômicas, mormente dentre os países da Ásia, cujo sucesso esteve apoiado em políticas não liberais, constituíram um importante estímulo à mudança de paradigma na América Latina.

Este artigo propõe-se a examinar como tais mudanças influenciaram o pensamento desenvolvimentista no Brasil, dando origem, no período recente, a novas correntes interpretativas do desenvolvimento brasileiro e novos perfis de políticas econômicas. Para tanto, cabe esclarecer que se entende por desenvolvimentismo não um corpo teórico propriamente dito, mas uma interpretação peculiar do desenvolvimento brasileiro e latino-americano, à qual se associou um conjunto variado de políticas econômicas de natureza intervencionista, portanto antiliberal, mas com matizes muito diferenciadas ao longo de vários momentos históricos e por diferentes países.

O trabalho inicia-se com a recuperação do pensamento desenvolvimentista clássico da escola da CEPAL. Em seguida, expõe-se a contribuição da escola da Unicamp e suas principais ramificações, incluindo sua crítica interna. Na última parte, analisam-se as contribuições recentes com destaque para duas principais correntes: o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo.

## 1. O desenvolvimentismo clássico: a CEPAL

Qualquer análise sobre a teoria do desenvolvimento periférico e o desenvolvimentismo, parte obrigatoriamente da obra seminal de Raúl Prebisch (1949). No trabalho clássico desenvolvido por ele e seus colaboradores (CEPAL, 1949), bem como na Introdução do mesmo Prebisch (1949), o autor faz a crítica à proposta do desenvolvimento fundado nas vantagens comparativas com base na divisão internacional do trabalho então prevalente, da qual participavam, de um lado, países produtores de bens primários e, de outro, produtores de bens industrializados.

O documento está permeado pela ideia do desenvolvimento desigual das economias, ou seja, a sua ocorrência em ondas históricas que sucessivamente vão incorporando as nações à economia internacional, mas de maneira distinta e assimétrica. A desigualdade ou assimetria ocorre porque as economias incorporadas de maneira retardatária o são de maneira peculiar como periferia. Há um centro constituído historicamente, do qual se irradia a dinâmica e ao qual são incorporadas de modo parcial, como fornecedoras de matérias-primas e alimentos, as diversas economias periféricas.

Ao discutir o desenvolvimento calcado na referida divisão internacional do trabalho, o documento verifica que os ganhos de produtividade foram substancialmente maiores na indústria ante a atividade primária. Ao constatar, no entanto, que, ao contrário do que sugeria a teoria das vantagens comparativas, isso não se traduziu em uma queda de preços relativos dos bens industriais ante os agrícolas, indicando um bloqueio na propagação do progresso

<sup>1</sup> Este artigo foi previamente publicado no volume especial de dezembro de 2012 da Revista Economia e Sociedade da UNICAMP.

<sup>2</sup> Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp e Diretor-Executivo para o Brasil e Suriname do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). E-mail: carneirordm@gmail.com

técnico conduzindo à deterioração dos termos de trocas entre os dois grupos de países. Tal deterioração terminava por agudizar, por meio da redução da capacidade para importar, aquela que seria a maior restrição ao desenvolvimento periférico: a restrição de divisas ou, mais propriamente, a restrição externa.

Na identificação dos fatores responsáveis por essa tendência, Prebisch (1949) sugere a importância das estruturas de oferta, como fator crucial. Assim, na economia industrial, os ajustes ao longo do ciclo econômico faziam-se pelas quantidades enquanto nas economias primárias, por meio dos preços. A rigidez de preços industriais ocorreria, em última instância, devido à rigidez salarial tanto pela transmissão dos ganhos de produtividade aos salários nas fases de expansão, quanto pela maior resistência à sua queda nas recessões, em razão da maior organização dos trabalhadores, reflexo do menor excedente de força de trabalho em tais economias. Nos países produtores de bens primários, os preços e salários seriam mais flexíveis, especialmente em razão do excedente estrutural de força de trabalho.

Embora o argumento de Prebisch (1949) esteja restrito à flexibilidade dos salários e ao excedente de força de trabalho, ele pode facilmente ser derivado para aspectos mais amplos da estrutura produtiva. A maior propensão ao barateamento de preços dos bens primários pode ser explicada por razões técnicas, associadas à disseminação das tecnologias e às baixas escalas de produção, implicando menores barreiras à entrada, o que geraria uma tendência recorrente à superprodução. Assim, haveria um amplo potencial produtivo, medido pelo excedente de força de trabalho, disponibilidade de recursos naturais e técnicas disseminadas que poderiam ser utilizados para ampliar a oferta. No setor industrial, ocorreria o oposto, vale dizer, oferta restrita de mão de obra e técnicas relativamente monopolizadas.

Ao contestar a tese de que o subdesenvolvimento poderia ser superado até por meio do aprofundamento da divisão internacional do trabalho com maior especialização na produção de bens primários, em CEPAL (1949) e Prebisch (1949), o autor levanta alguns elementos para sua caracterização adicional pela ótica da hierarquia dos setores produtivos. Assim, a expansão da indústria seria capaz de criar os mercados para si, mas o contrário não seria verdadeiro, tendo o setor primário que depender dos mercados criados pela indústria ou, em sua inexistência, pelos oriundos da demanda externa.

O argumento vai, então, além da postulação de que os mercados para bens agrícolas cresceriam a um ritmo inferior ao dos mercados para bens industriais, como decorrência das distintas elasticidades-renda da demanda. Ele ressalta a maior extensão das cadeias produtivas da atividade industrial e seu potencial mais elevado de ulterior diversificação por meio da criação de novos produtos, vis-à-vis o baixo potencial das atividades primárias, tanto no que tange ao valor adicionado quanto à criação de novos produtos. Ademais, em contraposição ao setor primário, a indústria, pela sua forma de organização da força de trabalho e utilização de tecnologias e aparatos mecânicos – modernamente, mecatrônicos – seria o locus privilegiado do progresso técnico.

Além do menor dinamismo das atividades primárias ante as industriais, os países exportadores desses bens defrontar-se-iam com uma restrição irremovível ao crescimento por conta da deterioração dos termos de intercâmbio: esta última daria caráter recorrente à restrição externa por meio do declínio da capacidade para importar. No fundo, a tese defendida por Prebisch é a da impossibilidade de alcançar o desenvolvimento por meio do padrão *hacia fuera* baseado na exportação de bens primários e cuja variável dinâmica é a demanda externa. A todo o momento, contrapõe a ele um outro paradigma, o dos países centrais, baseados na indústria, no progresso técnico e na capacidade de ambos de dinamizarem a demanda.

A interpretação cepalina do desenvolvimento ou, em particular, do subdesenvolvimento, aprofunda-se na obra de Celso Furtado. Em seus trabalhos, (como, por exemplo, Furtado (1961)), aparece também a ideia do subdesenvolvimento como uma situação historicamente determinada, não como uma etapa necessária do desenvolvimento econômico. Sua contribuição original dentro da escola cepalina está associada à discussão da continuidade do subdesenvolvimento, mesmo quando as economias periféricas superam a clássica divisão do trabalho como produtoras de bens primários e adentram o estágio do desenvolvimento *hacia dentro* por meio da industrialização.

Segundo o autor, as economias periféricas constituem-se enquanto desdobramento das economias centrais, a partir da instalação de um núcleo industrial no centro, por meio da produção e fornecimento de matérias-primas e alimentos. A atividade econômica em tais economias dependeria desse centro de várias maneiras. Em uma situação



extrema, quando ela se realizasse com capitais estrangeiros, o único fator de dinamismo interno seria a massa de salários. Parte do resultado da atividade econômica, talvez a mais importante, relativa ao lucro, não permaneceria nas economias periféricas e, mesmo que isso não ocorresse, quando os capitais fossem nacionais, tais economias, em razão da especialização e estreiteza de seus mercados, ainda dependeriam fundamentalmente da demanda externa como variável chave do crescimento.

No que tange aos fatores dinâmicos ou determinantes do crescimento, a distinção entre economias centrais e periféricas seria crucial. Nas primeiras, os aspectos associadas à oferta, em particular ao progresso técnico, responderiam pelo dinamismo. Já nas segundas, as forças da demanda seriam mais relevantes. Em um primeiro momento, a demanda externa por bens primários e, em segundo, em situações de restrição à capacidade para importar, a demanda insatisfeita por importações. Essa distinção é crucial porque os países periféricos, por não possuírem um núcleo industrial relevante, com autonomia tecnológica, dependeriam permanentemente da trajetória da demanda e, mais ainda, da demanda externa na determinação da sua expansão, contrastando com o papel do progresso técnico e da oferta nos países centrais.

Olhando o mesmo processo por outro ângulo, Furtado (1992) ressalta, no âmbito do capitalismo desenvolvido, a centralidade do processo de incorporação e difusão de novas técnicas como determinante do aumento da capacidade de produção e da produtividade. Essa produção ampliada, por sua vez, poderia ser absorvida pelo aumento do investimento, do consumo quando parte dos ganhos de produtividade é transferida aos salários, daí, a importância atribuída por Furtado à distribuição da renda, pelo investimento no exterior e pelo gasto público. Estes dois últimos seriam, ainda, importantes fatores de absorção da parcela relativa aos lucros.

A forma pela qual, nas economias desenvolvidas, o excedente foi absorvido – em uma ou mais das categorias de demanda efetiva: consumo, investimento induzido, investimento externo ou gasto público – definiu padrões de desenvolvimento distintos.

O autor não descarta o investimento induzido – efeito acelerador – como fonte importante de absorção da produção ampliada, mormente quando das ondas de inovação tecnológica. Ele, contudo, utiliza-se de modo implícito da ideia presente nos modelos keynesianos de crescimento, de que o investimento, ao criar nova capacidade produtiva, amplia ao mesmo tempo a oferta, levando ao aumento prospectivo da ociosidade e a problemas de realização da produção que só podem ser solucionados pelos “mercados externos”. A piora da distribuição da renda como declínio da participação dos salários na renda nacional, por conta de tecnologias poupadoras de mão de obra, acentuaria o problema.

No contexto explicitado acima, o subdesenvolvimento é visto como uma disseminação parcial ou bloqueada do progresso técnico. No âmbito produtivo, por seu caráter restrito, abarcando um número pequeno de atividades ou setores ligados à exportação de bens primários ou uma indústria pouco expressiva. Também, porque características peculiares desses países, como a oferta ilimitada de força de trabalho, limitariam a transmissão dos ganhos de produtividade aos salários, restringindo ainda mais, *vis-à-vis*, o capitalismo central, o crescimento do mercado interno.

A contribuição de Furtado destaca ainda a assimilação desigual do progresso técnico nas economias periféricas, mesmo naquelas que lograram algum grau de industrialização e este progresso seria menos disseminado nas estruturas produtivas comparativamente aos estilos de vida e de consumo. Isso, na verdade, só seria possível em economias primário-exportadoras articuladas a um centro desenvolvido dos quais se absorveria a segunda dimensão, o estilo de vida, pelas camadas de alta renda e o consumo de bens de luxo importados. No plano produtivo, a realidade era a de técnicas atrasadas ou restritas a poucos setores, sem capacidade de engendrar surtos de inovações ou progresso técnico, massa de salários limitada pelo excedente de força de trabalho e concentração da renda com poucos efeitos dinamizadores sobre a economia doméstica.

A industrialização por substituição de importações, como etapa superior do desenvolvimento periférico, desencadeada como resposta ao estrangulamento externo e como a alternativa, portanto, para atender uma demanda insatisfeita por bens de consumo, implicava a substituição da demanda externa pela doméstica ou, em suas palavras, no “deslocamento do centro dinâmico”. A economia deixava de ter nas exportações sua variável chave de impulso autônomo que agora passava a ser a demanda doméstica. Essa última seria constituída, em primeira instância,

pela demanda insatisfeita por bens de consumo antes importados e, em segunda, pela massa de salários pagos na economia e pelo investimento induzido.

Sob o ponto de vista dinâmico, a utilização de técnicas inadequadas, definidas pelo estado das artes no “centro”, intensivas em capital e poupadoras de mão de obra, limitariam os efeitos multiplicadores sobre o mercado interno, por conta dos elevados requisitos de capital e baixo impacto no emprego. A oferta ilimitada de força de trabalho, por sua vez, limitaria a transferência dos ganhos de produtividade aos salários. Conforme explicitado em Furtado (1969), tais restrições ao processo de desenvolvimento agravar-se-iam à medida que a substituição de importações avançava na internalização da produção de bens de maior valor unitário, os duráveis, nos quais a demanda já era de partida mais restrita. O resultado seria uma tendência à estagnação das economias com as citadas características.

Um dos pontos altos do pensamento desenvolvimentista e que marca sua transição para paradigmas teóricos distintos da abordagem cepalina clássica é a crítica de Tavares e Serra (1970) à tese estagnacionista de Furtado. Em sua essência, a crítica postula que a interpretação de Furtado, por estar ancorada em pressupostos teóricos insuficientes, v.g. a teoria neoclássica, teria sido induzida a confundir a crise cíclica na qual estava imersa a economia brasileira e várias economias latino-americanas, com um processo de estagnação permanente ou secular.

Para os autores, a variável central no argumento de Furtado (1969) é a relação produto-capital marginal e seu necessário declínio em razão das características do processo de substituição de importações. Como primeira crítica, assinalam que essa variável de natureza tecnológica é apenas um resultado *ex-post* do processo de crescimento e não se confunde com a verdadeira motivação do investimento, isto é, a eficiência marginal do capital, uma variável *ex-ante* e, portanto, expectacional.

Questionam, também, a inevitabilidade da queda de tal relação à luz da natureza do progresso técnico. Assim, no argumento de Furtado, as técnicas de produção avançadas utilizadas na indústria de bens de consumo durável exigiriam maior dotação de capital por trabalhador, ou seja, maior relação trabalho capital, decorrendo, daí, o declínio da relação produto-capital marginal. Para Tavares e Serra (1970), isso não seria necessariamente verdadeiro e dependeria da intensidade do progresso técnico ou do aumento da produtividade do trabalho cujo aumento poderia assegurar a lucratividade dos investimentos. Isso significa que a relação produto-capital só cairia, arrastando a lucratividade e o crescimento, se o aumento da produtividade fosse menor do que o incremento da dotação de capital por trabalhador. Em termos formais, têm-se:

$\Delta P/\Delta K = p$  = relação produto capital marginal

$\Delta P/\Delta T = t$  = produtividade marginal do trabalho

$\Delta K/\Delta T = k$  = dotação marginal de capital por trabalhador.

Como,  $p = t/k$ , para que  $p$  caia,  $t$  deve crescer menos do que  $k$ .

Além do argumento formal acima, a crítica avança para aspectos histórico-concretos da dinâmica da economia brasileira nos anos 1960. Os autores admitem que a economia brasileira vivia durante o período uma crise cíclica, resultante em boa medida do *boom* de investimento do período do Plano de Metas e que havia conduzido a um nível de ociosidade expressivo na indústria ou, nos termos de Furtado, a um incremento da relação produto-capital. A ocupação dessa capacidade ociosa estaria obstaculizada por dois fatores distintos: i) insuficiência de consumo decorrente da extrema concentração da renda em detrimento inclusive dos grupos médios, ii) indisponibilidade de financiamento, a rigor de poupança, para novos projetos de investimento.

A ociosidade elevada e insuficiência da demanda foram resolvidas de forma peculiar no âmbito das reformas promovidas pela ditadura militar, como decorrência do grau de desenvolvimento alcançado pelo capitalismo brasileiro o qual lhe conferia autonomia para que os estímulos pudessem ser buscados no plano doméstico. Sob tal ponto de vista, a reconcentração da distribuição funcional e pessoal da renda desempenhou um papel crucial. A pessoal, por ter permitido criar a demanda necessária para dinamizar o setor de bens de consumo duráveis. A funcional, por criar condições para o autofinanciamento parcial do investimento. Essa última mudança, junto à reformulação da estrutura tributária e do sistema financeiro (a primeira, com seu impacto positivo no gasto público e a segunda,

no financiamento privado), criaram as condições adicionais para a retomada do investimento, uma vez ocupada a capacidade ociosa.

## 2. O desenvolvimentismo crítico: a escola da Unicamp

A escola da UNICAMP é reconhecida como herdeira do pensamento cepalino, mas, ao mesmo tempo, propõe-se a superá-lo por meio de uma abordagem fundada em outras vertentes teóricas, particularmente o marxismo e suas derivações contemporâneas. Reconhece sua relevância e limitações, pretendendo nas palavras de Cardoso de Mello (1982) “repensar a história latino-americana como formação e desenvolvimento do modo de produção capitalista”.

A problemática dos autores da Escola da UNICAMP é a do desenvolvimento capitalista entendido, tal qual na CEPAL, como industrialização, embora caracterizado a partir de outro aparato teórico, como desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Por sua vez, esse desenvolvimento ou industrialização é pensado como sendo específico, por conta de seu ponto de partida – as economias exportadoras capitalistas – e pelo momento histórico no qual se realiza o da etapa monopolista do desenvolvimento do capitalismo em geral. Aqui, cabe já destacar que, embora tal análise irá revelar-se mais precisa, ela compartilha com o pensamento da CEPAL duas concepções básicas: i) a de entender desenvolvimento como industrialização; ii) a de caracterizar o desenvolvimento como específico periférico, retardatário ou tardio, em razão do momento histórico em que ocorre.

A constituição de forças produtivas tem um significado específico nessa interpretação, o de industrialização pesada. Desde logo, ela é vista como a culminação do processo de desenvolvimento capitalista e a análise dos condicionantes históricos que permitam alcançá-la ou não, constitui o foco da abordagem. Para Tavares (1985), a industrialização pesada conferiria ao capitalismo, incluindo o brasileiro, a autodeterminação do processo de desenvolvimento, o que teria como contraparte a autonomia completa ante a demanda do exterior e, inclusive, a superação da restrição externa, entendida como o limite ao crescimento imposto pela limitação na capacidade para importar. Esta superação suporia, por um lado, a implantação de um significativo setor produtor de meios de produção na economia, por outro lado, que o investimento autônomo passasse a ser a variável dinâmica por excelência do crescimento. Constituem-se enquanto desdobramento das economias centrais, a partir da instalação de um núcleo industrial no centro, por meio da produção e fornecimento de matérias-primas e alimentos. A atividade econômica em tais economias dependeria desse centro de várias maneiras. Em uma situação extrema, quando ela se realizasse com capitais estrangeiros, o único fator de dinamismo interno seria a massa de salários. Parte do resultado da atividade econômica, talvez a mais importante, relativa ao lucro, não permaneceria nas economias periféricas e, mesmo que isso não ocorresse, quando os capitais fossem nacionais, tais economias, em razão da especialização e estreiteza

Em Cardoso de Mello (1982), a constituição de forças produtivas especificamente capitalistas é também associada à industrialização pesada e à constituição das bases técnicas do capitalismo, que permitem à acumulação de capital libertar-se de diversos tipos de constrangimentos, seja o da demanda corrente, a restrição externa ou, eventualmente, a escassez de força de trabalho. O autor associa, ademais, a industrialização pesada ao conceito de salto tecnológico, compreendendo a diferenciação da estrutura produtiva com a implantação de novos setores e sua capacidade de crescer desconectado da demanda prévia, pelos efeitos de encadeamento do novo bloco de inversões, ou seja, destaca o papel do investimento autônomo como variável dinâmica. O conceito de industrialização pesada, portanto, supõe não só certa configuração produtiva com a presença decisiva do setor produtor de meios de produção (D I), como também a dominância do investimento autônomo como variável propulsora do crescimento.

Comparando tal interpretação com a da CEPAL, mormente a de Furtado (1970), cabe assinalar uma convergência existente entre elas, na medida em que o último autor citado, a partir de outro aparato analítico de inspiração keynesiana, também trata a industrialização como um processo de desenvolvimento no qual a indústria, por meio da diversificação, é capaz de autogerar seus mercados, independizando-o da demanda externa. A construção analítica da escola da UNICAMP permite, todavia, ir além e diferenciar os vários tipos de fatores dinâmicos e, sobretudo, distinguir entre investimento induzido e autônomo.

Os limites ao desenvolvimento capitalista são vistos nessa abordagem como sinônimos dos limites à industrialização. Sob tal ponto de vista, uma pergunta crucial é a referente a seus obstáculos. A questão pode ser expressa como a dos limites à realização da industrialização pesada ou mais propriamente a dos obstáculos quanto à implantação. A resposta considera duas ordens de fatores: i) domésticos, relativos à configuração da economia nacional (o ponto de partida da industrialização); ii) externos, referentes ao momento histórico de desenvolvimento.

No primeiro caso, destaca-se a magnitude dos capitais locais e sua vinculação a atividades de menor densidade de capital e complexidade tecnológica, portanto, de menor risco e maior rentabilidade. Por sua vez, as escalas de produção, sofisticação e controle tecnológicos da indústria pesada eram definidos por um padrão de concorrência intercapitalista que já supunha, nas economias centrais, um elevado grau de concentração e monopolização. Nessas circunstâncias, implantar a indústria pesada era um processo necessariamente descontínuo e exigiria grau elevado de intervenção extraeconômica como, por exemplo, papel decisivo do Estado e um contexto internacional favorável, sobretudo um padrão de concorrência intercapitalista compatível com a migração de investimentos para a periferia ou a transferência maciça de tecnologia por mecanismos de cooperação.

Tanto Tavares (1985) quanto Cardoso de Mello (1982) ressaltam que as experiências históricas de industrialização pesada não se deram a partir da diferenciação da estrutura industrial existente, mas caracterizaram-se por verdadeiras descontinuidades, com a introdução de novos setores, escalas ampliadas de produção. Em geral, contaram com o decisivo apoio e participação dos estados nacionais.

O tema é retomado por Coutinho e Belluzzo (1982), para quem, sob o ponto de vista da periferia capitalista, o processo de industrialização no pós-guerra é visto como caracterizado, em especial, pela difusão do segmento de bens de consumo durável. Essa difusão, para ser viável, exigiu em graus variados a expansão da infraestrutura e do setor produtor de meios de produção. A última tarefa demandaria necessariamente uma participação decisiva, direta e indireta, do Estado. Em razão das escalas de produção envolvidas e dos requerimentos de centralização do capital, haveria necessidade tanto do apoio ao setor privado nacional quanto da criação de empresas estatais<sup>3</sup>.

Os variados papéis desempenhados pelo Estado na articulação dos blocos de capitais, na centralização do capital por meio do apoio à empresa privada nacional ou na criação de empresas estatais e, ainda, na arbitragem dos interesses do capital externo, conferiu-lhes uma função crucial na industrialização durante a etapa pesada, a de articulador do investimento autônomo ou descontínuo.

Ainda de acordo com Coutinho e Belluzzo (1982), nesse padrão de industrialização, o setor de meios de produção, amplamente dominado pelo capital multinacional, termina por constituir-se em um obstáculo ao desenvolvimento nacional. Por conta da estrutura hierarquizada das empresas multinacionais e da centralidade das matrizes, a geração de progresso tecnológico não seria disseminada para a periferia. O mecanismo de expansão capitalista fundado no investimento autônomo e no progresso técnico estaria sob tal ponto de vista, bloqueado, restringindo-se aos momentos de diferenciação da estrutura produtiva e implantação de novos setores.

Outro tema relevante para o desenvolvimento capitalista no Brasil, tratado, mas de maneira menos aprofundada na escola da UNICAMP, é o das finanças, de suas articulações e condicionantes ao processo de acumulação. Em seu trabalho original, ao discutir os limites à industrialização pesada nos anos 1930, Cardoso de Mello (1982) chama a atenção para os requerimentos de capital necessários para implantá-la, em razão das escalas de produção e sua incompatibilidade com os graus de concentração e centralização de capitais existentes no país. Depois, no trabalho de Tavares (1998), aparece mais explicitamente a tese das finanças como bloqueio ao processo de desenvolvimento capitalista no Brasil.

De acordo com essa autora, as finanças condicionariam o processo de desenvolvimento por meio de dois aspectos: i) a atrofia do capital financeiro; ii) a síndrome da liquidez. Na primeira dimensão, destaca a incapacidade do sistema financeiro em aglutinar ou centralizar massas de capital dinheiro e, a partir de tal centralização, comandar o processo de acumulação. Reconhece que isso foi feito parcialmente por meio do Estado, mas de forma passiva, ou seja, sem comando ou controle da propriedade.

---

<sup>3</sup> Olhando a questão sob outra perspectiva, Lessa e Dain (1982) enxergam outro papel crucial do Estado no desenvolvimento brasileiro, o da conciliação de interesses entre o capital mercantil, predominantemente nacional e o capital industrial, predominantemente multinacional. O Estado seria, assim, o fiador do pacto entre as várias órbitas ou frações do capital envolvidos no processo de desenvolvimento brasileiro.

No que tange à síndrome da liquidez, afirma que por razões variadas, tais como inflação e instabilidade macroeconômica, sempre houve, por parte dos poupadores, uma preferência por títulos de curto prazo, impedindo a formação de taxas de juros de longo prazo, dificultando, assim, o desenvolvimento da intermediação financeira necessária para dar suporte ao financiamento da acumulação. Consideradas em todas as suas consequências, tais características limitariam o papel do investimento autônomo no capitalismo brasileiro, restringindo-o pela ótica dos “avanços” de capital.

Com base na abordagem teórica citada, os autores desenvolvem uma periodização para o processo de desenvolvimento da economia brasileira, durante o período da industrialização, utilizando para tanto um esquema analítico inspirado nas equações marxistas de reprodução em sua atualização kaleckiana. Especificam um primeiro período pré-industrialização, cuja dinâmica é definida pela interação entre dois setores: o mercantil-cafeeiro, hegemônico e o industrial, subordinado. A subordinação desse último viria tanto da dependência em relação aos mercados criados pelo primeiro – principalmente pela massa de salários – quanto pela capacidade para importar os meios de produção necessários à reprodução ampliada, na inexistência de uma indústria produtora de meios de produção.

Nessa fase, a variável dinâmica ou autônoma, responsável pelo crescimento, é a demanda externa, secundada pelo investimento induzido no setor cafeeiro. Tal setor, por meio da criação de um mercado de bens-salário, também induz a expansão do setor industrial que depende do primeiro duplamente, tanto pelos mercados correntes como pela criação da capacidade para importar, gerada pelas exportações de café.

Um segundo período é denominado de industrialização restringida durante o qual o setor industrial ganha autonomia ante o mercantil-cafeeiro e capacidade de liderar o crescimento, porém de forma condicional. As dimensões alcançadas pelo setor industrial fazem com que sua expansão crie os mercados ou a demanda que justificariam a ampliação da produção corrente do investimento. Significa que seu tamanho e diversificação definiriam elevados efeitos multiplicadores combinados com significativo efeito acelerador decorrente do investimento induzido. É claro que, em um primeiro momento, os mercados adicionais oriundos do colapso da capacidade para importar decorrentes da crise de 1929 foram cruciais para explicar o impulso inicial, autônomo, ao setor industrial.

Esse período da industrialização tem algumas limitações estabelecidas, em última instância, pela capacidade para importar, isto é, como não se havia implantado uma indústria de meios de produção suficientemente diversificada, a reprodução do sistema dependia ainda do setor exportador ou de sua capacidade de criar divisas. Sob tal ponto de vista, a industrialização pode ser denominada de restringida. É este período da industrialização brasileira e latino-americana, marcado por sucessivos estrangulamentos externos e pela redução absoluta na capacidade para importar que, segundo Tavares (1985), pode ser rigorosamente caracterizado como de industrialização por substituição de importações.

A autonomia ou autodeterminação do processo de desenvolvimento capitalista viria somente com a industrialização pesada e, assim, em vários sentidos. A diversificação da indústria com a incorporação do setor produtor de meios de produção permitiria tornar a economia independente da capacidade para importar criada pelo setor exportador e converteria o investimento autônomo em força motriz do crescimento. Assim, a economia brasileira, enquanto economia periférica, não se diferenciaria mais das economias centrais em sua capacidade de crescer pela autogeração da demanda fundada no papel do investimento autônomo movido pelo progresso técnico. No caso, o progresso brasileiro e o periférico assumiriam a forma de introdução de novos setores, aproximando a estrutura produtiva daquela existente nos países centrais, o *catching up*.

Em vários textos, autores da escola da UNICAMP alertam para as especificidades desse capitalismo. Tavares (1985), por exemplo, embora afirmando que a internalização do DI conferiria ao capitalismo brasileiro características similares às dos países desenvolvidos, em sua trajetória cíclica, assinala uma especificidade na sua dinâmica que estaria fundada no peso significativo do Estado e do capital estrangeiro na determinação do investimento autônomo.

Em texto posterior, Tavares e Belluzzo (1982) reveem parcialmente a proposição da autodeterminação e da autonomia do capitalismo brasileiro, no que tange às suas forças dinâmicas, ao afirmarem que o crescimento dos setores líderes seria inerentemente instável por conta de seu pequeno peso relativo no gasto /investimento e no produto. Isso significa que a demanda interindustrial, oriunda dos efeitos multiplicadores, aceleradores e do investimento autônomo, não seria capaz de sustentar o dinamismo do setor industrial e da economia.

A revisão, todavia, é parcial, pois o que está em questão é o tamanho relativo do DI na economia brasileira e em sua estrutura industrial. Não se tratava, portanto, de reeditar a tese da crucialidade da demanda e da restrição externas como fatores essenciais e restritivos do crescimento. No caso particular da restrição externa, os autores alertavam para a sua irrelevância diante do que denominavam de “financiamento automático” da necessidade de divisas, no que tange ao investimento, por meio do IDE ou do crédito de fornecedores.

Na análise da dinâmica do capitalismo brasileiro, os autores chamam a atenção para a distinção do papel do investimento em sua dimensão autônoma, quando da montagem dos novos setores ante aquela induzida, relativa ao efeito acelerador propriamente dito. Na primeira, o bloco de inversões produziria, em seu conjunto, uma dinamização da economia, ou seja, a demanda interindustrial criaria os mercados ou a demanda para sustentar a expansão. O investimento induzido, contudo, em razão das características apontadas acima, *i.e.*, pequeno peso relativo do DI, não teria capacidade de sustentar a criação de demanda para dinamizar o conjunto da economia. Sob esse ponto de vista, a economia dependeria dos mercados externos à indústria para seu crescimento e teria um perfil cíclico mais acentuado.

Ao detalhar o argumento, Tavares e Belluzzo (1982) assinalam as peculiaridades do DI no Brasil. Como apontado, um problema de natureza geral seria o menor peso relativo desse departamento e o vazamento parcial para o exterior do impacto do investimento. Por sua vez, o subsegmento de este setor que produz meios de produção para a indústria pesada e a infraestrutura seria mais dinâmico, pois sua trajetória estaria associada aos investimentos articulados nos novos blocos de inversão. Já o segmento do DI que produziria para manter o setor produtor de bens de consumo teria uma trajetória bem mais instável. Nesse caso, a razão era dupla: no segmento de bens duráveis, a trajetória seria acentuadamente cíclica a despeito de sua demanda configurar-se de forma autônoma ante a renda, por conta do crédito. A manifestação de tal demanda teria caráter necessariamente discreto no tempo, incluindo fases de saturação.

Outro aspecto do problema refere-se à desconexão da trajetória do setor produtor de bens de consumo para assalariados daquela do DI. No paradigma teórico das equações de reprodução, o determinante essencial da trajetória do primeiro, dado o investimento e consumo capitalista, é a distribuição funcional da renda, ou seja, a massa salarial. Essa última, por conta do tamanho menor da indústria na economia brasileira e dos salários relativamente mais baixos, dependeria muito mais da taxa de urbanização e da evolução das atividades mercantis do que da massa salarial da indústria.

Dado que o emprego industrial cresceu a taxas elevadíssimas durante o processo de industrialização, como analisado por Salm e Silva (1987), superando a dos demais setores, a questão anterior remete muito mais aos salários propriamente ditos, à distribuição de renda e a seu papel na explicação do dinamismo da economia brasileira durante o processo. Os ensaios da escola da UNICAMP procuraram demonstrar, aliás, corretamente, que seria e foi possível realizar um processo de desenvolvimento capitalista em simultâneo com a concentração da distribuição da renda, sem que isso o tivesse inviabilizado. O que se propõe em tais análises é uma separação radical entre as duas questões, demonstrando que a melhoria da última, embora defensável sob vários pontos de vista, não estabelece restrições ou condicionalidades significativas sobre o dinamismo do primeiro.

O tema é retomado no ensaio de Cardoso de Mello e Belluzzo (1982), em que discutem um período particular da economia brasileira, o do “milagre econômico” de 1968/73. A tese geral, coerente com os princípios teóricos de base marxista-kaleckiana, é a de que o setor que produz bens de consumo para assalariados, portanto para o consumo das massas, tem caráter subordinado no capitalismo, ou seja, depende da trajetória dos setores produtores de meios de produção e consumo capitalista, DI e DII, respectivamente. Assim, dada a taxa de salário da economia, a expansão desses dois setores – que ocorre a partir do gasto autônomo de investimento e de consumo – define o emprego, a massa de salários e os limites da expansão do DIII.

Ao analisarem concretamente o período, destacam que o setor dinâmico por excelência foi o DII (consumo capitalista), que associam ao segmento produtor de bens de consumo durável. De acordo com os autores citados, a liderança do crescimento por meio desse setor exigiu uma reconcentração da renda, ou seja, a contenção dos salários de base para permitir o aumento mais rápido dos salários mais altos, dos quais derivaria uma demanda mais intensa por bens duráveis. O argumento assenta-se na concepção de que o consumo de bens duráveis somente

seria acessível a uma pequena parcela da sociedade brasileira, por conta de seu valor unitário mais alto e do nível de renda médio da população.

A tese é questionável em um de seus aspectos: embora a limitação absoluta do mercado – por conta do nível de renda *vis-à-vis* o alto valor unitário dos bens – seja um fato econômico significativo e possa limitar o crescimento do setor de duráveis, não se deduz daí que a reconcentração da renda seja fator decisivo para assegurar sua expansão. Isso porque a demanda do setor tem um componente autônomo crucial, dependente diretamente do crédito e não da renda corrente. O argumento deveria, portanto, estabelecer que a reconcentração da renda foi uma condição essencial para o acesso e expansão do crédito.

A especificidade do “milagre brasileiro” residiria, assim, na liderança do setor de duráveis, uma solução paliativa e temporária para os problemas da realização dinâmica, ou seja, para o descompasso entre o crescimento da demanda e a capacidade de acumulação e a consequente ampliação dos níveis de capacidade ociosa. A reconcentração da renda seria um elemento essencial para dar maior intensidade à demanda pela via do consumo de duráveis e prolongar o dinamismo. Pode-se questionar essa interpretação por valorizar excessivamente os efeitos correntes do processo de reconcentração da renda, desprezando o caráter autônomo da demanda por bens duráveis, alavancada pelo crédito, circunscrevendo o debate à contraposição, criada por tal concentração, entre o dinamismo aumentado do DII, *vis-à-vis* aquele reduzido no DIII.

A pergunta sobre os motivos de o crescimento do período não ter sido liderado pela indústria pesada de meios de produção, o DI, (expressão maior da autodeterminação do desenvolvimento capitalista), tem uma resposta pouco satisfatória: a de seu baixo encadeamento via massa de salários, com o setor de duráveis (DII). Sugere-se, portanto, que maior dinamismo seria obtido reproduzindo o padrão observado no Plano de Metas, que combinou a expansão da indústria pesada com a de bens de consumo assalariado.

Por fim, a tese reconhece de modo implícito que a autodeterminação do crescimento por meio da indústria pesada não estaria assegurada. Sem mencionar explicitamente, atribui os percalços de expansão e liderança do DI a problemas de duas ordens: i) a articulação DI/DI, a expansão autônoma estaria obstaculizada por restrições de financiamento; ii) no segmento DI/DII pela desconexões e vazamento da demanda para o exterior e pelas escalas de produção e disponibilidade de tecnologia o que ocorreria também, em menor magnitude, na articulação DI/DIII.

Tudo isso sugere que a autodeterminação do desenvolvimento capitalista no Brasil, entendido como a proeminência do investimento autônomo, só ocorreria em momentos particulares nos quais se realizava uma grande diversificação da estrutura produtiva, como no Plano de Metas ou no II PND. Em tais momentos, o investimento autônomo inicial associado aos efeitos multiplicadores e aceleradores posteriores (investimento induzido) foi capaz de assegurar dinamismo ao capitalismo brasileiro, mas o último, pelas várias razões apontadas configurou-se em um ciclo de expansão relativamente curto. As dificuldades do financiamento de longo prazo e sua dependência do endividamento externo constituem outro aspecto pouco desenvolvido nas abordagens originais. Isso realça a fragilidade da ideia de autonomia ou autodeterminação do capitalismo brasileiro. Por sua vez, embora o caráter subordinado do DIII e da distribuição de renda constitua uma contribuição original, a questão é pouco aprofundada dada sua relevância para entender a dinâmica do desenvolvimento brasileiro e os padrões particulares do citado desenvolvimento.

Uma contribuição que se propõe a dar respostas a algumas das questões relativas ao financiamento do desenvolvimento brasileiro e os problemas por ele colocados é a de Cruz, (1984). Segundo ele, durante o período da industrialização, a despeito das grandes transformações produtivas, não se desenvolveu paralelamente um sistema de financiamento de longo prazo. Pergunta-se como foi possível financiar a indústria pesada na ausência de um sistema doméstico de financiamento de longo prazo. Na verdade, a pergunta deveria ser outra, isto é, como foi possível financiar o investimento autônomo na ausência de um sistema de financiamento compatível. De qualquer modo, a pergunta é pertinente, pois discute de outra perspectiva, a do financiamento, a questão da restrição externa e autonomia do desenvolvimento.

Uma primeira tentativa de resposta à questão sublinha o plano microeconômico e, mais particularmente, o das estruturas de mercado e da propriedade. Por um lado, destaca as elevadas margens de lucro decorrentes da oligopolização potenciada pelo protecionismo, como responsável por alto grau de autofinanciamento das empresas. Por

outro lado, ressalta a presença significativa de empresas multinacionais e estatais na estrutura industrial brasileira, portanto, da relevância de seus esquemas internacionais e parafiscais de financiamento. No segundo caso, a tese parece ser bastante pertinente; já no primeiro, nem tanto, porque, embora o autofinanciamento possa ter desempenhado papel relevante na superação da atrofia do sistema financeiro, ele tem pouca importância direta para o financiamento do investimento autônomo. O essencial nesse caso é a possibilidade de dispensar a poupança prévia, ou seja, os lucros retidos. De qualquer modo, o autofinanciamento tem implicações sobre o estabelecimento das margens de lucro ampliadas das empresas, com importantes consequências inflacionárias e distributivas.

Os dois outros aspectos mencionados por Cruz (1984) – o financiamento externo e aquele com recursos fiscais e parafiscais – são cruciais para o financiamento da expansão da indústria pesada, particularmente do investimento autônomo. O autor, no entanto, deduz daí uma propensão intrínseca ao sobre-endividamento externo e a desequilíbrios fiscais quando, na verdade, essas eram apenas possibilidades abertas pelo padrão de financiamento da economia brasileira. Assim, em circunstâncias nas quais se realizou a industrialização brasileira, sobretudo no que diz respeito à necessidade de centralização do capital ante as escalas de produção, dificilmente se lograria financiar o investimento autônomo com base em esquemas domésticos privados de financiamento. Por sua vez, tem razão o autor ao apontar os desequilíbrios que daí decorreram, pois eles eram uma possibilidade concreta e as escolhas de políticas equivocadas a eles conduziram.

### 3. A crítica ao desenvolvimento

A estratégia desenvolvimentista e as práticas de política econômica correspondentes por meio do nacional-desenvolvimentismo sofreram sérios reveses após os anos 1980. Fatores objetivos e ideológicos tiveram peso nesse declínio que durou ao menos vinte anos. Em primeiro lugar, houve a crise da dívida que sintetiza, na verdade, a derrocada do padrão de crescimento nacional-desenvolvimentista. Deu-se, então, ensejo ao ressurgimento das ideias liberais e de suas práticas de política econômica, resumidas no Consenso de Washington. Isso ocorre em simultâneo a mudanças profundas no padrão de organização capitalista sintetizadas na liberalização e globalização financeiras.

Nesse contexto mais amplo, cabe destaque às críticas ao nacional-desenvolvimentismo como, por exemplo, aquelas expressas em documento do Banco Mundial BIRD (1991), no qual se critica principalmente o excesso de intervenção estatal nos processos de desenvolvimento da periferia, em particular, na América Latina. A principal objeção do documento é à estratégia de desenvolvimento com base na industrialização por substituição de importações, ou seja, com proteção à indústria nascente e financiada por taxaço, implícita ou explícita, do setor primário.

O ponto essencial destacado no documento é a utilização do protecionismo como forma de viabilizar a indústria nascente e a distorção de preços daí decorrente. Isso levaria à má alocação de recursos, em desacordo com as vantagens comparativas, e à perda de eficiência. Ao realizar tal crítica, o documento assume claramente a tese de que os ganhos de produtividade que constituem a essência do desenvolvimento econômico estariam associados ao bom funcionamento do sistema de preços, ou seja, a boa alocação de recursos seria uma prerrogativa essencial dos mercados livres e da concorrência.

O paradigma *market friendly* proposto no documento não descarta a intervenção do Estado, mas define bem seu caráter complementar e essencialmente regulatório, isto é, direcionado para garantir e viabilizar o melhor funcionamento do mercado. Como todas as interpretações de sua linhagem, o documento fica em dificuldades para explicar o sucesso do modelo de desenvolvimento do Sudeste asiático comprovadamente intervencionista.

Uma síntese de propostas de políticas para o desenvolvimento da periferia e da América Latina, em particular, foi coligida por Williamson (2004) e caracterizada como o Consenso de Washington. Essa estratégia de desenvolvimento de inspiração liberal constituiu-se na verdade das concepções das instituições multilaterais, como FMI e BIRD e dos órgãos do governo americano afeitos ao assunto. As recomendações seguiam a orientação geral da liberalização com ampliação do papel do mercado e da concorrência e do encolhimento do papel do Estado. Seus dez pontos eram: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades da despesa pública, reforma tributária, liberaliza-



ção das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, liberalização do IDE (*inward*), privatização, desregulação, garantias do direito de propriedade.

No que tange à dimensão fiscal, o Consenso era animado pela ideia básica do *crowding out*, ou seja, de que era necessária a disciplina fiscal para evitá-lo, eliminando-se os déficits públicos elevados. Embora não houvesse explicitamente a recomendação de redução dos gastos públicos, mas apenas dos déficits, como anotado por Williamson (2004), não há, ao menos nas formulações iniciais, preocupações explícitas com a postura anticíclica da política fiscal ou o papel do gasto na sustentação do crescimento ou, ainda, na melhoria da distribuição da renda. O aumento da eficiência das despesas por meio da focalização nos pobres e a reforma tributária para financiá-las mais adequadamente, via ampliação da base com moderação da incidência, completam as medidas fiscais.

As duas proposições seguintes, a liberalização das taxas de juros e o estabelecimento de uma taxa de câmbio competitiva estiveram cercados de amplas controvérsias por conta dos resultados a elas associados: crises financeiras e de balanço de pagamentos. As primeiras resultaram de expansão excessiva de empréstimos associados a taxas de juros elevadas e as segundas, de desalinhamento e apreciação prolongados da taxa de câmbio e, não raro, estiveram associadas, nas assim chamadas crises gêmeas.

Ao procurar justificar a liberalização de taxas de juros, Williamson (2004), admite que problemas de amplitude, velocidade e supervisão inadequados terminaram por ocasionar os efeitos deletérios observados. No que tange à taxa de câmbio, também admite que a especificação de um regime intermediário entre o fixo e flutuante teria ajudado a mitigar o problema do desalinhamento e volatilidade. Na verdade, essa autocrítica não leva em consideração o essencial: o ambiente internacional no qual se propunha as medidas do Consenso era o da globalização financeira, portanto de liberalização financeira no plano doméstico e internacional. Para que os países periféricos conseguissem lidar com a mudança de padrão e levassem adiante reformas exitosas, mesmo nos termos propostos pelo Consenso, teria sido necessário um grau de intervencionismo muito maior do que o admitido por esse último. A literatura que trata do desenvolvimento periférico no contexto da globalização, mesmo a de inspiração ortodoxa dá suporte à citada constatação.

As duas medidas que ancoravam a ampliação da inserção produtiva, a abertura comercial e liberalização do IDE (*inward*), estavam de fato mais de acordo como o novo padrão de organização produtiva, com base no *outsourcing* e a necessidade subjacente de ampliar os coeficientes de comércio e a internacionalização produtiva. Surge, contudo, novamente aqui a constatação de que elas só produziram resultados relevantes em países nos quais o processo foi comandado pela política industrial.

Como medidas de ordem geral, para reduzir o papel do Estado na formação de preços e ampliar a concorrência, o Consenso sugeria as privatizações, a desregulação, sendo a última entendida, principalmente, como a redução das barreiras à entrada e saída e por fim, mas não por último, a garantia dos direitos de propriedade. Para além daqueles casos nos quais representaram apenas a transferência de patrimônio público para uma oligarquia, as privatizações trouxeram alguns resultados microeconômicos positivos como racionalização e modernização de empresas nos segmentos sujeitos à concorrência. Nos monopólios naturais, os resultados foram dúbios, sobretudo no que tange à transmissão de ganhos de produtividade para preços. Por sua vez, há de levar-se em conta que as privatizações significaram, mormente em países de maior complexidade econômica como o Brasil, a perda de um importante elemento de coordenação e indução do investimento privado.

Medidas de ordem geral como a desregulação ou a ampliação da garantia dos direitos de propriedade são de difícil avaliação. No caso das primeiras, porque se é certo que possam ter ampliado a competição em alguns segmentos não é menos verdadeiro que não interferiram em profundidade no grau de concentração ou monopolização da economia como um todo. No que tange aos direitos de propriedade, deixando de lado aspectos mais gerais, o essencial é considerar o impacto da observância dos princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC), na incorporação do progresso técnico. Não há evidências de que o respeito ao monopólio do último, subjacente a tal regulação e expresso, por exemplo, no respeito a patentes e pagamentos de *royalties*, tenha produzido resultados expressivos nos países periféricos.

#### 4. O ressurgimento do desenvolvimentismo

A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros na América Latina levou a críticas recorrentes de suas concepções e, mais que isso, à derrota prática das coalizões políticas que davam sustentação a sua implementação. Nos anos 2000, na América Latina e no Brasil, assistiu-se à retomada do crescimento econômico associado à melhoria da distribuição da renda, resultantes não só de um contexto internacional benigno, mas de outras práticas de política econômica progressivamente mais distantes do neoliberalismo e do Consenso, dando suporte ao ressurgimento do pensamento desenvolvimentista em alguns países como o Brasil.

O pensamento desenvolvimentista no Brasil de hoje pode ser estruturado em duas grandes vertentes: o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo. Eles têm origens diversas, tanto na academia quanto em práticas de governos e mesmo de partidos, embora o novo-desenvolvimentismo, originário do PSDB e em setores do empresariado, tenha adquirido no passado recente um corpo acadêmico mais definido e com maior número de contribuições. Já, o primeiro identifica-se mais com posturas partidárias e políticas práticas de governo, com enraizamento maior no PT e em seus governos, com peso menor na produção acadêmica.

##### 4.1 - O novo-desenvolvimentismo

Essa corrente de pensamento nasce de uma postura crítica às políticas econômicas neoliberais, ao mesmo tempo procurando diferenciar-se do que denomina de velho-desenvolvimentismo. Em relação às primeiras, critica sobretudo a postura da política macroeconômica consubstanciada em altas taxas de juros e moeda apreciada e sua incompatibilidade com o crescimento. Esquece-se de enfatizar, todavia, que este foi um resultado prático, mas não programático do Consenso e deixa, então, de realizar uma crítica mais aprofundada do mesmo. Em simultâneo, postula que o velho-desenvolvimentismo e sua ênfase excessiva no papel do Estado e na política industrial estariam superados. Isso porque a industrialização ter-se-ia completado e o essencial seria garantir preços macroeconômicos adequados, com destaque para a taxa de câmbio competitiva. Em síntese, o desenvolvimento econômico seria conseguido pelo manejo apropriado dos preços relativos – juros, câmbio e salários – por parte do Estado. O mercado faria o resto.

O diagnóstico sobre o nacional-desenvolvimentismo, a despeito de conter elementos importantes, às vezes beira a caricatura<sup>4</sup>. A estratégia de desenvolvimento involucrada nesse último compreenderia a industrialização fundada na proteção à indústria nascente, na qual o Estado teria inclusive uma participação direta nas atividades de maior risco ou densidade de capital e no gerenciamento e formação da poupança compulsória. Bresser-Pereira (2012) chega a sugerir que o Estado foi crucial ao fazer o papel de uma burguesia nacional frágil. Tal ponto é também ressaltado por Sicsú, Paula e Michel (2007) e por Oreiro e Paula (2009), para quem faltou a industrialização por substituição de importações a constituição de um núcleo endógeno de geração de progresso técnico e que tal fato estaria associado ao papel secundário da empresa nacional *vis-à-vis* multinacionais e estatais. A expressão maior seria o atraso relativo da indústria de bens de capital.

A análise dos autores, apesar de apontarem pontos importantes como a fraqueza do departamento de meios de produção e da burguesia nacional, é superficial na medida em que não leva em conta as tentativas do desenvolvimentismo em criá-los, por exemplo, durante o II PND. Em contrapartida, não explica como e por que em países sem tradição empresarial privada forte, como na China, o desenvolvimento avançou. A questão mais precisa é: não podem as empresas públicas substituir a empresa privada nacional? O capital estrangeiro via IDE não pode tornar endógeno o progresso técnico?

A falência do nacional-desenvolvimentismo é atribuída a uma série de fatores. Um deles seria a exaustão do processo de substituição de importações. Isso ocorreria porque o protecionismo generalizado e permanente e a redução da concorrência nele implícita teria limitado a competitividade da indústria, ponto compartilhado por Sicsú, Paula e Michel (2007), Bresser-Pereira (2012), Oreiro e Paula (2009) e como visto, também pela ortodoxia.

<sup>4</sup> É o caso, por exemplo, do texto de Oreiro e Paula (2009), no qual se define os objetivos do novo-desenvolvimentismo negando a volta ao velho-desenvolvimentismo associado à ineficiência da substituição de importações, à inflação, ao calote das dívidas e ao descontrole fiscal.

A ausência de estímulos para a inovação e a baixa escala de produção circunscreveriam a produção industrial ao mercado interno, limitando os ganhos de produtividade.

Dois comentários são necessários a tais teses: em primeiro lugar, o mercado interno constituiu-se em uma importante alavanca para a ampliação das exportações de manufaturados, cujo peso na pauta ampliou-se substancialmente após os anos 1960. Em segundo lugar, o padrão de concorrência capitalista das grandes empresas durante o período compreendia exatamente a busca dos mercados internos protegidos, com menor ênfase nas exportações, ou seja, na terminologia de Dunning as principais motivações do IDE eram o *market seeking* e o *resource based*. A fragmentação das cadeias produtivas, por meio do global sourcing e as atividades orientadas exclusivamente para as exportações constituem o padrão de competição pós 1980. Criticar o padrão de industrialização perseguido durante o nacional-desenvolvimentismo com base nesse argumento constitui um anacronismo.

A segunda razão econômica<sup>5</sup> proposta por Bresser-Pereira (2012) para o declínio do nacional desenvolvimentismo foi a crise da dívida e as respostas dadas pelos governos da região e do Brasil à mesma. Para o autor, a resposta foi de natureza populista, evadindo o ajuste necessário por meio dos déficits gêmeos. A tese de que haveria um ajuste possível à crise da dívida não encontra respaldo na realidade. Os desequilíbrios introduzidos na economia pela ruptura do financiamento externo não tinham solução possível pelos ajustes de fluxos como mostrado em Carneiro (2002).

Com base em tais críticas ao nacional-desenvolvimentismo Sicsú, Paula e Michel (2007), Oreiro e Paula (2009) e Bresser-Pereira (2012) estabelecem o que seriam os princípios do novo-desenvolvimentismo. Partem da ideia básica de que o crescimento tem na demanda sua força dinâmica principal. Por meio do manejo das políticas macroeconômicas, o Estado garantiria não só a estabilidade de preços, mas também a macroeconômica, entendida como a sustentação da demanda.

No caso de países subdesenvolvidos, sua insuficiência crônica estaria associada ao crescimento dos salários abaixo da produtividade, por conta do excedente estrutural de força de trabalho, conformando uma insuficiência do consumo e a tendência à sobrevalorização da moeda doméstica, decorrente das rendas diferenciais ricardianas (doença holandesa) e do diferencial de juros, acarretando um crescimento insuficiente das exportações. A apreciação da moeda impediria o crescimento das exportações e o desenvolvimento da base produtiva industrial local. A crítica maior que faz à ortodoxia repousa exatamente na incapacidade desta em lidar com tais questões ou em perceber a incapacidade do mercado em corrigir ou neutralizar tais tendências intrínsecas aos países periféricos.

Na comparação entre o que seria o novo-desenvolvimentismo e o que denomina de velho desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2012) faz várias distinções, esclarecendo os contornos do primeiro. Em primeiro lugar, critica o protecionismo característico do nacional-desenvolvimentismo combinado com a apreciação da moeda que teria levado a um menor crescimento das exportações e menor penetração das importações, ou seja, a uma introversão do crescimento, perda de competitividade etc. Novamente, neste caso, os dados não mostram para o período da industrialização pós 1950 pouca diversificação das exportações. Ademais, a introversão era uma característica do crescimento com base no mercado interno, principalmente nas maiores economias da região.

A defesa do primado do progresso técnico e da inovação invocada pelo novo-desenvolvimentismo não pode ser tomada em abstrato ou como se fosse ausente do velho-desenvolvimentismo. A questão desprezada pelos autores é tanto a do padrão de concorrência vigente no período como também o fato de que, com base nela, internalizaram-se, na economia brasileira, diversos setores produtivos novos, diferenciando a base produtiva e constituindo uma forma radical de progresso técnico.

Quando criticam o que denominam de crescimento introvertido do período nacional-desenvolvimentista, os referidos autores definem novos princípios quanto à inserção externa e à estratégia de crescimento. Assim, propõem a não utilização da poupança externa que, para eles, estaria sintetizada nos déficits em transações correntes e, alternativamente, indicam a prioridade da estratégia exportadora entendida como a centralidade dos mercados externos como indutor do crescimento e a obtenção de saldos em transações correntes.

<sup>5</sup> O autor aponta uma série de razões ideológicas que teriam induzido a decadência do nacional-desenvolvimentismo dentre elas, a valorização da teoria da dependência que teria eliminado a mediação nacional da problemática do desenvolvimento, enfatizando a questão social. Assim, a questão distributiva poderá impor-se à do desenvolvimento das forças produtivas, esta última, uma expressão crucial do desenvolvimentismo.

As propostas acima merecem dois tipos de reparo. Em primeiro lugar, ao longo da moderna história econômica brasileira, entre 1950 e 2010, há apenas pequenos períodos nos quais houve absorção de recursos reais do exterior, em 1974-79 por conta dos choques do petróleo e 1994-1998, em razão da valorização do real combinado com a rápida e indiscriminada abertura comercial. Nos demais anos, houve déficits em transações correntes variáveis, mas que foram a expressão da conta de renda de capitais e de níveis elevados de endividamento pregressos, os quais não traduziam necessidade de absorção real, mas se deveram às relações financeiras da economia brasileira com o exterior.

As observações acima sugerem que a discussão do papel da poupança externa no desenvolvimento brasileiro deve necessariamente incorporar a conta financeira – movimento bruto de capitais – e não apenas a conta corrente – movimento líquido de capitais. Se fosse por este último, a absorção de poupança externa seria pequena e incapaz de explicar os momentos de alta vulnerabilidade como os ocorridos durante a crise da dívida e no período 1998-2003.

A outra questão já assinalada acima diz respeito à estratégia de crescimento fundada nos mercados externos. Tal estratégia foi muito eficaz nos países asiáticos que possuíam mercados internos limitados e base de recursos naturais pobre. Exportavam manufaturas com taxa de câmbio competitiva, estabelecendo um nexo entre crescimento das exportações e investimento induzido. Ao longo do tempo, foram fazendo o *upgrade* tecnológico das exportações, diferenciando a estrutura produtiva e criando um mercado interno significativo. Neste caminho, exceto nos últimos estágios, a taxa de câmbio desvalorizada era bastante funcional ao crescimento. O mesmo não ocorreu no Brasil. Dada a relevância do mercado interno, a diversificação das exportações decorreria da diferenciação da estrutura produtiva doméstica. Taxas de câmbio mais desvalorizadas tirariam dinamismo do crescimento em razão da perda de salários e queda de consumo. Dado o grau de abertura da economia mais reduzido, isso não seria compensado pelo aumento das exportações líquidas.

A questão enfatizada no último parágrafo é a do papel distinto que o setor externo, o saldo de transações correntes e a taxa de câmbio devem cumprir em economias com diferentes conformações estruturais e trajetórias históricas. Os autores novo-desenvolvimentistas levantam um importante requisito do desenvolvimento no período recente, o maior grau de abertura comercial, porém derivam daí propostas equivocadas. Vale dizer: com a globalização e a respectiva fragmentação de cadeias produtivas, os coeficientes de abertura comercial requeridos para o crescimento, tanto o de exportação quanto o de importação, ampliaram-se. Tal processo, todavia, não acarreta a imperiosidade de geração de saldos comerciais permanentes e, assim, a eleição das exportações líquidas como fonte essencial do crescimento.

No que tange ao papel do Estado, postula-se que a postura de maior intervencionismo por meio da mobilização da poupança e do investimento em setores pesados estaria ultrapassada. Da mesma forma, também estaria superada a política industrial ativa. O essencial seria o caráter regulador do Estado e a gestão macroeconômica com o correto estabelecimento dos preços macroeconômicos – juros e câmbio. Embora se defina como crucial a complementaridade entre estado e mercado, como em Sicsú, Paula e Michel (2007) e Oreiro e Paula (2009), não se define positivamente o que isso significaria. A definição fornecida é se apenas negativa: rejeita-se o estado empresário e o protecionismo.

Na verdade, a defesa do Estado regulador não aprofunda o que é essencial, nos próprios termos propostos por esta corrente, isto é, como ampliar sua capacidade de garantir a concorrência e a transferência dos frutos do progresso técnico aos salários. Tampouco dá conta do papel indutor do Estado, que vai além de sua postura anticíclica e diz respeito à garantia do investimento autônomo. Significa que, para além do aspecto macroeconômico que se traduz no asseguramento da demanda, há um papel crucial do Estado no âmbito microeconômico, por meio da redução do risco, aumento da rentabilidade e viabilização do investimento privado, englobando formas de intervenção variadas inclusive por meio de empresas estatais. Por sua vez, o papel do Estado na melhoria da distribuição da renda é praticamente desconsiderado.

Sugere-se ainda, aliás corretamente, que os déficits públicos permanentes como estímulo da demanda deveriam ser evitados. O equilíbrio fiscal deveria ser perseguido e, da mesma maneira, uma dívida pública pequena e de longo prazo. A falta de uma definição a propósito do primeiro dificulta o entendimento do ponto. Por sua vez, não é razoável postular que uma política fiscal inconsequente tenha sido a marca do velho desenvolvimentismo. O

mesmo pode ser dito sobre a ideia de maior complacência com a inflação, pois, na verdade, o patamar de inflação tolerado durante o período era mais alto mesmo em países centrais. Como já assinalado acima, tais afirmações têm por base os desequilíbrios dos anos 1980 durante a crise da dívida que constituíram decorrências inevitáveis da transferência de recursos reais ao exterior para pagamento da dívida.

O ponto anterior fica mais claro no texto de Oreiro e Paula (2009), quando se discute o regime de política macroeconômica. A proposta dos autores faz uma diferença muito marcada entre o gasto corrente e o investimento, porquanto este último teria importância maior para a sustentação do crescimento via estímulo e complementaridade com o investimento privado. Em contrapartida, esquecem-se de dar a ênfase necessária ao gasto corrente e às transferências e a seu papel crucial na redistribuição da renda e, portanto, à aceleração do crescimento via ampliação do multiplicador. A omissão do papel do Estado como elemento crucial na redistribuição da renda é uma constante nesses autores.

Fundado no diagnóstico acima, a principal proposta sugerida na área fiscal é a obtenção permanente da poupança em conta-corrente por parte do Governo, ou seja, as receitas deveriam ser superiores aos gastos correntes mais os juros e a poupança daí resultante, suficiente para financiar o investimento. A proposta, embora contenha elementos interessantes, não define com precisão a postura fiscal, podendo levar a um orçamento permanentemente equilibrado e ao sacrifício de seu caráter anticíclico. A rigor, tudo dependeria de como o investimento seria financiado. Se integral ou parcialmente, pela poupança, em conta-corrente, ou ainda, totalmente pela dívida.

O diagnóstico e as propostas relativos às políticas monetária e cambial, respectivamente o regime de metas para a inflação e o de câmbio flutuante, parecem apropriados. No caso da primeira, destaca-se seu caráter excessivamente rígido responsável por manter a taxa de juros muito elevada, o que estaria com certeza associado à inflexibilidade operacional do BC, também ao fato de não distinguir de maneira apropriada os choques de oferta. Na discussão dos fatores adicionais responsáveis pela elevada taxa de juros, aponta-se a dupla indexação. A ideia de que a indexação financeira eliminaria um canal relevante da política monetária, o efeito riqueza, parece correta. Já, a tese de que a indexação de parcela significativa dos índices de preços pela inflação passada exigiria mais esforço dos juros, só seria verdadeira se e quando o canal principal, o do câmbio, não estivesse operando.

No que tange à política cambial, a associação do patamar da taxa de câmbio com a abertura da conta capital – esquecem-se de acrescentar, do diferencial de juros e também da volatilidade – parece basicamente correta. A discriminação dos setores *tradeables* é uma consequência importante da apreciação, embora aqui as afirmações precisassem ser matizadas. Em primeiro lugar, porque taxas mais desvalorizadas aumentariam o dinamismo dos comercializáveis, mas tirariam dos demais que têm peso elevado no Brasil. Por sua vez, afirmar que os primeiros apresentam retornos crescente de escala e os segundos não, é algo que necessita de comprovação. Por último, usar recursos fiscais para comprar divisas excedentes e administrar a taxa de câmbio teria como requisito taxas de juros mais baixas para não constranger as demais dimensões da política fiscal.

## 4.2 - O social-desenvolvimentismo

As reflexões envolvendo o social-desenvolvimentismo são ainda fragmentadas e com menor inserção acadêmica, tendo resultado em grande medida de debates partidários e políticas de governo. Sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. Apesar de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo. Na formulação de Bieschowsky (2001), a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas.

Sob o ponto de vista dos determinantes do crescimento, a ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição da renda seria o fator dinâmico primordial. Esta ideia tem um ponto de partida muito forte que é o reconhecimento da relevância do mercado interno enquanto esteio do crescimento em economias como a brasileira. Por sua vez, propõe uma inversão radical nos determinantes do crescimento ao atribuir um papel chave ao consumo

de massas e à redistribuição da renda. Bieslchowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários. Ademais, como ressaltado pelo autor, o sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa.

A questão do emprego seria equacionada em parte pelo perfil de crescimento e, em parte, pelo tipo de gasto público direcionado para maximizar sua ampliação, o que exigiria política fiscal compatível, sobretudo por conta do elevado serviço da dívida no início dos anos 2000. No que tange à restrição externa, a ideia central que presidia estratégia era a de que ela seria mitigada pelo próprio perfil de crescimento, vale dizer, a distribuição da renda e o padrão de consumo daí resultante implicariam menor elasticidade renda das importações. Em contrapartida, a ampliação da base produtiva e os ganhos de produtividade assegurariam a competitividade das exportações.

A rigor, essa estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas permanentes que acarretassem a melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, ou seja, os rendimentos do trabalho teriam de aumentar mais rapidamente do que a produtividade. Em segundo lugar, seria crucial a disseminação e ampliação do crédito. Somente a combinação de ambos permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo.

Analiticamente, pode-se postular que o papel dinâmico do consumo de massas para funcionar a contento compreenderia: melhorias autônomas na distribuição funcional e pessoal da renda, por meio da regulação do mercado de trabalho, da política tributária e das políticas sociais, que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda e, por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio do acesso facilitado e ampliado ao crédito.

Com tais políticas, poderia ser possível contar com um dinamismo mais prolongado oriundo da ampliação do consumo, sujeito, todavia, a algumas restrições: os ganhos iniciais do multiplicador são muito elevados, como decorrência da prévia concentração da renda, mas tendem a reduzir-se com o passar do tempo. Há também limites para a melhoria da distribuição funcional e pessoal da renda, que esbarram nas margens de lucro das empresas. Isso significa que, passados os momentos iniciais de redistribuição, esta se tornaria estável com as transferências de ganhos de produtividade aos salários e melhorias adicionais; nos marcos do regime capitalista, só poderiam advir da ação do Estado via tributação e gasto público. Por seu turno, a ampliação do consumo financiado por crédito além da limitação conjuntural da elevada taxa de juros esbarraria no caráter concentrado no tempo da demanda de reposição por bens duráveis.

Dada a elevada concentração da renda observada no Brasil bem como o baixo nível de endividamento das famílias, a estratégia proposta acima pode dinamizar a economia por um período considerável, mas fatalmente perderá impulso com o passar do tempo. Ela, com certeza, terá de ser completada ou secundada por outros eixos dinâmicos, em particular, o do investimento autônomo. A ampliação da infraestrutura e suas cadeias produtivas é uma das fontes dinamizadoras. Há claramente uma demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil e sua ampliação irá constituir-se em elemento autônomo adicional do crescimento em razão das indivisibilidades deste setor – como, aliás, ocorreu nos momentos de aceleração do crescimento durante o nacional-desenvolvimentismo.

Com relação a este eixo de dinamização do investimento autônomo, convém separar a infraestrutura econômica da social e, na primeira, aquela que é rentável do ponto de vista empresarial da que não é. No que tange à primeira, sua ampliação pode ser feita por investimentos privados com apoio do Estado na redução do risco e provimento de financiamento de longo prazo. No que tange à segunda, sua expansão dependerá exclusivamente do aumento do investimento público, ou seja, de recursos fiscais. Assim, um limite à sua ampliação pode ser a disputa por recursos com as políticas sociais. Considere-se ademais que esta última também tem um componente expressivo de infraestrutura e que se distingue dos gastos correntes e das transferências. Tudo isso coloca como relevante a centralidade do papel de coordenação e articulação do Estado e sua capacidade de financiamento.

Os segmentos tratados acima têm como característica a orientação predominante para o mercado interno, configurada em baixos coeficientes exportados e coeficientes de penetração das importações elevados, ou seja, parte deles é deficitário em divisas. Segue-se que o adensamento de cadeias produtivas com aumento das exportações

líquidas é um pressuposto necessário da expansão do setor, compatível com um relativo equilíbrio da Conta-Corrente do Balanço de Pagamentos. A restrição externa pode também ser atenuada pela expansão do setor intensivo em recursos naturais e suas cadeias produtivas, tradicionalmente superavitários do ponto de vista de divisas e, no caso brasileiro, muito competitivo.

À luz do que foi discutido e da experiência recente do desenvolvimento brasileiro, a estratégia social-desenvolvimentista compreende quatro eixos distintos e necessariamente complementares, mas que vêm sendo implementados com diferentes graus de prioridade e maturação: i) a melhoria da distribuição da renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento de cadeias; iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais. A melhoria da distribuição da renda, por meio de variadas medidas, acompanhada de acesso ampliado ao crédito, possibilitou a rápida ampliação do consumo de massas. A simultaneidade da expressiva elevação dos preços das *commodities* e das exportações líquidas permitiu afastar a restrição externa que poderia advir dessa estratégia de crescimento. A perda de impulso do eixo relativo ao consumo e a reversão do ciclo de preços das *commodities* torna imperioso que se acelere a transição do modelo para sua sustentação prioritária no investimento autônomo.

De acordo com Carneiro (2010), uma estratégia de desenvolvimento em países periféricos ou o social-desenvolvimentismo tem requisitos ou objetivos mais gerais que se impõem para além daqueles relativos ao formato ou combinação das políticas macroeconômicas particulares. Seu requisito mais geral é o primado do papel do Estado como ação política consciente em prol do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado. Por sua vez, o social-desenvolvimentismo tem necessariamente de definir estratégias consistentes para a resolução ou equacionamento de alguns obstáculos característicos do subdesenvolvimento, tais como:

- a) a superação da inconversibilidade monetária por meio da regulação da inserção externa da economia brasileira, como forma de ampliar a autonomia da política macroeconômica doméstica e viabilizar a constituição de um sistema de financiamento de longo prazo;
- b) a superação do atraso tecnológico por meio da implantação dos setores de alta tecnologia em simultâneo com a constituição de uma rede de empresas nacionais operando em escala global e a construção de uma infraestrutura econômica compatível com esse nível de desenvolvimento;
- c) a melhora progressiva da distribuição da renda e a redução da heterogeneidade social por meio de políticas de regulação do mercado de trabalho, políticas sociais distributivas e ampliação da infraestrutura social.

## Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. *Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006*, São Paulo: Instituto da Cidadania, mimeo, 2001.

BIRD. *World development report 1991: the challenge of development*. Washington, D.C. 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: *Desenvolvimento Econômico e Crise*, Delorme Prado, Luiz Carlos (org.), D'Aguiar, Rosa Freire (Editora), Contraponto Editora, Rio de Janeiro, 2012. p. 37-65.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZO, I.G. Reflexões sobre a crise atual. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, por R. e Belluzzo. L.G Coutinho. Brasiliense, 1982.

CARDOSO DE MELLO, J.M. *O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise ( A economia brasileira no último quarto do século XX)*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

CARNEIRO, R. (2010). *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: Oportunidades e riscos*. *Observatório da Economia Global* – no. 4 – Agosto, 2010. CECON/IE/UNICAMP.

- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina*, Capítulo 1. Santiago: Comisión Económica para América latina, 1949.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G. Estado, sistema financeiro e formas de manifestação da crise: 1929/1974. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, por R e Belluzzo. L.G Coutinho. Brasiliense, 1982.
- CRUZ, P. D. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra. (1994).
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *O subdesenvolvimento revisitado*. Economia e Sociedade, agosto de 1992.
- LESSA, C., S DAIN. s.d.
- OREIRO, L.; e PAULA, L.F. *O Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social*. Associação Keynesiana Brasileira (2009).
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, Santiago: CEPAL, 1949.
- SALM, C. e SILVA, L. C. E.. *Industrialização e integração do mercado de trabalho brasileiro*. Texto para Discussão. UFRJ/IEI. Rio de Janeiro. n. 126, 1987.
- SICSÚ, J, PAULA, L.F e MICHEL, R. (2007). *Por que novo-desenvolvimentismo?* Rev. Econ. Polit. vol. 27, no. 4. São Paulo Oct./Dec. 2007.
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_, BELLUZZO, L.G. Notas sobre o processo de industrialização recente. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, por R e Belluzzo. L.G Coutinho. Brasiliense, 1982[1982].
- \_\_\_\_\_. *Ciclo e crise*. Campinas, IE: UNICAMP, Coleção 20 anos 1998.
- \_\_\_\_\_, Serra, J. (1970). *Além da estagnação*. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*, por M.C Tavares. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- WILLIANSO, J. *A short history of the Washington Consensus*. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference. From the Washington
- Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, September 24–25, 2004.



# Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais

*Maria de Lourdes Rollemberg Mollo*

*Pedro Cezar Dutra Fonseca*<sup>1</sup>

## Introdução

O objetivo deste artigo é discutir o conceito de novo-desenvolvimentismo no sentido de, ao esclarecer suas raízes teóricas, contribuir para o desenho adequado das políticas macroeconômicas prescritas ou indicadas para o desenvolvimento do país, este último entendido não apenas como crescimento da produção, mas também abrangendo mudanças estruturais necessárias para torná-lo sustentável, a longo prazo, e mais justo do ponto de vista distributivo.

O interesse crescente pelo tema desenvolvimentismo, após três décadas de arquivamento acadêmico do mesmo, em vista da hegemonia ortodoxa neoliberal, é alvissareiro. Necessário se faz, contudo, aprofundar a discussão para melhor balizar as suas prescrições de política econômica. O chamado novo-desenvolvimentismo é justificado, por seus defensores, a partir de políticas macroeconômicas diferenciadas, mas a concepção desenvolvimentista que une antigos e novos defensores tem raízes teóricas comuns. Em particular, destaque-se que a concepção de estado ativo na persecução dos desenvolvimentos econômico e social é comum às duas versões e criticada pelos ortodoxos neoliberais, e decorre de uma percepção econômica e especialmente monetária diferente da ortodoxia. Essas diferenças teóricas precisam ser destacadas para que se tenha presente às linhas definidoras da controvérsia e possibilite robustecer os argumentos em resposta às críticas antigas e novas dos ortodoxos aos desenvolvimentistas. Em segundo lugar, as diferenças substanciais das duas versões desenvolvimentistas com relação à ortodoxia convencional precisam ser explicitadas e bem entendidas às suas razões teóricas, para evitar prescrições macroeconômicas contraditórias. Essas raízes teóricas serão destacadas na primeira seção do artigo, logo após esta introdução. A análise dos artigos dos autores proponentes do novo-desenvolvimentismo mostra que eles enfatizam diferenças entre este e o “antigo” desenvolvimentismo que não são evidentes por si mesmas e devem ser questionadas. Nosso método de exposição abrange dois planos: o teórico e o histórico. Na primeira seção, a seguir, recorreremos a uma abordagem teórica para defender que os referidos autores mostram certa incompreensão na maneira de conceber o desenvolvimentismo antigo. Uma análise histórica desse conceito, para solidificar este entendimento, será feita na segunda seção do artigo. Por fim, a terceira seção discute o conceito de novo-desenvolvimentismo com o propósito de melhor entender o significado de suas propostas e sua adequação ao conceito de desenvolvimentismo, a partir do que foi exposto nas seções anteriores, e ensaia uma conclusão.

Ao longo do texto privilegiaremos, em particular, as definições e propostas macroeconômicas daqueles que primeiro se serviram da ideia de novo-desenvolvimentismo para criticar e propor alternativas à ortodoxia liberal (Bresser-Pereira e Nakano (2002, 2003), Bresser-Pereira (2004, 2006, 2007, 2011), Bresser-Pereira e Gala (2007, 2010), e Sicsú et al. (2005, 2007). Ao final, serão sumariadas as principais conclusões do artigo.

## 1. Desenvolvimentismo X Ortodoxia: razões teóricas das divergências sobre o papel do Estado

Frente à multiplicidade de usos e acepções em que o termo é empregado, cabe conceituar desenvolvimentismo. Segundo Bielschowsky (1988, p.7), o desenvolvimentismo pode ser definido como a “ideologia de transformação da sociedade brasileira”, assentada em um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do Estado como indutor, agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto. Este autor elabora, ainda, uma tipologia que mostra que o pensamento desenvolvimen-

<sup>1</sup> Os autores (mimollo@unb.br; pedro.fonseca@ufrgs.br) são respectivamente Professores Titulares do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Pesquisadores do CNPq. Artigo publicado na Revista de Economia Política, v. 33, n. 2 (131), abr/jun 2013.

tista não é monolítico, mas abarca dentro dele controvérsias, envolvendo temas relevantes como, por exemplo, o papel do capital estrangeiro e do Estado para a consecução do desenvolvimento. Fonseca (2004, p.226), ao analisar tanto o pensamento como as políticas econômicas que constituíram a experiência histórica brasileira dos governos considerados desenvolvimentistas, concluiu que três elementos sempre constituíram um “núcleo duro” comum às várias manifestações, que são a defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, delimitando o papel do capital estrangeiro e sempre o subordinando a um “projeto nacional”. Embora substituição de importações tenha sido o caminho trilhado pelo Brasil e por alguns países latino-americanos como estratégia de desenvolvimento, principalmente após a década de 1930, no entendimento desses dois autores **não há uma relação necessária, do ponto de vista conceitual, entre ambas**: a associação entre desenvolvimentismo e defesa de um projeto de industrialização verificou-se no Brasil por meio da substituição de importações, mas esta foi uma **forma histórica** de materializá-lo, a qual pode ser superada sem, todavia, superar o desenvolvimentismo como ideologia ou estratégia para o futuro.

Analisando-se os trabalhos dos proponentes do novo-desenvolvimentismo, pode-se concluir que esses **três elementos neles se fazem presentes**, de forma que os mesmos vão ao encontro das conceituações de ambos os autores. Todavia, é com relação ao intervencionismo, a razão e o alcance, que nos centraremos a seguir. O que se destaca nas conceituações de desenvolvimentismo nas quais nos apoiamos é o fato de haver, em qualquer versão, a percepção de que o Estado precisa ser ativo na busca do desenvolvimento econômico, devendo essa busca ser prioritária. Ao contrário, a visão ortodoxa não leva em conta tal prioridade, preterindo-a em favor da estabilidade de preços no que se refere aos objetivos da política econômica. Observe-se, porém, que nem o crescimento é algo visto como pouco importante para a ortodoxia, nem a estabilidade de preços algo indesejável ou negligenciável para os desenvolvimentistas. As prioridades mencionadas, em particular, com relação ao papel do estado em cada uma das visões, decorrem de percepções distintas sobre o que é possível atribuir ao Estado, qual o seu papel e o que se pode esperar dele.

Para a ortodoxia, o papel que o Estado pode ter para impulsionar o desenvolvimento econômico é limitado e discutível porque, em primeiro lugar, o crescimento é algo que depende de iniciativas privadas no fornecimento de fatores de produção e na explicitação das preferências, dependendo, portanto, de fatores privados e reais, preferências e tecnologias em vários mercados. Admite-se que as iniciativas privadas, ao se explicitarem nos vários mercados, conduzem a um crescimento sustentável no sentido de que podem prover as condições para alcançá-lo sem que ele seja inflacionário.

Se observarmos o mercado de fundos de empréstimos, caro a toda a ortodoxia, compreendendo nela neoclássicos, novos-clássicos e também novos-keynesianos, veremos que ele explicita algo importante. Para crescer é preciso investir de forma a aumentar a capacidade produtiva, mas para isso ocorrer de forma não inflacionária é preciso que haja poupança, a qual, ao reduzir o consumo, abriria espaço para o aumento da demanda com o incremento do investimento. Assim, a demanda, no processo de crescimento, não ultrapassa a oferta e, por isso, não gera inflação. É a preferência pelo consumo futuro dos agentes econômicos que, reduzindo o consumo presente, libera recursos para financiar o investimento e, ao mesmo tempo, garante a produção futura dos bens que serão consumidos com atraso. Esse tipo de equilíbrio, segundo a ortodoxia, pode ficar comprometido quando o Estado interfere com a política fiscal, por meio do chamado *crowding-out*, uma vez que a política fiscal expansionista eleva a taxa de juros e inibe o investimento privado (Spencer & Yohe, 1970).

Quanto à política monetária, sua impotência para modificar a capacidade produtiva da economia deve-se à concepção de neutralidade da moeda, a curto ou longo prazo (Mollo, 2004). Isso torna a política monetária potente apenas para controlar preços e, se usada como estimulante do investimento, gerará necessariamente inflação.

Assim, seja na análise do mercado de fundos de empréstimos, seja em vista da aceitação a curto ou longo prazo da neutralidade da moeda, há uma apreensão da moeda como pouco importante por parte da ortodoxia. O crédito passa então a ser visto como mera transferência de recursos dos poupadores para os investidores. Daí porque crédito sem lastro em poupança ou qualquer impulsão monetária criada pelo Estado superior à produção real já existente é inflacionário, distorcendo preços relativos e atrapalhando o papel regulador do mercado o que torna a ação estatal desaconselhável. Ou seja, o estado é impotente para impulsionar o desenvolvimento, do ponto de vista monetário, em função da neutralidade da moeda, e do ponto de vista fiscal, em razão do efeito *crowding-out*.

Diferente é a concepção de Estado que sustenta o desenvolvimentismo, em vista de suas raízes teóricas heterodo-

xas. Bresser-Pereira (2006) destaca que os autores desenvolvimentistas têm sido historicamente ligados, do ponto de vista teórico, aos clássicos e a Marx, à macroeconomia keynesiana e à teoria estruturalista latino-americana. Embora isso seja mais ambíguo e discutível em Smith e, mais ainda, em Ricardo, em cada uma das outras visões mencionadas, em maior ou menor grau e de maneira mais ou menos explícita, a aceitação de um papel estimulador efetivo do estado marca diferença com relação à ortodoxia. O que se pode ponderar, em adição, é que cada approach defende a intervenção por diferentes razões, daí resultando medidas de política econômica de alcance e magnitudes diversas.

A preferência pelas políticas desenvolvimentistas, por parte dos marxistas, decorre de perceberem que elas, de fato, podem promover impactos duradouros reduzindo o desemprego e, nesse sentido, proporcionar melhor posição do trabalhador na relação capital-trabalho. Não se trata, porém, de pensar no estado como solução para os problemas, posto que inerentes ao capitalismo como modo de produção. O estado tem sempre um papel, segundo os diversos autores, como de garantia da propriedade privada; de regulação para evitar ou atenuar crises; de regulamentação do conflito capital-trabalho; de provisão da infraestrutura necessária à acumulação do capital; de ajuda ao capital nacional nos mercados internacionais; de garantia da individualização dos sujeitos privados como proprietários de mercadorias; de gestão da força de trabalho – administrando a manutenção do exército industrial de reserva; e, finalmente, de gestão da moeda, ao exercer suas prerrogativas de poder público para intermediar interesses privados e assegurar que a moeda possa cumprir seu papel na solução da contradição privado-social das economias produtoras de mercadorias<sup>2</sup>. Em qualquer caso, porém, os marxistas evitam o voluntarismo, ou o entendimento segundo o qual é possível resolver terminantemente, via Estado, os problemas econômicos que decorrem da lógica contraditória do sistema capitalista e que tende a tornar seu desenvolvimento desigual e excludente.

No keynesianismo destaca-se, em particular, o marco teórico mais radicalmente diferente dos neoclássicos ortodoxos, o dos pós-keynesianos. Desse ponto de vista, o Estado, tanto com a política fiscal quanto com as políticas monetária e cambial, pode contribuir para o desenvolvimento econômico ao adotar medidas voltadas ao pleno emprego e ao aumento da produção, sem que isso seja necessariamente inflacionário.

Para Keynes (1980), a manutenção de nível satisfatório de emprego depende de gastos de consumo e investimentos que podem ser impedidos pela preferência pela liquidez. Em particular, isso é ruim ao inibir investimentos, com o conseqüente efeito multiplicador sobre a produção e o emprego. Nessas circunstâncias, tanto a política monetária quanto a política fiscal assumem um papel relevante. A injeção de liquidez pode acalmar investidores, estimular o investimento e, com isso, encorajar mais o emprego (Davidson, 1991). Mas a percepção geral da incerteza pode ser tal que todo recurso líquido criado seja retido, situação da armadilha pela liquidez, razão pela qual Keynes considerava a política fiscal mais garantida, por depender menos da reação dos demais agentes econômicos. O Estado pode reduzir a incerteza devido ao seu poder centralizador de informações, mobilizador de recursos e influenciador da demanda efetiva, e agirá independentemente da incerteza, porquanto seu objetivo não é obter lucro. Por isso Keynes espera vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, criando um ambiente macroeconômico favorável para os investimentos privados, regulando seu ritmo ao compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar a demanda agregada no nível de pleno emprego.

Vale destacar, para efeito da análise do desenvolvimentismo, a defesa do papel do Estado na manutenção do pleno emprego de longo prazo, evitando flutuações acentuadas, e que isso não significa dar pouca importância ao equilíbrio das finanças, nem é necessariamente inflacionário. Sobre o primeiro desses aspectos, diz Keynes (1980), é preciso contar com grande parte do total do investimento influenciado por instituição pública ou controlado por ela em programa de longo prazo, para reduzir flutuações e queda do mesmo<sup>3</sup>.

Quanto ao equilíbrio das contas, este não seria incompatível com a presença de um estado atuante e incentivador do pleno emprego. Ele trabalhava com dois tipos de orçamento: (i) o orçamento corrente e (ii) o orçamento de capital. O orçamento corrente representa os gastos de consumo correntes do governo e deve estar preferencialmente equilibrado. O orçamento de capital refere-se aos projetos de investimento do governo e deve ser equilibrado no longo prazo com os próprios recursos que se espera obter com a execução plena dos projetos. A manutenção

2 Para confronto entre visões marxistas do papel do Estado, ver, por exemplo, Clarke (1991), Bonefeld & Holloway (1992) e Mollo (2001).

3 Kalecki (1977) é de certo modo até mais enfático, pois associa o subdesenvolvimento à escassez de capital e lembra a possibilidade de inflação, para o que defende planejamento estatal como forma de superar a longo prazo o subdesenvolvimento amenizando as pressões inflacionárias.

da economia na trajetória de crescimento visando ao pleno emprego deveria ser sustentada, principalmente, pelos gastos de capital. Ao assim atuar, o estado garantirá gastos que melhorarão as expectativas privadas e estimularão o investimento, a renda e o emprego.

No que tange ao caráter não necessariamente inflacionário das contas públicas, Keynes destaca o estímulo monetário ou fiscal dado ao investimento e ao crescimento consequente da economia como instrumentos para garantir, por um lado, o aumento da produção e da capacidade produtiva, levando à expansão da oferta após o aumento de demanda. Assim, a médio e longo prazos não é necessário esperar pressão sobre os preços. Por outro lado, o aumento da produção incrementa a arrecadação e permite pagar as dívidas ou cobrir os déficits. Em qualquer caso, há um papel do estado fundamental na garantia do desenvolvimento estimulando o investimento, “*to prevent large fluctuations by a stable long-term programme*” (Keynes, 1980, p. 322).

No que se refere aos estruturalistas, o papel do Estado aparece já na frase de Prebisch em que ele define o desenvolvimentismo, uma vez que a política de desenvolvimento, segundo ele, “significa um **esforço deliberado** de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (Prebisch, 1961, p.35, grifos nossos).

Para os estruturalistas, o desenvolvimento dos países periféricos “está intimamente ligado ao curso das exportações”, cujo ritmo “impõe limites ao desenvolvimento espontâneo da economia” (Prebisch, 1961, p. 7), uma vez que freia as importações necessárias ao crescimento. Trata-se de problemas estruturais, os quais requerem não apenas uma política anticíclica do Estado, mas ações mais persistentes e de longo prazo. Esta, porém, é dificultada por insuficiência de poupança e outros fatores que conduzem à inflação. Nas suas próprias palavras, a inflação ocorre porque a economia é estruturalmente vulnerável, porque existem fatores regressivos de distribuição de renda, porque há insuficiência de poupança para acelerar as inversões, dada uma estrutura econômica e social” (p. 10). Assim, cabe ao Estado, por um lado, “fazer desaparecer a demanda excessiva de importações e desviá-la internamente para manter, em forma não inflacionária a demanda de fatores produtivos empregados nas atividades de inversão” (p. 47-47); “manter o volume de inversões antes realizadas inflacionariamente, cobrindo-as, porém, com poupança proveniente de impostos e da contribuição de recursos internacionais” (p. 21); introduzir reformas estruturais no próprio Estado, que “terá que estabelecer uma clara distinção entre gastos crescentes da administração e as inversões internas que devem crescer ao ritmo imposto, de um lado por considerações de política econômica e social, e de outro pelas importações de bens de capital” (p. 31). Nota-se, destarte, que Prebisch elaborava um diagnóstico em consonância com seu momento histórico, cujos problemas de balanço de pagamentos se localizavam fundamentalmente nas transações correntes, mais precisamente na balança comercial, quando as exportações majoritariamente de produtos primários cumpriam a função de gerar divisas para sustentar o fluxo de importações de bens de capital e intermediários necessário para viabilizar a industrialização.

O desenvolvimentismo latino-americano, portanto, é tributário de diferentes correntes teóricas, principalmente no que tange à defesa da ação estatal (Bielschowsky, 1988; Fonseca, 2000; Boianovsky, 2010; e Malta, 2011). Sua peculiaridade reside justamente em ter recorrido a diferentes approaches e arcabouços teóricos com vistas a embasar políticas voltadas a superar o subdesenvolvimento, o que lhe confere um caráter que se poderia qualificar, embora com certa licenciosidade, de eclético e pragmático.

## 2. Populismo, desenvolvimentismo e o papel do Estado

Nos textos proponentes do novo-desenvolvimentismo, ao justificar o adjetivo novo em seu nome, faz-se referência a algumas críticas que, embora atribuídas à ortodoxia, foram assumidas pelos autores. Destaque-se, em particular, a associação entre desenvolvimentismo e irresponsabilidade fiscal ou despreocupação inflacionária. Bresser-Pereira (2006, p. 8), por exemplo, chama atenção para o fato de que “a ortodoxia convencional torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica”. Mas ao propor uma terceira via entre o “populismo” e a ortodoxia convencional, chamando-a de novo-desenvolvimentismo, parece concordar com a crítica. Assim, o primeiro objetivo desta seção é visitar a história econômica do desenvolvimentismo no Brasil, de forma a avaliar a pertinência desse posicionamento.

Frente à impossibilidade de analisar detalhadamente cinco décadas de política econômica brasileira, nossa opção metodológica recaiu em focar determinadas linhas definidoras dos governos de Vargas (1930-45 e 1951-54) para, por meio de um contraexemplo, mostrar que essas críticas ao “velho” desenvolvimentismo não procedem. A escolha dos governos de Vargas não é fortuita e se deve não apenas à sua longa duração - praticamente duas décadas - mas também pela associação, fartamente explorada pela literatura, entre esses governos e o desenvolvimentismo.

Ao se procurar desvendar o significado e o caráter das medidas de política econômica e testar a procedência de as mesmas serem qualificadas como “irresponsáveis”, “populistas” ou descompromissadas com a estabilidade monetária, fiscal ou cambial, entende-se, também por uma escolha metodológica, que a análise não pode se restringir a seus resultados, posto que nem sempre o pretendido *ex-ante* pelos *policymakers* se realiza. Como ilustram vários exemplos, inclusive da conjuntura mais recente, fatores intervenientes, inclusive exógenos (de natureza política, ou conjuntura internacional) muitas vezes são decisivos na determinação dos resultados *ex-post*. Assim, faz-se necessário enfocar três planos como cortes analíticos: (a) as intenções ou propostas; (b) as medidas implantadas; e (c) os resultados obtidos. Só a análise integrada dos mesmos pode auxiliar na caracterização da política econômica, indo além da qualificação, por meio de adjetivos que podem expressar apenas um julgamento apriorístico.

A análise dos governos de Vargas, **em qualquer um dos três planos**, mostra que sempre houve a preocupação com a estabilidade monetária, fiscal e cambial. Esta sempre se fez presente nos discursos e manifestações verbais tanto do presidente da República como de seus sucessivos ministros; foi materializada em também sucessivas medidas de política econômica e, finalmente, a maior parte bem sucedida quanto aos resultados alcançados. Assim, pode-se afirmar que **o desenvolvimentismo do período, assim como a industrialização por meio da substituição de importações, coexistiu com propostas e com atos efetivos que reconheciam a importância da estabilidade nas contas públicas, no orçamento e no balanço de pagamentos**. Embora seja corrente, como expressão ideológica da ortodoxia, a relação umbilical entre desenvolvimentismo e irresponsabilidade na condução da economia, rotulada de “populismo econômico”, a mesma não se sustenta ao recuperarmos os traços mais marcantes do período, como se mostrará adiante.

*Primeiro Governo de Vargas* - O novo governo empossado com a “Revolução de 1930” justamente diagnosticou como principal gargalo, a **exigir imediata intervenção**, os déficits públicos - decorrente da queda na arrecadação, inclusive pelo peso dos impostos de importação nas receitas federais - e do balanço de pagamentos - queda das quantidades e dos preços dos exportados, principalmente do café, que perfazia entre 1924-29, em média, 72,5% do valor das exportações (Villela e Suzigan, 1973). De forma surpreendente, a proposta orçamentária para os primeiros anos, de 1931 a 1933, **previa superávits**, desde logo explicitados por Vargas como desejáveis na mensagem enviada à Constituinte de 1933, no qual atribuía os déficits no orçamento a fatores “não previstos”: uma seca no nordeste e a revolta de 1932 em São Paulo. O governo, à medida que passavam os anos, e principalmente após o golpe do Estado Novo, em 1937, aprofundava a intervenção governamental, o que lhe confere caráter desenvolvimentista e pró-industrialização. Mas o intervencionismo começou na própria cafeicultura, com novos impostos para desestimular a produção (pagamento em espécie de 20% do café exportado, em 1931, e posteriormente um mil-réis para cada cafeeiro plantado no estado de São Paulo). Essas medidas, ao mesmo tempo, auxiliavam na expansão das receitas para financiar a compra, estocagem e, posterior, destruição do café. Com, isso, o governo lançou mão de políticas para aumentar a produção e sustentar a demanda, antecipando na prática as teses keynesianas, como bem interpretou Furtado (1977) em sua análise clássica. Mas estas não foram definidas “irresponsavelmente”, pois acompanhadas de medidas visando centralizar e a aumentar a arrecadação, inclusive institucionais, tanto por via democrática como a reforma tributária de 1934 ou, de forma autoritária e em maior envergadura, na Carta Outorgada de 1937.

Não passou despercebida, por autores críticos ao desenvolvimentismo e perfilhados da ortodoxia, a preocupação do governo com o aumento da arrecadação, a tal ponto que Pelaéz (1972, 1979), por exemplo, chegou ao paroxismo de criticar os que viam o governo como “keynesiano” ou “desenvolvimentista”. Todavia, o equívoco dessa interpretação vem à baila ao lembrarmos: (a) o governo, concomitantemente, lançou mão de política monetária expansionista, assumindo, na prática, uma concepção de não neutralidade da moeda; à época havia deflação, de forma que um possível aumento dos preços decorrente da expansão monetária não era temido (quem sabe até desejado); (b) ampliou seu intervencionismo, por meio da complexificação do aparelho do Estado, com a criação

de órgãos e institutos, visando estimular as exportações e a diversificação agrícola (institutos do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Pinho etc.) e a produção industrial, que culminou com a criação da primeira empresa estatal voltada diretamente à produção, em 1941: a Companhia Siderúrgica Nacional. Essas medidas institucionais, assim como a legislação (na área do trabalho e códigos de Minas e de Águas, p. e. ), por sua envergadura e nexos entre si, mostram que as mesmas não podem ser interpretadas como fortuitas ou casuais, pois **somente fazem sentido se admitirmos a intencionalidade quanto a um projeto de industrialização**, em superação ao modelo agroexportador vigente antes de 1930.

Também na área cambial não se pode referendar as teses que associam desenvolvimentismo à “irresponsabilidade” ou “populismo”. Ao contrário do que os modelos de populismo cambial preveem<sup>4</sup> - valorização da taxa de câmbio propiciando aumento “artificial” do mercado interno com aumento do consumo -, a política na década de 1930 foi de desvalorização do mil-réis, inclusive devido à gravidade da crise cambial. A mesma política vigorou com o “câmbio por cooperação” do período da II Guerra. Quanto aos resultados, os mesmos foram francamente positivos. A participação do café caiu para menos de 50% do valor das exportações na década de 1930 e, em 1944, pela primeira vez desde a Depressão, as exportações superaram a produção anual (Fonseca, 1989, p. 156, 213). Por isso, em vez da irresponsabilidade, a herança deixada pelo governo Vargas foi de divisas acumuladas, as quais parte da literatura acusa Dutra, que o sucedeu, de gastar com a importação de supérfluos no Pós-Guerra, o que teria propiciado a crise cambial de 1947 (por um governo tido como mais conservador e muito distante de qualquer “populismo”).

O forte crescimento econômico do período (somente a indústria de transformação cresceu 11,2%, entre 1933-39) mostra **a compatibilização entre os propósitos desenvolvimentistas e o controle das contas públicas**. A marca do desenvolvimentismo, ao contrário do que postulam a ortodoxia e os teóricos do novo-desenvolvimentismo, não é ignorar as restrições orçamentárias ou do balanço de pagamentos; ao contrário, a análise da política econômica desse período mostra que o governo assumiu a necessidade de administrá-las, inclusive com a consciência, manifesta em pronunciamentos das autoridades, de que fortes desequilíbrios fiscais e cambiais voltar-se-iam contra os próprios objetivos do crescimento (pela razão óbvia de que inviabilizaria a ação estatal). Em contraste com a ortodoxia, que assume o trade off entre estabilidade e crescimento acelerado, a experiência histórica brasileira dos governos de Vargas não referenda tal relação simplista<sup>5</sup>. **Ao contrário, sugere que tanto os propósitos como os atos efetivos do governo deram-se no sentido de procurar o equilíbrio no orçamento e no balanço de pagamentos compatibilizando-o com o desenvolvimento, conquanto este último fosse sempre a prioridade**. Para o pensamento desenvolvimentista, o crescimento é a variável que se busca maximizar, é sobre ela que se concentram os esforços do governo, sem que a estabilização seja desconsiderada. Já para a ortodoxia, inverte-se o foco da política econômica, pois a taxa de crescimento é que se deve adequar à prioridade definida pela estabilização, uma vez que o crescimento impulsionado pelo governo é visto geralmente como inflacionário. Assim, a diferença maior entre ambos, do ponto de vista teórico, como já se mencionou, não está em um deles ignorar crescimento e estabilização como valores, mas em aceitar ou não a neutralidade da moeda e, por conseguinte, as implicações decorrentes dessa escolha na formulação da política econômica. A indefinição quanto a esse ponto nos parece que precisa ser esclarecida pelos teóricos do novo-desenvolvimentismo, de forma a evitar prescrições de política inadequadas.

*Segundo Governo de Vargas* - Neste registra-se, da mesma forma, a tentativa de conciliar os interesses desenvolvimentistas com estabilização, e talvez de forma mais visível, pois a gravidade da situação das contas públicas se aguçou ao longo do período governamental (Vianna, 1987; Saretta, 2000; Bastos, 2004, 2009; Fonseca, 1989, 2010, 2011; e Fonseca e Monteiro, 2005). A inflação quase triplicou (de 3,5%, em 1948, para 9,4%, em 1950), enquanto o déficit público e o do balanço de pagamentos cresciam - este principalmente pela escassez de moedas conversíveis. O governo, ao assumir, não hesitou em executar um rápido ajuste nas contas públicas, denominado pelo ministro Horácio Lafer de “fórmula” Campos Sales-Rodrigues Alves, ou seja, para se chegar a uma fase de crescimento acelerado precisava-se inicialmente passar por um período de estabilização. Pode-se discorrer até que ponto esta expressão não era mais um jogo retórico com vistas a ganhar credibilidade; todavia, o governo num

4 Sobre populismo econômico, veja-se: Fonseca (2011) e a coletânea organizada por Bresser-Pereira (1991) com os mais representativos artigos sobre o tema até sua publicação. Ver, em particular, o texto de Eliana Cardoso e Ann Helwege, com título sugestivo: “Populismo, ganância e redistribuição”, lembrando Perón, Vargas e Goulart.

5 Conforme Bastos (2009, p. 19): “O combate à inflação deveria ser realizado em duas frentes, *simultâneas e complementares*: ampliar a produção com apoio decidido das políticas cambial e de crédito, e assegurar equilíbrio orçamentário”.

primeiro momento restringiu o crédito e conteve as demandas salariais. No plano dos resultados, observa-se que o governo procurou simultaneamente cortar gastos e, sobretudo, aumentar receitas. Enquanto os gastos caíram de Cr\$ 23,67 para Cr\$ 20,78 milhões, de 1950 para 1951, as receitas da União cresceram de Cr\$ 19,37 para Cr\$ 23,17 milhões, no mesmo período (IBGE, 1987, p. 571).

O principal gargalo, todavia, não era o déficit público, que **se logrou manter sob controle**, mas o balanço de pagamentos, cujo desequilíbrio não resultava de nenhuma “irresponsabilidade” ou “populismo”, mas, sobretudo, da paridade fixa do cruzeiro com o dólar, estabelecida pelo acordo de Bretton Woods, a qual, somada à inflação que vinha do governo Dutra, acabava por sobrevalorizar o cruzeiro, tornando a situação gradualmente insustentável. Todavia, o rompimento com o Acordo teria um custo político (embora pudesse, esse sim, ser explorado politicamente de forma midiática ou “populista”). Ademais, a valorização cambial contribuía para o combate à inflação e para o setor industrial que comprava insumos do exterior com dólar baixo, e ao mesmo tempo barrava os bens de consumo concorrentes, a partir do sistema de licenciamentos às importações, segundo a “essencialidade do bem” em cinco faixas, estabelecida no governo Dutra. **Por esse mecanismo, a valorização cambial beneficiava, na ocasião, a indústria, ao contrário da situação atual, posto que esta se voltava prioritariamente ao mercado nacional, e as importações eram barradas ou incentivadas pelas faixas de importação estabelecidas politicamente, em consonância com os objetivos desenvolvimentistas; não por mecanismos de mercado.**

Mas em 1953, a situação chegava ao seu limite e a resposta do governo - a Instrução 70 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) - ilustra com tipicidade como a arquitetura institucional evidencia o compromisso do desenvolvimentismo com a estabilidade de preços sem, contudo, condicioná-lo ao baixo crescimento. Em primeiro lugar, por reconhecer a necessidade de medidas pró-estabilização e que o sistema de licenciamentos não mais conseguia arbitrar a escassez de divisas. Em segundo, diferentemente da ortodoxia, por rejeitar o ajuste pelos mecanismos estritos de mercado (como fez a Instrução 204, do governo Jânio Quadros, que desvalorizou o cruzeiro por volta de 100%, imputando o ajuste à produção nacional). Em terceiro, por procurar atenuar os custos decorrentes da desvalorização sobre o setor produtivo, em consonância com os objetivos desenvolvimentistas.

Como?

A Instrução 70 substituiu o sistema de licenciamentos por leilões de câmbio em que se mantinha **formalmente** a paridade fixa com o dólar (US\$ 1 = Cr\$ 18,50), mas na prática os leilões impunham um ágio sobre esse “piso”, de acordo com cinco faixas para importação, o que significava que a desvalorização cambial - e, portanto, os custos dela decorrentes - recaía sobre cada setor conforme as prioridades estabelecidas politicamente pelo governo, como mais ou menos essenciais. Da mesma forma, estipulava uma bonificação de Cr\$ 5,00 para as exportações de café e de Cr\$ 10,00 para as de outros bens, em benefício do setor exportador e da balança comercial. Desta forma, a Instrução ao mesmo tempo: (a) administrou a crise tentando resguardar os objetivos desenvolvimentistas, pois aumentava a disparidade entre os preços relativos dos bens de consumo importados concorrentes com o similar nacional e os tidos como supérfluos, os quais encareciam relativamente aos bens de capital e insumos necessários à produção industrial e agrícola; (b) incentivou as exportações, mas também politicamente optou por sua diversificação, tratando o café desigualmente dos demais setores; (c) manteve formalmente a adesão ao Acordo de Bretton Woods, pois a paridade fixa sempre era a referência tanto para os leilões como para as exportações<sup>6</sup>; (d) aumentou as receitas públicas, pois a diferença entre o ágio resultante dos leilões e a bonificação dada aos exportadores era positiva, o que ajudava a diminuir o déficit público; (e) e, finalmente, representou solução não apenas temporária para o balanço de pagamentos, pois o sistema de leilões perdurou até o início dos anos 60 (governos Café Filho e JK)<sup>7</sup>.

Esses exemplos dos governos de Vargas não dão guarida às críticas que historicamente o pensamento ortodoxo dirigiu ao desenvolvimentismo e que de certa forma são assumidas pelos proponentes do novo-desenvolvimentismo<sup>8</sup>. Não se ignora que houve déficit público em alguns exercícios do período analisado, mas nada que fugisse

6 Essa era uma medida importante para negociar os empréstimos relativos aos projetos propostos pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, cujo impacto esperado no balanço de pagamentos era positivo.

7 Nem E. Gudín, ministro de Café Filho e crítico do intervencionismo desenvolvimentista, teve coragem de suspendê-los.

8 Em trabalho anterior à proposta do novo-desenvolvimentismo, Bresser Pereira (1991, p. 8) já fazia a ligação entre populismo e desenvolvimentismo: “O populismo econômico está baseado em um distributivismo ingênuo e em um desenvolvimentismo que não mede custos”. Todavia, excluía Vargas: “Getúlio Vargas foi um clássico líder populista que jamais adotou o populismo econômico”. Surpreende, pois, seu posicionamento crítico em trabalhos recentes ao “velho” desenvolvimentismo.

ao padrão internacional da época, mesmo de países que não passavam por uma industrialização substitutiva de importações; e de forma alguma se registrou um descontrole estrutural ou permanente das finanças públicas. Isso parece ter ocorrido em certas conjunturas do período da substituição de importações, como no período de JK e os anos que lhe sucederam, ou a partir de meados da década de 1970, mas por razões muito mais complexas que decerto não permitem a generalização da inferência segundo a qual déficit público e substituição de importações sejam dois fenômenos indissociáveis.

### 3. O conceito de novo-desenvolvimentismo e as políticas macroeconômicas prescritas

O novo-desenvolvimentismo, segundo Bresser-Pereira (2004), é uma proposta para se retomar a estratégia desenvolvimentista do Brasil, mas de forma atualizada e adaptada a seu estágio de desenvolvimento. Os textos que o introduziram referem-se todos a diferenças com relação ao desenvolvimentismo – este tido como “antigo” ou “ultrapassado”-, recurso com o qual se legitima o adjetivo novo. Segundo ainda Bresser-Pereira (2006, p. 7), “na medida em que o antigo desenvolvimentismo estava baseado na substituição de importações, estavam embutidas nele as razões de sua própria superação”. Mas o próprio autor afirma pouco antes que “o desenvolvimentismo não era uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento”. Também em Sicsú et al. (2005, p. XXXIII) vemos que há argumentos conjunturais para a mudança de nomenclatura. Justificam-na com base em “uma nova realidade diversa” daquela da substituição de importações. O desenvolvimentismo, segundo os autores, “focava suas políticas defensivas na balança comercial”, enquanto “o protecionismo moderno deve ser o da conta de capitais” (p. XLVI). Ao associá-lo, porém, a um período histórico ou a conjunturas específicas, o que se diminui é a importância da idéia de estratégia de desenvolvimento, a qual o próprio Bresser-Pereira (2006, p. 13) define como “um conjunto de instituições e de políticas orientadas para o desenvolvimento econômico”. Esse conjunto, a nosso ver, pode voltar-se em determinado período histórico para o mercado interno, em outros para o externo, priorizar substituição de importações ou estímulo às exportações ou, ainda, propor medidas específicas em cada país e em cada conjuntura, **sem que se perca o que há de essencial: é preciso uma estratégia nacional de desenvolvimento com a participação ativa do Estado, posto que não é algo que possa brotar espontaneamente, sem intencionalidade ou “ato deliberado”, como o próprio Prebisch havia assinalado na já mencionada referência.**

Essa é a diferença fundamental entre os desenvolvimentismos e a ortodoxia neoliberal, em razão dos marcos teóricos distintos que balizam as duas estratégias: a estratégia ortodoxa responsabiliza o mercado pelo desenvolvimento, enquanto a desenvolvimentista vê o Estado sempre necessário, embora propondo, regulamentando e intervindo de forma diferente conforme a conjuntura, as necessidades específicas e o projeto nacional desejado pelo país. Os argumentos conjunturais podem até justificar o título novo-desenvolvimentismo e, mais ainda, o fato de um ter vindo cronologicamente após o outro. Mas, a estratégia desenvolvimentista deve ser única nos dois casos.

Entendido o desenvolvimento como uma estratégia que exige um Estado ativo para alcançá-lo, é interessante retomar as políticas macroeconômicas prescritas ou propostas pelo novo-desenvolvimentismo para, à luz das suas raízes teóricas, discutir sua pertinência e coerência. Isso porque, por um lado, os autores prescrevem políticas diferentes dentro do próprio novo-desenvolvimentismo e arrolam distorções que o desenvolvimentismo teria gerado. Assim, cabe nesta seção, em segundo lugar, discutir as políticas macroeconômicas propostas pelo novo-desenvolvimentismo, à luz das análises feitas no item 1 e 2, evitando políticas contraditórias entre si ou com relação ao marco teórico que lhe deu origem, de forma a garantir-lhes os resultados almejados.

Em Sicsú et al. (2005, XLIII), de inspiração pós-keynesiana, a política econômica “relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa aumentar o nível de demanda agregada, para criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos”. Destacam-se como preocupações garantir mercado forte, mas regulá-lo, de forma que a concorrência não leve à concentração ou monopólio, com desemprego, falências, aumento de preços e redução da qualidade dos produtos. Estado atuante para enfrentar a vulnerabilidade externa, para facilitar a transferência de tecnologia e sua absorção pelo aparelho produtivo, por meio de um sistema nacional de inovação, e para auxiliar na qualificação dos trabalhadores e nas transformações produtivas. Finalmente, para buscar equidade, o que requer como condição garantir crescimento.

Já para Bresser-Pereira (2007), o novo-desenvolvimentismo busca fortalecer o Estado fiscal, administrativa e políti-



camente, e dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente. Considera essencial aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações, condicionando o aumento dos investimentos à diminuição da taxa de juros e à existência de uma taxa de câmbio competitiva. À primeira vista, parece inexistir diferenças marcantes entre as duas visões e destaca-se algo importante, que é a prioridade ao investimento, para garantir aumento de oferta e de capacidade produtiva, além de emprego e renda. Todavia, o autor assume que a “variável-chave” da política de desenvolvimento deve ser a taxa de câmbio (Bresser-Pereira, 2010, p. 669), que apresenta uma tendência estrutural à sobrevalorização, levando a diferença entre a taxa de câmbio de “equilíbrio industrial”, necessária para manter o crescimento, e a taxa de equilíbrio “corrente”. A apreciação cambial, responsável pela desindustrialização ou “doença holandesa”, tem sua origem nas transações correntes; só num segundo momento “continua a pressionar a taxa de câmbio para baixo porque atraem capitais externos” (p. 678). Salienta que, ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que dava prioridade ao mercado interno, a industrialização deve ser “orientada para as exportações”; trata-se, em suas palavras, de um “modelo exportador”, capaz de aproveitar vantagens locais, como a mão de obra barata (p. 679).

A opção por esse modelo exportador ajuda a explicar porque Bresser-Pereira centra seu intervencionismo na taxa cambial e propõe papel “moderado” para o Estado no investimento e na política industrial, associado a políticas monetárias e fiscais mais afinadas com a ortodoxia e crescimento com investimento e poupança interna (2007, p. 124). Essa preocupação, porém, deixa de lado o fato de que, mesmo sem “estatização dos investimentos” – fato que parece lhe preocupar –, mesmo em sua proposta o Estado precisa assumir um papel forte, para impedir que a preferência pela liquidez iniba a decisão de investir mesmo privada. É o caso quando, mantendo taxas de juros dos títulos públicos baixas, se desestimula a preferência pela liquidez dos poupadores, que passam a emprestar a médio e longo prazos, garantindo sem problemas o *funding* dos investimentos. É ainda quando, por meio de câmbio administrado, se estimula as exportações e a produção interna de mercadorias com alto valor adicionado. Finalmente, só esse papel ativo do Estado, dentro da estratégia desenvolvimentista, evita ou reduz a tendência à concentração de capital que o sucesso da própria concorrência de mercado gera, e procura assegurar resultados mais equitativos nas economias de mercado.

Ao priorizar exportações, Bresser-Pereira (2010) localiza o problema atual no desempenho das transações correntes, enquanto em Sicsú *et al.* (2005) o problema está na conta de capitais. Não fosse a prioridade às exportações, a variável-chave não seria a taxa de câmbio, mas a de juros, cuja queda, ao evitar entrada de capitais especulativos, impediria a apreciação cambial e beneficiaria não apenas as exportações, mas o desenvolvimento do mercado interno, preterido na proposta, conforme já observado por Morais e Saad-Filho (2011). O desenvolvimento do mercado interno, além do das exportações, permite avançar na questão redistributiva, ao ampliar as oportunidades de emprego e salário. Assim, embora na prática a referida “estatização” possa não se fazer mais necessária, o mesmo não se pode dizer da necessidade de uma política industrial – sem a qual, à luz da conceituação anteriormente assumida, não se pode falar em desenvolvimentismo.

Quanto à preocupação com a poupança interna, obedece ao previsto no mercado de fundos de empréstimos e busca na poupança o financiamento do investimento. Como vimos na seção 1, este poderá ser feito mediante crédito, com a poupança resultante (ex-post) sendo exatamente igual ao investimento, por uma razão puramente contábil. Assim, o que importa não é a poupança; conforme Keynes (1983b, p. 222): “*there will be exactly enough ex-post saving to take up the ex-post investment and so to release the finance which the latter had been previously employing*”. Isso, porém, só ajudará o investimento se a preferência pela liquidez dos poupadores não impedir. Só nesse caso ela será emprestada aos investidores dentro dos prazos médios ou longos compatíveis com as maturações dos seus investimentos para consolidá-los. É preciso que esses recursos de médio e longo prazo possam saldar as dívidas de curto prazo que os investidores tomaram no início do processo de investimento (*finance*), permitindo-os esperar a maturação dos mesmos para pagar a dívida completa. Daí porque, para Keynes (p. 222), “*the public can save ex-ante, ex-post, and ex-anything else until they are blue in the face without alleviating the problem in the least*”, que é o de liquidez na mão dos investidores tanto para financiar os primeiros gastos como para fazer o *funding* dos mesmos.

A insuficiência de poupança só gera inflação sob a hipótese ortodoxa de neutralidade da moeda, porque só nessa hipótese a moeda não estimula o aumento da capacidade produtiva a médio ou longo prazo (Mollo, 2004). Observe-se que tanto Marx e Keynes, quanto economistas heterodoxos como os que participaram das controvérsias

monetárias do século XIX<sup>9</sup>, ou Schumpeter, entre outros, ao contrário dos liberais ortodoxos, atribuem à moeda um papel de destaque que precede o investimento e a acumulação de capital e, assim, estão na base do crescimento econômico. No caso de Marx, o ciclo completo de reprodução do capital (D-M (FT e MP) - .....P.....- M'-D') se inicia com o dinheiro comprando as mercadorias força de trabalho e meios de produção que, no processo e produção garantem a geração de excedente e ampliam a produção e a capacidade produtiva da economia. O crédito, nesse sentido, potencializa esse processo. Schumpeter, por sua vez, percebe o papel do crédito no fomento às inovações e a destruição criativa que está na base do desenvolvimento. Keynes analisa o papel dos bancos como fundamental para garantir os recursos para financiamento do investimento. É essa disponibilidade de crédito, proveniente da queda da preferência pela liquidez dos bancos, que garante a concretização investimento e, assim, o crescimento da renda e do emprego. É esse aumento da produção e da capacidade produtiva que reduz a importância, nessas análises, da tese de inflação provocada pela expansão do crédito.

Em artigo mais recente, Bresser-Pereira (2011) parece, inicialmente, rever sua posição sobre a poupança. Ao listar pressupostos e recomendações do novo-desenvolvimentismo, há referência explícita à não dependência do investimento com relação à poupança. Todavia, no mesmo artigo o autor retorna à defesa da poupança, ao afirmar adiante que “a prevenção de crises financeiras é feita através da política de crescimento com poupança interna”. Se aqui se trata de impedir o endividamento, é preciso alterar os termos usados, de forma a não confundir com a postura de investimento financiado por poupança prévia cara à ortodoxia. Salvo esse aspecto, parece-nos pertinente e empiricamente defensável sua tese referente às limitações do crescimento fortemente ancorado no financiamento externo (menos típico do período de Vargas e mais de JK e da década de 1970), seja por seu impacto futuro no balanço de pagamentos seja por sua possibilidade de resultar mais em aumento da demanda de consumo do que em investimento.

Inegavelmente, para que o estado possa exercer um papel ativo, como prescrito pela estratégia desenvolvimentista, as finanças públicas precisam estar bem. Isso, porém, é diferente de ver o crescimento com base na demanda e no déficit público como “uma das mais graves distorções que sofreu o desenvolvimentismo nas mãos de seus epígonos populistas” (Bresser-Pereira, 2006, p. 15). Afirmações como essa enfraquecem a ideia de desenvolvimentismo como estratégia, fortalecendo a ortodoxia que se quer criticar, além de negligenciar uma experiência histórica brasileira que, embora seja passível de críticas, foi exitosa no propósito de industrializar o país. Assim, é preciso evitá-las já que, a despeito das questões aqui levantadas, reconhecemos nos trabalhos dos novos-desenvolvimentistas não apenas pertinência e qualidade, mas louvamos sua iniciativa, assim como a de todos aqueles que se propõem a construir alternativas para que o país retome, de forma superior, o curso histórico de desenvolvimento que foi interrompido na penúltima década do século XX.

## Referências Bibliográficas

BASTOS, P. P. Z. (2004) “O Presidente Desiludido: a Campanha Liberal e o Pêndulo de Política Econômica no Governo Dutra (1942-1948)”. *História Econômica e História de Empresas*, 7(1): 99-135.

\_\_\_\_\_. (2009) “Qual o Projeto Econômico Varguista?”. \_\_\_\_\_. “Qual era o projeto econômico varguista?” *Revista Estudos Econômicos*, Vol. 41(2), pp. 345-382, abr.-jun. 2011.

BIELSCHOWSKY, R. (1988) *Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPA/INPES.

BOIANOVSKY, M. (2010) “A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950's”. *History of Political Economy*, summer.

BONEFELD, W.; HOLLOWAY, J. (1991) *Post-Fordism and Social Form: a Marxist Debate on the Post-Fordism State*. London: Macmillan.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1991) (Org.) *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel.

<sup>9</sup> E os papelistas no Brasil no final do século XIX, como uma das vertentes precursoras dos desenvolvimentistas (Fonseca e Mollo, 2012).

- \_\_\_\_\_ (2004) “*Novo-Desenvolvimentismo*”. Folha de S. Paulo, 19/9.
- \_\_\_\_\_ (2006) “*O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional*”. São Paulo em Perspectiva, 20(3): 5-24.
- \_\_\_\_\_ (2007) “*Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo*”. Nueva Sociedad, 210, Julio-Agosto: 110-125.
- \_\_\_\_\_ (2011) “*An Account of New Developmentalism and the Structuralist Macroeconomics*”. Revista de Economia Política, v. 31, n. 3: 493-502.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. (2007) “*Por Que a Poupança Externa Não Promove Crescimento*”. Revista de Economia Política, v. 27, n. 1: 3-19.
- \_\_\_\_\_ (2010) “*Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento*”. Revista de Economia Política, v. 30, n. 4: 663-686.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. (2002) “*Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade*”. Revista de Economia Política, 21(3): 3-27.
- \_\_\_\_\_ (2003) “*Crescimento Econômico com Poupança Externa?*”. Revista de Economia Política, 22(2): 3-27.
- CLARKE, S. (1991) (Ed.) *The State Debate*. London: Macmillan.
- DAVIDSON, P. (1991) “*The Neoclassical vs. Post Keynesian View of Government*”. In: *Controversies in Post Keynesian Economics*. Aldershot, UK: Edward Elgar.
- FONSECA, P. C. D. (1989) *Vargas: o Capitalismo em Construção, 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (2000) “*As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino*”. Revista Brasileira de Economia, 54(3).
- \_\_\_\_\_ (2004) “*Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil*”. Revista Pesquisa e Debate. São Paulo, PUCSP, 15(2): 225-56.
- \_\_\_\_\_ (2010) “*Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira*”. Tempo, Niterói: EdUFF 14(28): 19-58.
- \_\_\_\_\_ (2011) “*O Mito do Populismo Econômico de Vargas*”. Revista de Economia Política, v. 31, n. 1: 56-76.
- FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. (2005) “*Credibilidade e Populismo: a Política Econômica dos Governos Vargas e Goulart*”. Revista Brasileira de Economia, 59(2): 215-43.
- FONSECA, P. C. D.; MOLLO, M. L. R. (2012) “*Metalistas e Papelistas: Origens Teóricas e Antecedentes do Debate entre Monetaristas e Desenvolvimentistas*”. Nova Economia, no prelo.
- FURTADO, C. (1977) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.
- IBGE (1987) *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro.
- KALECKI, M. (1977). *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. São Paulo: HUCITEC.
- KEYNES, J. M. (1980) “*Activities 1940-1946 Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*”. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 27. Londres: MacMillan.
- \_\_\_\_\_ (1983) “*Alternative Theories of the Rate of Interest*”. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 14. London: MacMillan and Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1983) “*Mr. Keynes’ Finance*”. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 14. London: MacMillan and Cambridge University Press.

- MALTA, M. M. (org.) *Ecos do Desenvolvimento. Uma História do Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea e Centro Celso Furtado, 2011.
- MOLLO, M. L. R. (2001) "A Concepção Marxista de Estado: Considerações sobre Antigos Debates com Novas Perspectivas". *Economia*, ANPEC, 2(2): 347-89.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a Questão da Neutralidade da Moeda". *Revista de Economia Política*, v. 24, n.3: 323-343.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. (2011) "Da Economia Política à Política Econômica: o Novo-Desenvolvimentismo e o Governo Lula". *Revista de Economia Política*, 31(4), out-dez.
- PELÁEZ, C. M. (1972) *História da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro: ANPEC.
- \_\_\_\_\_ (1979) *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- PREBISCH, R. (1961) "O Falso Dilema entre Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Monetária". *Revista de Ciências Econômicas*.
- SARETTA, F. (2000) *Política Econômica Brasileira*. Araraquara: Unesp.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (2005) "Introdução". In: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- SPENCER, R. W.; YOHE, W. P. (1970) "The Crowding Out of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, October: 12-24.
- VIANNA, S. B. (1987) *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES.
- VILLELA, A.; SUZIGAN, W. (1973) *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.

# Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual

Ricardo Bielschowsky<sup>1</sup>

## Introdução

Este artigo apresenta um desenho conceitual para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil.

O ponto central aqui apresentado é o de que o Brasil tem o privilégio de possuir, ao mesmo tempo, três poderosas frentes de expansão, três “motores” do desenvolvimento, um conjunto que poucos países do mundo possuem:

- um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda – e também uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações;
- uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e
- perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social).

Se os impulsos à expansão da capacidade produtiva derivados dessas três correntes de demanda efetiva vierem a ser adequadamente traduzidos em expansão do investimento no país, o desenvolvimento brasileiro poderá ser vigoroso nas próximas décadas.

Observe-se que está propositadamente ausente, na formulação, a ideia frequente de que exportações de bens industriais possam ser um motor de investimento em si mesmos. Isso porque, no Brasil, elas atuam como complemento à demanda gerada pelo mercado interno. De fato, como se mostra em mais de um estudo sobre os determinantes do investimento brasileiro, as decisões de investir nas empresas industriais sediadas no Brasil acontecem essencialmente em função do mercado interno e só de forma complementar visam ao mercado internacional (Bielschowsky, 2002). As exceções, como a dos aviões da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), apenas confirmam a regra.

Os investimentos nessas três frentes de expansão serão tão mais volumosos e mais mobilizadores da atividade produtiva e do emprego quanto mais amplos forem os processos de inovação e os encadeamentos produtivos que o país for capaz de gerar nas três frentes.

Devidamente “turbinados” (“potenciados”) por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, os três motores do crescimento com transformação estrutural representam uma rara oportunidade de desenvolvimento a longo prazo da economia brasileira. Mal turbinados, sua contribuição potencial tenderá a ser, em grande medida, desperdiçada.

Nessa formulação, a inovação tecnológica tem um papel fundamental. Sua função essencial reside no fato de que, se o processo de inovação expandir-se de modo adequado, poderá turbinar poderosamente as três engrenagens do investimento. Permitirá transformar em núcleos estruturantes da economia nacional várias atividades produtivas ainda inexistentes, ou em fase incipiente – como, por exemplo, o pré-sal e a utilização sustentável da biodiversidade –, e inaugurar ou reforçar a existência de encadeamentos produtivos com alta densidade tecnológica. Isso significaria adensar as três frentes de expansão, ampliar seus efeitos multiplicadores de renda e emprego e reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), e-mail: ricardo.bielschowsky@gmail.com. O artigo foi publicado anteriormente pelo IPEA como texto para discussão (TD 1828), e na Revista Economia e Sociedade, da Unicamp, número especial de dezembro de 2012.

Mesmo assim, a inovação não é aqui considerada como uma frente de expansão em si mesma, já que a atividade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país ainda não está suficientemente inserida nas estratégias de expansão das empresas. Se isso vier a ocorrer, como se dá nos países mais desenvolvidos, a inovação poderá tornar-se um quarto motor do desenvolvimento a longo prazo.

O segundo “turbinador” dos motores do desenvolvimento consiste no fortalecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, aí incluída a recuperação dos que se fragilizaram por circunstâncias macroeconômicas internas e/ou internacionais adversas e que são potencialmente competitivos. Nesse campo, ainda que o processo inovador tenda a ser relevante – poucos setores de atividade produtiva moderna são intocados pelo progresso técnico avassalador dos tempos atuais – as decisões de investimento inclinam-se a depender menos de inovações tecnológicas do que de outros incentivos à rentabilidade, como taxas de câmbio mais favoráveis, demanda de governo e outras políticas industriais que possam contribuir para a reconstituição da competitividade perdida.

A proposição conceitual das frentes de expansão tem a virtude de, a princípio, permitir que se ponha o foco do planejamento do desenvolvimento econômico sobre o volume e a composição setorial e tecnológica dos investimentos, ou seja, são as variáveis que definem o crescimento e o aumento de produtividade a longo prazo. Trata-se de um enfoque ao mesmo tempo keynesiano, kaldoriano e estruturalista. Inspira-se em Keynes (1982) porque toma o investimento como resultado de estímulos de demanda efetiva; em Kaldor (1989), porque considera o progresso técnico e o learning by doing processos que acompanham o investimento gerado por expansão de demanda e ajudam a alimentar os rendimentos crescentes de escala que permitem o aumento de produtividade. É estruturalista porque, ao centrar a análise no investimento e nas transformações estruturais que suscita, orienta a discussão diretamente ao “estilo” de desenvolvimento desejado e historicamente viável (Pinto, 1976).

Este breve ensaio limita-se à dimensão econômica da estratégia, não abordando suas demais dimensões críticas como educação, sustentabilidade ambiental, integração e harmonia regional e territorial, inserção internacional e reformas institucionais. As questões cruciais relativas à distribuição de renda, pobreza, inclusão e demais políticas sociais tampouco são tratadas, a não ser em sua integração com o projeto econômico pela via do modelo de crescimento com redistribuição de renda por produção e consumo de massa.

Além disso, na dimensão econômica, por razões de espaço, também não se abordam questões pertinentes à macroeconomia e ao financiamento para o desenvolvimento, apesar de serem elementos constitutivos essenciais de qualquer estratégia nacional de desenvolvimento. Assim, não se discute, por exemplo, o problema do uso, por muitos anos no Brasil, do binômio *juros elevados/taxas de câmbio apreciadas*, prejudiciais à competitividade, aos investimentos e à diversificação produtiva da economia brasileira. Também, não se discute o provável enfraquecimento do balanço de pagamentos em conta-corrente resultante desse binômio e o perigoso recurso ao endividamento – a *poupança externa* – uma receita que a história do país ensina a evitar a todo custo, por seus efeitos deletérios sobre a autonomia para crescer a médio e longo prazos<sup>2</sup>.

O atual contexto de crise financeira mundial recomenda uma última observação introdutória: a de que a crise reforça a importância de se discutir o desenvolvimento brasileiro. Primeiro, porque obriga a que se pense em graus de autonomia relativa para crescer. Segundo, porque a crise é simultânea ao deslocamento do centro dinâmico mundial à China e essa mudança histórica impõe uma escolha definitiva para o Brasil: aceitar passivamente a *comoditização* de sua economia ou, ao contrário, aproveitar a redução da vulnerabilidade externa resultante da valorização das exportações de matérias-primas – condição praticamente ausente no Brasil, ao menos, desde a arrancada industrializante em 1930 – para fortalecer não só as atividades primárias e os serviços, mas também o setor industrial e os impulsos à inovação, ao progresso técnico e ao crescimento inerentes às atividades desse setor.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. Primeiro, contextualiza a proposição central sobre os três motores do desenvolvimento e seus “turbinadores” nos marcos da evolução do debate brasileiro sobre desenvolvimento. Na seção seguinte, faz uma breve apreciação sobre os três motores. Por fim, analisa os dois “turbinadores”, ou seja, as inovações viabilizadoras dos investimentos em segmentos tecnologicamente nobres da atividade econômica e a recuperação e ampliação dos encadeamentos produtivos tradicionais.

---

<sup>2</sup> Há uma série de autores que se dedicam no Brasil ao tema da macroeconomia para o desenvolvimento, entre eles os que escreveram sob a inspiração da ideia de um “novo desenvolvimentismo”, lançada no Brasil alguns anos atrás. Ver, por exemplo, Sicsu e (2005) e Bresser-Pereira (2010).

## 1. O estágio atual do debate brasileiro sobre desenvolvimento

A acelerada industrialização que ocorreu entre as décadas de 1930 e 1980 foi, a partir da década de 1950, conduzida pelo Estado e acompanhada pela hegemonia da ideologia desenvolvimentista, que preconiza o suporte estatal aos investimentos necessários à transformação estrutural da economia (Bielschowsky, 1995; Bielschowsky e Mussi (2005). Foi a era desenvolvimentista, em que predominou na sociedade brasileira, segundo a feliz conceituação de Castro (1993), uma “convenção do crescimento”.

A partir de 1980, essa ideologia perdeu a capacidade de influenciar que havia tido nas décadas prévias. A perda foi o reflexo, no plano ideológico, da evolução econômica, em particular da aceleração inflacionária, da profunda e prolongada crise externa e fiscal, do conseqüente enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e da conseqüente estagnação. A instabilidade macroeconômica e a fragilização da máquina estatal dedicada às tarefas desenvolvimentistas impediram que eventuais projetos de desenvolvimento prosperassem e inibiram a reflexão sobre desenvolvimento econômico.

Até então, o liberalismo havia ocupado, durante várias décadas, uma posição secundária na vida socioeconômica brasileira. É a ideologia que considera, na essência, que a alocação eficiente de recursos só pode dar-se pela livre ação das forças de mercado, o volume de recursos destinado ao investimento dependendo de decisões dos consumidores quanto à poupança desejada e a intervenção do Estado reduzindo a eficiência econômica, o aumento de produtividade e o crescimento. Sua influência foi decrescente a partir de 1930 no Brasil, como reflexo da implementação com êxito do projeto de industrialização, bem como da força do paradigma keynesiano entre o pós-guerra e os anos 1970 em todo o mundo ocidental. Quando a hegemonia desenvolvimentista no Brasil dissolveu-se, na década de 1980, refletindo o vazio de projetos e de políticas de investimento e crescimento que passou a predominar no país, abriu-se espaço para que a corrente neoliberal se firmasse, com especial intensidade a partir do final da década de 1980.

Um estudo detalhado da evolução ideológica brasileira no campo da economia nos anos 1990 (ainda por ser realizado) possivelmente encontrará rápida ascensão da ideologia neoliberal, em especial na “mídia” e no mundo das finanças. Talvez, surpreenda-se com o fato de que, curiosamente, as duas principais formas de liberalização do marco regulatório da economia brasileira, a comercial e a financeira, foram anteriores ao amadurecimento do neoliberalismo no plano ideológico, já que ocorreram durante o confuso contexto da alta inflação, quando o neoliberalismo ainda amadurecia no país, nos primeiros anos da década de 1990. É provável que identifique, também, a conquista de uma hegemonia da ideologia neoliberal no curto período 1995-1998 – entre os efeitos do Plano Real e os efeitos das crises asiática, russa, brasileira e argentina – em que o Congresso brasileiro recebia um “rolo compressor” político e ideológico para aprovação de reformas, destacando-se a privatização de grandes empresas estatais.

No plano do pensamento econômico produzido no mundo acadêmico, uma boa hipótese de trabalho seria a de que tenha predominado nas últimas décadas – e mesmo durante o referido quadriênio – certo equilíbrio entre, por um lado, o pensamento ortodoxo em matéria de macroeconomia e o neoliberal em matéria de alocação de recursos e, por outro, a heterodoxia macroeconômica e o desenvolvimentismo. Ao mesmo tempo, é razoável supor que, nas três décadas posteriores a 1980, nem mesmo o declínio da ideologia desenvolvimentista e o domínio do foco nas questões macroeconômicas tenham conduzido a uma menor produção acadêmica de orientação desenvolvimentista sobre as questões pertinentes ao desenvolvimento, comparativamente às décadas prévias.

Ao contrário, é mesmo provável que a quantidade de trabalhos com a temática do desenvolvimento – estrutura produtiva, progresso técnico, desenvolvimento regional, inclusão social, pobreza e distribuição de renda, meio ambiente, institucionalidade etc. – tenha sido muito superior à do período anterior. A suspeita deve-se a uma série de razões, entre as quais a forte ampliação do número de centros acadêmicos e professores em tempo integral de Economia e demais ciências sociais e a sobrevivência de uma série de instituições governamentais da era desenvolvimentista que preservaram suas missões originais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), as secretarias estaduais de planejamento etc.

Trata-se de uma fase de produção intelectual nas questões do desenvolvimento muito distinta da anterior. A literatura desenvolvimentista prévia a 1980 tinha como foco um padrão comportamental da economia brasileira que era possível identificar com razoável clareza. A temática debatida circunscrevia-se, em essencial, a processos históricos inscritos em uma lógica de transformação econômica perfeitamente identificada e entendida como de longo prazo: a industrialização. Foi, portanto, de modo geral, uma produção intelectual engajada na análise e discussão de tendências sobre as quais parecia haver certa previsibilidade. Também, dinamizada por formulações e debates entre visões favoráveis e contrárias sobre a forma como estavam ocorrendo e sobre as políticas econômicas aplicadas.

Quando aquele padrão de desenvolvimento desarticulou-se na entrada dos anos 1980, por força da crise da dívida e instalaram-se aguda instabilidade macroeconômica e relativa estagnação no nível de atividade, passaram a prevalecer incertezas e perplexidades com relação às tendências a médio e longo prazos dos setores produtivos. A produção de ideias passou a refletir uma evolução histórica desprovida de referência a algum padrão de desenvolvimento claro e, conseqüentemente, desprovida de referência a alguma estratégia de desenvolvimento e a possíveis políticas governamentais correspondentes. O fato de que isso transcorreu em meio a um processo de globalização e a uma intensa revolução tecnológica – por certo, discutidos no país – ampliou as incertezas.

Em resumo, parece ter faltado ao pensamento sobre desenvolvimento depois de 1980 suas duas tradicionais referências organizadoras, ou seja, um padrão de desenvolvimento e as estratégias e políticas governamentais de longo prazo. A literatura sobre desenvolvimento, embora profícua em volume, parece ter apresentado, por essa razão, tendência à baixa sistematicidade, descontinuidade e dispersão<sup>3</sup>.

Nos últimos anos, houve uma novidade importante: a perspectiva de maior estabilidade macroeconômica aberta pela guinada chinesa por importações de matérias-primas, cujo impacto favorável ao balanço de pagamentos brasileiro ocorreu a partir do início dos anos 2000. A mudança parece ter representado solo fértil para uma nova etapa de discussões sobre o desenvolvimento.

Ainda que os progressos em tal direção tenham sido relativamente lentos, já é possível discernir alguns avanços na última década, tanto na discussão sobre uma macroeconomia para o desenvolvimento – importante tema não tratado neste artigo, como observado na seção introdutória – quanto na apresentação de ideias sobre desenvolvimento desde o ponto de vista da alocação de recursos para transformação estrutural da economia, que é o tema a que este trabalho se dedica<sup>4</sup>.

Os candidatos a organizadores de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista no período foram três: i) crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa – Plano Plurianual (PPA 2004-2007); ii) investimentos em infraestrutura – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e iii) inovação – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior<sup>5</sup>.

Cada uma das três formulações pretendia-se portadora da fórmula de condução do desenvolvimento e foi apresentada com pouca interação com as outras duas. Não chegaram a tornar-se rivais e, até por vezes, houve o reconhecimento explícito de complementaridades mas nenhuma das três explorou uma integração com as demais e nenhuma das três foi efetivamente vencedora no que se refere a estabelecer um novo projeto nacional, reconhecido como tal. O resultado de todo esse esforço foi que, apesar de avanços quanto à introdução das três peças

3 Há de reconhecer-se que, ao longo desses trinta anos, podem-se encontrar no pensamento econômico brasileiro várias incursões no plano das definições de novos rumos econômicos no país, tanto na área acadêmica como no governo. Podem até ter sido fugazes e fadadas ao esquecimento, mas, embora atropeladas por crises recorrentes, não foram inexistentes. O reconhecimento, por exemplo, de que se transitava para um novo ciclo tecnológico mundial, a era da eletrônica, permeou toda uma literatura que conclamava esforços de reorientação do desenvolvimento brasileiro do ciclo metal--mecânico ao ciclo eletrônico.

4 Esse último tema tem sido tratado, sobretudo, no âmbito do governo federal. Em um trabalho recente sobre o planejamento do desenvolvimento brasileiro, Gimenez e Cardoso (2012) identificam e analisam cerca de trinta documentos oficiais, redigidos entre 2003 e 2010, a grande maioria com orientação nitidamente desenvolvimentista. Essa literatura governamental inclui tanto documentos de planejamento de natureza temática (meio ambiente, direitos humanos etc.) e setoriais (indústria, energia etc.) como documentos mais gerais, orientados ao desenvolvimento como um todo. Nesses últimos, é possível verificar que, referindo-se à condução do processo de transformação da economia brasileira em médio e longo prazos, três conceitos rivalizaram com a perspectiva neoliberal – a qual, diga-se de passagem, teve sua última aparição importante em documentos do governo federal em um texto publicado pelo Ministério da Fazenda (MF) (Brasil, 2003), redigido pela Assessoria Econômica do então ministro Pallocci, que propugnava a introdução de reformas institucionais de inclinação neoliberal como ordenadora de um novo projeto nacional.

5 Ver ao final do texto, as referências listadas em Brasil (vários anos). Observe-se que, em 1999, o PPA 2000-2003 do governo federal apresentou outro candidato, logo abandonado: a noção de integração territorial por meio de grandes investimentos em infraestrutura voltados à formação de corredores de exportação (os “eixos de integração”), acompanhados da ideia de multiplicação de parcerias público-privadas.



básicas constitutivas de uma estratégia de desenvolvimento e de avanços com relação a outras peças importantes – setoriais e temáticas – o desenho claro de uma nova estratégia permaneceu por ser realizado: as peças mantiveram-se dispersas em um pensamento relativamente difuso e fragmentado.

## **2. Os três motores do desenvolvimento econômico: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura**

A proposta que se segue pretende reordenar as principais peças soltas, aderindo-as ao contexto histórico atual e adicionando o ingrediente básico da nova realidade mundial, a forte expansão da demanda por recursos naturais.

Antes de prosseguir, cabe uma observação metodológica. Salvo em circunstâncias muito especiais como as de uma revolução com mudança de regime político ou de uma guerra de libertação nacional, a identificação, o desenho e a implementação por uma sociedade e por seus governos de uma estratégia nacional de desenvolvimento – e de sua institucionalidade e suas políticas – dão-se de forma gradual. Elas ocorrem como resultado de acontecimentos, pressões, articulações e conflitos econômicos e políticos que a própria evolução histórica de cada país vai promovendo e revelando.

Esse foi o caso brasileiro do planejamento e das políticas em favor da industrialização no Brasil, durante a era desenvolvimentista. A expansão da indústria vinha acontecendo espontaneamente, diante da crise internacional dos anos 1930, da guerra mundial e da relativa anormalidade que a ela se seguiu. No período 1930-1945, foram implantadas algumas mudanças institucionais relevantes, preparadoras do futuro. Foi, no entanto, somente na entrada dos anos 1950, com o segundo governo Getúlio Vargas, que se introduziu uma série de reformas institucionais destinadas a conduzir os investimentos estimulados pela demanda doméstica de produtos industriais e a infraestrutura correspondente. O planejamento e as políticas industrializantes empregados daí em diante destinaram-se a conferir, ao processo de industrialização, maior velocidade e eficiência<sup>6</sup>.

Analogamente, no caso da economia brasileira atual, estão presentes as três mencionadas engrenagens de demanda efetiva – consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. Se bem aproveitadas no que se refere aos incentivos ao investimento e bem turbinadas, converter-se-ão em “motores do investimento” com duração e impacto de longo prazo.

Distintas motivações históricas inscreveram esses três motores na lógica central de operação da economia brasileira. Como se sabe, dizem respeito à expansão no consumo popular desde meados dos anos 2000, motivada pela recuperação do crescimento, por melhorias distributivas na renda e por ampliação do crédito; à expansão da demanda asiática por recursos naturais e à ampliação dos investimentos da Petrobras; no caso de infraestrutura, à retomada dos investimentos públicos. Cabe assinalar que a escolha das três frentes de expansão na presente formulação não é arbitrária, ela obedece a evidências empíricas que se tem sobre o atual funcionamento das economias brasileira e mundial e ao fato de que as perspectivas de êxito a longo prazo mostram-se potencialmente favoráveis – a depender, por suposto, dos desdobramentos da economia mundial atualmente em crise.

Trata-se, ainda, de uma mera possibilidade histórica, de um processo ainda em formação, cujo detalhamento e correspondente costura política entre os atores econômicos, sociais e políticos relevantes ainda se encontram em fase relativamente inaugural – e por isso mesmo pouco clara, do ponto de vista ideológico. É razoável, no entanto, propor essa formulação à sociedade como instrumento ordenador da reflexão sobre desenvolvimento, na medida em que se dirige a um processo histórico viável, por pelo menos duas razões. Primeiro, porque se assenta em mecanismos de expansão da atividade produtiva que, no momento atual, se encontram perfeitamente inscritos na lógica de operação da economia brasileira, em forma análoga ao que no período 1930-1980 ocorreu com o processo de industrialização. Segundo e não menos importante, porque a grande maioria de sua população tenderá a sair ganhadora, o que abre a possibilidade de se alcançar razoável coesão social.

---

<sup>6</sup> E prosperaram, porque cumpriram a função de promover interesses concretos de acumulação de capital, capitaneados por empresas privadas, multinacionais e nacionais, por empresas estatais e governos e por lobbies variados, envolvendo empresários, políticos e tecnocratas. Leia-se, por exemplo, o livro de Luciano Martins (1976), um fascinante estudo político sobre a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Petrobras, o BNDES e a indústria automobilística – infelizmente, ainda não traduzido para o português.

## 2.1 Primeiro motor do desenvolvimento: produção e consumo de massa

Nos últimos anos, ocorreu no país uma forte expansão do mercado de consumo de massa, segundo mostram inequívocas evidências.

São quatro, ao que tudo indica, as principais causas: i) rápido aumento na massa salarial, por volume de emprego e elevação dos rendimentos do trabalho; ii) transferências de renda à população pobre, por efeito de políticas sociais como o impacto do aumento do salário mínimo (SM) sobre as pensões e o Programa Bolsa Família (PBF); iii) estabilidade ou queda nos preços dos bens industriais de consumo popular por valorização cambial e por importação de bens da China e da Ásia; e iv) forte ampliação do crédito ao consumo e acesso da população de baixa renda ao mesmo<sup>7</sup>.

A discussão brasileira sobre a adoção de um modelo de crescimento com melhoria distributiva pela via da produção e consumo de massa remonta aos anos 1960, quando foi inaugurada por Celso Furtado<sup>8</sup>.

O modelo de produção e consumo de massa representa extraordinária oportunidade para o Brasil, devido ao potencial de rendimentos de escala proporcionados pelas dimensões de seu mercado interno e ao fato de que os bens de consumo de massa são produzidos por estruturas produtivas e empresariais modernas, afeitas ao progresso técnico e ao aumento de produtividade.

Sob o ponto de vista meramente teórico, é possível afirmar que o modelo de produção e consumo de massa opera de acordo com o estabelecimento do seguinte círculo virtuoso: i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduzem em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; e iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos.

O modelo de produção e consumo de massa representa a grande oportunidade que o Brasil (ainda) dispõe de confirmar seu considerável parque industrial e fazê-lo avançar por meio dos encadeamentos produtivos da produção de bens finais de consumo popular, inclusive daqueles de maior intensidade tecnológica, portadores do futuro, como são os casos da indústria eletrônica, parte da indústria química e dos setores de bens de capital. O modelo possui também a extraordinária virtude de ser estimulado por uma integração virtuosa entre crescimento e melhoria distributiva da renda, como se verificou no pós-guerra em vários países desenvolvidos. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento ao mesmo tempo social e nacional.

O modelo, porém, para que funcione, requer bem mais do que o consumo de massa. Exige também que se realize a produção no país de parte importante dos bens finais e de seus principais encadeamentos produtivos, “para frente” e “para trás”.

7 A sustentabilidade desses elementos causadores do consumo de massa é tema controverso. O autor deste texto considera que, daqui por diante, somente um crescimento rápido da economia, do emprego e da massa salarial poderá dar curso à ampliação do consumo de massa e compensar a necessidade de alteração de políticas no que se refere à ampliação do endividamento familiar e ao recurso a taxas de câmbio apreciadas.

8 Os episódios mais importantes da trajetória desse projeto no pensamento desenvolvimentista são descritos a seguir.

1) Furtado (1966) argumenta que a estrutura distributiva teria de ser modificada para provocar uma alteração no perfil de demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão de obra. Enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala.

2) Alguns anos depois, Tavares e Serra (1973) e Tavares e Serra (1972) argumentariam que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento.

3) Gradualmente, vários economistas, como por exemplo, Wells (1975), passariam a prover evidências de que uma redistribuição de renda induziria aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não traria alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, um importante ingrediente novo.

4) Castro (1989) percebeu o alcance das evidências e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse em uma fase de expansão “horizontal” da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala, devido ao tamanho do mercado interno brasileiro. O Partido dos Trabalhadores (PT) aproveitou o projeto em documentos da campanha eleitoral de 2002 e, durante o governo Lula, foi apresentado com destaque no PPA 2004-2007 e mencionado nos PPAs 2008-2011 e 2002-2015 (Brasil/MPOG, 2003, 2007 e 2011).

No atual caso brasileiro, ainda que o tema não tenha sido objeto de pesquisa, é de se supor que os benefícios da ampliação do consumo de massa sobre a produção e a produtividade de alimentos, assim como os de serviços em geral – exceto, talvez, os de maior sofisticação tecnológica – sejam importantes. São segmentos pouco expostos à concorrência internacional, ou detentores de estúpida competitividade internacional. O essencial à operação do modelo, entretanto, ainda não está claro. Nos casos dos bens industriais expostos à concorrência mundial e fundamentais para o êxito a longo prazo fundamentais para o êxito a longo prazo da produtividade e das contas externas pergunta-se: “*será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?*”

A pergunta é relevante, por duas razões. Primeiro, somente a realização da produção em massa no país é que permite o aumento de rendimentos de escala, progresso técnico e conseqüente maior espaço para elevação de salários. Segundo, a perpetuação de importações massivas de bens industriais, em prejuízo da produção doméstica, pode implicar o restabelecimento de problemas de estrangulamento do balanço de pagamentos no médio ou longo prazo.

Na última década, houve desfavorável evolução da produtividade e da balança comercial do setor industrial no Brasil<sup>9</sup>. Não é difícil concluir que existe grande assimetria entre, por um lado, a agressiva forma como a China vem promovendo suas exportações industriais, mantendo a taxa de câmbio real depreciada apesar do forte aumento da taxa de inovação e da redução de custos de sua indústria, e, por outro, a forma como o Brasil vem atuando, mantendo apreciada a taxa real de câmbio apesar de não conseguir fazer crescer a produtividade industrial.

## 2.2 Segundo motor do desenvolvimento: uso de recursos naturais

O Brasil tem abundância de recursos naturais – terra, água, sol, energia. Nesta era de forte expansão do consumo asiático isto pode, em princípio, implicar espetaculares ganhos na renda brasileira a médio ou longo prazo para o país. O progresso técnico nos setores associados a novas fontes de energia elétrica, na extração de petróleo em águas profundas e muito profundas e na produção de etanol, os avanços que o Brasil tem conquistado no domínio da tecnologia agrícola na região dos cerrados e o imenso campo de inovação representado por sua extraordinária biodiversidade são apenas alguns exemplos do potencial de afirmação tecnológica brasileira no mundo em áreas de produção e inovação promissoras a longo prazo.

Para que, todavia, isso ocorra, as atividades baseadas em recursos naturais não podem ser meros enclaves de onde saíam as matérias-primas sem deixar rastro de emprego, progresso técnico e bem-estar social<sup>10</sup>.

A propósito, vale observar que, enquanto na fase agroexportadora brasileira anterior aos anos 1930, a agricultura (café, açúcar, cacau etc.) gerava muito emprego e a expressão “enclave” prestava-se essencialmente à caracterização da atividade mineira de outros países, na agricultura moderna, a geração direta de emprego é escassa. A atividade encontra-se crescentemente mecanizada e, além disso, os modernos corredores de exportação podem tender a orientar-se para exportar bens *in natura*, com reduzido processamento industrial local.

Para que os ganhos potenciais gerados pela crescente demanda mundial pelas matérias-primas brasileiras sejam aproveitados, é necessário produzir no país parte considerável das máquinas, sementes e demais insumos agrícolas e que aqui se adicione valor em toda a cadeia alimentar. O raciocínio para os demais recursos naturais é semelhante: é necessário que aqui se produzam boa parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica para petróleo e produção de etanol. O mesmo seja feito para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo a ciência, a tecnologia e a inovação correspondentes à biodiversidade do território brasileiro substancialmente produto da inteligência nacional, e o turismo, explorado de maneira adequada.

A agenda nacional relativa aos cuidados necessários a um bom uso dos recursos naturais vai bem além da questão da inovação e dos encadeamentos produtivos gerados a partir da produção primária. Há, pelo menos, outros três desafios a uma estratégia nacional de desenvolvimento derivados da abundância de recursos naturais.

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Squeff (2012) sobre produtividade e Oreiro e Feijó (2010) e Carcanholo (2010), sobre balança comercial.

<sup>10</sup> A respeito, ver, por exemplo, o excelente artigo de Perez (2010) sobre uma estratégia de desenvolvimento para a América Latina, com base no uso de recursos naturais.

Primeiro, há a ameaça de compra de terra e do acesso à energia e a metais pela China e outras potências mundiais. A propósito, será interessante estudar a forma como os países desenvolvidos lidam com propriedade da terra e acesso à energia e demais recursos naturais estratégicos localizados nos respectivos territórios, de maneira a verificar a conveniência de replicar suas políticas no Brasil.

Segundo, a pressão que o aumento do uso de recursos naturais exerce sobre a natureza e a sustentabilidade ambiental precisa ser controlada. A complexa agenda de desenvolvimento sustentável tende a tornar-se ainda maior e de mais difícil administração, daqui para a frente.

O terceiro desafio é o da absorção pelo setor privado ou por interesses públicos menores dos ganhos originados pela valorização dos preços dos bens e serviços baseados em recursos naturais. A propósito, é de se esperar uma boa solução para o petróleo do pré-sal e de se lamentar que a Vale tenha sido privatizada sem um resguardo mínimo dos interesses nacionais. Na privatização, dever-se-ia ter pensado em mais do que simplesmente exportar ferro e gerar lucro para os acionistas da Vale. Valorizações espetaculares de recursos do subsolo deveriam ser prioritariamente empregadas para gerar dividendos à sociedade como educação e inovação. Sua simples absorção por meio de impostos – em vez de por royalties – é socialmente insatisfatória.

### **2.3 Terceiro motor do desenvolvimento: investimentos em infraestrutura**

Os investimentos em infraestrutura são um motor do desenvolvimento, porque movimentam uma quantidade gigantesca de recursos e de emprego, e geram externalidades ao setor privado e à economia como um todo, razões pelas quais têm a responsabilidade de incentivar a expansão do investimento privado.

*Como, porém, nos dois outros casos, a potência desse motor depende das atividades que desencadeia em seu entorno.*

Há inovações e encadeamentos demandados pelo investimento em infraestrutura que implicam processos relativamente simples do ponto de vista tecnológico, como a “containerização” de cargas ferroviárias, o gerenciamento de dejetos químicos nos projetos de saneamento básico, novos materiais para residências da população pobre etc. Há outras que podem envolver atividades sofisticadas, como a produção de equipamentos para movimentação de terra, de sistemas eletrônicos de comando do trem bala e de metrô, de sistemas satelitais e equipamentos eletrônicos para monitorar transporte rodoviário e gado etc.

Há, por certo, dúvidas sobre a efetividade dos investimentos em infraestrutura no Brasil. A série histórica de investimento em infraestrutura mostra que os mesmos caíram consideravelmente a partir da primeira metade dos anos 1980. O único setor de infraestrutura a ter uma expansão considerável foi o de telecomunicações, ciclo que durou cerca de quatro anos.

Nesses últimos anos, porém, ainda que de forma um tanto lenta, os investimentos estão expandindo-se nas diferentes áreas da infraestrutura, inclusive nas quatro de maior peso, ou seja, transportes – interurbanos e urbanos –, energia elétrica, habitação/saneamento e telecomunicações. Isso, somado aos vultosos investimentos da Petrobras, aponta no sentido de uma firme expansão futura do investimento autônomo liderado pelo governo e suas empresas.

As dificuldades de confirmar e acelerar a expansão não são pequenas. Elas passam, como se sabe, por exigências legais sobre preservação ambiental, e por atrair capitais privados a empreendimentos de longo prazo de maturação, riscos e incertezas frequentemente elevadas, mas nem sempre com boas perspectivas de rentabilidade. Passam, também, por dificuldades em abrir maior espaço fiscal ao investimento público sem prejudicar as necessidades das políticas sociais. Há, no entanto, uma série de razões que também conduzem a algum otimismo.

Primeiro, o governo vem fortalecendo sua capacidade de planejamento e execução de obras, por meio dos PACs.

Segundo, depois de um longo período de precarização dos serviços de consultoria e de engenharia no país, que ajudaram a travar a expansão dos investimentos no passado, parece estar havendo uma gradual recuperação nesses serviços.

Terceiro, mas não menos importante, tem sido restabelecida a capacidade de financiamento de investimentos de longa maturação, públicos e privados: i) o aumento considerável da carga fiscal tem dado margem de manobra para abrir espaço para investimentos do setor público; ii) a expansão do capital do BNDES e o retorno à permissão para que financie obras de governos correspondem a uma renovação importante na mobilização de recursos; iii) o mercado de capitais tem sofisticação e dimensão suficientes para financiar investimento de longo prazo, seja exclusivamente privado, seja por parcerias público-privadas; e iv) no caso de construção residencial, tem sido ampliada a disponibilidade de recursos e condições de financiamento, inclusive para construções de natureza social, com o programa “ Minha Casa Minha Vida”.

Isso significa que o país poderá dirigir-se a taxas de investimento viabilizadoras de um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) bem mais rápido do que se observa nos últimos anos – apenas 4% ao ano (a.a.) em média, entre 2004 e 2011 – e dar continuidade ao recente aumento na taxa de investimento<sup>11</sup>.

O estímulo ao desenvolvimento econômico derivado da realização dos investimentos em infraestrutura não se encerra, porém, com a mera provisão dos serviços que a infraestrutura presta. Potencialmente, ao menos, vai muito além, estendendo-se pela economia como um todo por meio dos efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores da economia.

### 3. Os dois “turbinadores”

Conforme argumentado nas seções anteriores, cada um dos três motores do investimento pode ser potencializado por dois tipos de “turbinadores”.

Primeiro, pelo processo de inovação. Ele diz respeito a novos processos e produtos, seja na viabilização de novas atividades econômicas em cada frente de expansão, seja pela formação no país de encadeamentos produtivos em segmentos tecnologicamente nobres das três frentes de expansão. Segundo, por investimentos nos encadeamentos produtivos tradicionais, não dependentes de maiores inovações.

A formulação de um novo projeto de desenvolvimento brasileiro baseado em inovação e competitividade remonta aos anos 1980, quando foi pensado como candidato a dinamizador da economia ao término do processo de industrialização. Como anteriormente observado, no entanto, no caso brasileiro inovação dificilmente pode cumprir a função de frente de expansão per se. O Brasil ainda não possui como motor do investimento a inovação em grande escala, que permanece um privilégio restrito, por enquanto, a alguns países desenvolvidos – e, ao que tudo indica, crescentemente também à China, em especial, na produção em massa de bens industriais com custos decrescentes e preços acessíveis a países e consumidores de rendas relativamente baixas.

Não significa, porém, ficar parado em matéria de inovação e investimentos em segmentos selecionados de alta intensidade tecnológica. Eles poderão ser responsáveis por turbinar as frentes de expansão que o país possui por três meios, descritos a seguir.

Primeiro, poderão reforçar a médio e longo prazos a estrutura produtiva já existente nas três frentes de expansão. Considerando-se a velocidade com que o progresso técnico evolui no mundo, tornando-se vital a quase todas as atividades econômicas, a inovação cumprirá a função de permitir a redução de custos e o aumento da competitividade internacional. Segundo, poderão dar lugar ao surgimento de novas atividades, como exemplo aquelas associadas à exploração do pré-sal e ao uso sustentável da biodiversidade. Terceiro, permitirão aproveitar a contribuição potencial dos encadeamentos produtivos acionados pelos três motores nos segmentos tecnologicamente mais nobres, ampliando as cadeias produtivas nos segmentos em que o progresso técnico ocorre com maior velocidade.

Se o esforço científico e tecnológico brasileiro tiver, no futuro, a intensidade desejada, mais à frente a inovação poderá tornar-se um motor do desenvolvimento em si mesma e uma evidência de maturidade e autonomia para crescer da economia brasileira. Desde já, cabe um estudo sistemático quanto aos “nichos” de progresso técnico sobre os quais a política tecnológica do país deveria debruçar-se de maneira a orientar as apostas brasileiras. O

<sup>11</sup> Graças a uma taxa de expansão anual de 8,8% nesse mesmo período, o investimento subiu do patamar de cerca de 15% a 16% do PIB em que se manteve por muitos anos, para cerca de 19% do PIB em 2010. Há, no entanto, necessidade de que se eleve mais 4 ou 5 pontos percentuais (p.p.), sem o que o atual período expansivo dificilmente se transformará em um ciclo de desenvolvimento de longo prazo.

modelo das três frentes de expansão pode ajudar o exercício.

Quanto ao restabelecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, essa é uma questão que requer uma pesquisa baseada na matriz de insumo-produto, permitindo identificar os elos das cadeias produtivas tradicionais que se perderam ou se enfraqueceram e abrir uma reflexão sobre aquelas que ainda possuem ampla competitividade potencial. Uma pesquisa de tal natureza permitiria avaliar, por exemplo, como se comportou o encadeamento setorial das atividades industriais de maior conteúdo tecnológico ao longo do tempo *vis-à-vis* àquelas mais intensivas em recursos naturais, valendo-se de índices de ligações para frente e para trás. Esse tipo de diagnóstico seria em muito enriquecido se também levasse em consideração a evolução do emprego e o investimento.

Trata-se de uma avaliação que, no contexto das atividades produtivas a compõem os três motores de desenvolvimento, permitiria uma reflexão sobre estratégias de desenvolvimento e dinamização da economia por meio de fortalecimento da indústria e diversificação da atividade produtiva, com ênfase na questão das “fortalezas” e “debilidades” da estrutura produtiva (“elos fracos” e “elos fortes”). Significa permitir a identificação mais acurada da estratégia de desenvolvimento econômico aqui proposta<sup>12</sup>.

#### 4 - Considerações finais

Este ensaio foi escrito com a pretensão de ajudar a organizar, conceitualmente, o debate brasileiro sobre desenvolvimento. O desenho de estratégia de desenvolvimento proposto está baseado nas ideias da existência de três frentes de expansão (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura) e da relevância de se acionar dois “turbinadores” nesses motores do desenvolvimento (inovação tecnológica e encadeamentos produtivos tradicionais). Argumentou-se que a fórmula assenta-se em um padrão viável de expansão econômica a longo prazo – tal como, no passado, ocorreu com o processo de industrialização.

A tradição estruturalista cepalina de Raúl Prebisch e Celso Furtado faria, provavelmente, alguns questionamentos básicos a essa formulação. Perguntaria, por exemplo, o que o Estado está fazendo para planejar e garantir a operação satisfatória dos três motores do desenvolvimento. Em sua atual fase neoestruturalista, estenderia a pergunta ao foco dos investimentos em segmentos produtivos de alta densidade tecnológica e em inovação nas empresas atuantes no país. Perguntaria, ainda, se a transformação ensejada pela dinâmica dos três motores conseguiria eliminar a profunda heterogeneidade estrutural ainda existente e em que prazos.

Provavelmente, recomendaria também que, no atual período de bonança em relação a reservas externas e preços de bens intensivos em recursos naturais, o país busque uma autonomização externa mais definitiva, fazendo isso por meio da diversificação produtiva e exportadora e da incorporação do progresso técnico na indústria e restante da estrutura produtiva nacional.

Por certo, lembraria ainda que há elementos críticos de qualquer processo de desenvolvimento ausentes do ensaio como educação, políticas sociais, integração regional e harmonia territorial, sustentabilidade ambiental e reformas institucionais.

Por fim, e não menos importante, provavelmente reconheceria também que a agenda nacional de desenvolvimento encontra-se renovada. Atentaria para o fato de que as oportunidades e desafios são gigantescos, precisando saber enfrentá-los.

---

<sup>12</sup> Os economistas Antonio Candido Daguer Moreira, da FINEP, Gabriel Squeff, do Ipea, e o autor do presente texto, na perspectiva das três frentes de expansão, realizam um estudo sobre os dois “turbinadores”, ou seja, as inovações e encadeamentos produtivos, no âmbito de um projeto do Ipea sobre estratégias de desenvolvimento em que também se insere este ensaio.

## Referências

- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) *Investimento e reforma no Brasil nos anos 1990*. Brasília: Cepal-Ipea, 2002. cap. 2.
- \_\_\_\_\_; MUSSI, C. C. *El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005*. In: CAVE, R. (Coord.) *Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília, DF 2003.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, DF, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Brasília, DF, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Programa de Desenvolvimento Produtivo*. Brasília, DF, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Brasil Maior*. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília, DF, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília: Secretaria de Política Econômica (SPE), 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil*. São Paulo: Nueva Sociedad, 2010. Edição especial em português.
- CARCANHOLO, M. D. *Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula*. In: MAGALHÃES, J. P. et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- CASTRO, A. B. Consumo de massas e retomada do crescimento: sugestões para uma estratégia. Banco do Brasil, 1989. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. *Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil*. In: SMITH, W. C.; ACUÑA, C. H.; GAMARRA, E. A.. (Org.). *Democracy, markets and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil and Mexico*. Transaction Publishers, 1993.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GIMENEZ, D. M; CARDOSO, J. C. *Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*. Brasília: Ipea, 2012(Texto para Discussão, n. 1.690).
- KALDOR, N. *The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth in the United Kingdom*. In: TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. (Org.). *The essential Kaldor*. Inglaterra: Duckworth, 1989.
- KEYNES, J. M. . *Teoria do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.
- MARTINS, L. *Pouvoir et development economique*. Paris: Anthropos, 1976.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. In: Revista de economia política, v. 30, n. 2, p. 118, abr./jun. 2010.
- PEREZ, C. *Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada*

*em los recursos naturales*. Revista de la Cepal, n. 100, abr. 2010.

PINTO, A. *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. Revista de la Cepal, n. 1, Santiago de Chile, , primer semestre 1976.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. *Além da estagnação*. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SICSU, J.; de PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.747).

WELLS, J. *Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60*. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

### **Bibliografia Complementar**

SÃO PAULO. Partido dos Trabalhadores (PT). *Programa de Governo, Coligação Lula Presidente*, 2002.

\_\_\_\_\_. *Programa de Governo, Coligação Lula Presidente*, 2006.



# Por Uma Agenda Social-Desenvolvimentista Para O Brasil<sup>1</sup>

André Martins Biancarelli<sup>2</sup>

## Introdução

O longo período que vai desde o início da “crise da dívida” nos anos 1980 até meados da primeira década do século XXI, no Brasil, pode ser qualificado como uma fase de instabilidade macroeconômica, que inibiu não apenas o desenvolvimento do país, mas também a reflexão sobre ele (Bielschowsky, 2012). Mesmo após o sucesso do Plano Real em 1994 em reduzir significativamente a inflação, as constantes dificuldades do setor externo e a volatilidade imposta aos preços macroeconômicos-chave (câmbio e juros, além de em alguns momentos as suspeitas sobre a solvência do setor público) tornaram a discussão econômica no Brasil muito presa à conjuntura.

Neste sentido, os processos que se consolidam a partir de 2004, e ganham fôlego nos anos seguintes – melhora nas condições internacionais e na vulnerabilidade externa da economia brasileira, uma certa retomada do crescimento econômico, a manutenção da inflação e da situação fiscal sob controle – são o ponto de partida para compreender a retomada do debate recente sobre o desenvolvimento no Brasil (Diniz, 2011). Nesta retomada, à parte as proposições e ideias mais liberais, parcela significativa dos autores e de suas formulações remetem a alguns traços gerais do “modelo” de desenvolvimento vigente no Brasil e na América Latina ao longo de boa parte do século XX, o chamado “nacional-desenvolvimentismo”. Por isto, ainda que para criticar e superar este “velho” desenvolvimentismo, o debate brasileiro recente parece pautado por este rótulo – que, seguindo as conceituações de Mollo e Fonseca (2013), Fonseca *et al.* (2012) e a exposição de Pedro Fonseca no seminário do qual deriva o presente artigo (Fonseca, 2013), pode ser caracterizado pelas ideias-chave da intervenção estatal, da industrialização e do nacionalismo.

Parece claro, também, que essa nova onda “desenvolvimentista” no debate brasileiro está vinculada ao desgaste do modelo liberal que predominou ao longo da década de 1990, no Brasil e em toda a América Latina. Neste ambiente, é curioso notar que apesar de ser justamente um esforço de reflexão para além da conjuntura, o que une os “desenvolvimentistas” nesta retomada em meados da primeira década do século XXI é, antes de tudo, a crítica às opções iniciais de política macroeconômica (notadamente monetária e cambial) do governo Lula, supostamente eleito para superar a ortodoxia e o liberalismo dos governos anteriores. E aqui, como costuma acontecer nestes momentos, há uma variedade grande de argumentos e personagens, unidos sob uma bandeira comum.

Um momento importante desta retomada, agregadora, foi a formulação do documento “Dez teses sobre o novo-desenvolvimentismo”, articulada pelo professor Luiz Carlos Bresser-Pereira em algumas rodadas de debate no primeiro semestre de 2010, e divulgado finalmente em julho daquele ano. Ao longo do documento<sup>3</sup>, em meio a esclarecimentos sobre a não pretensão de esgotar os temas e nem propor uma receita fechada de desenvolvimento, nota-se a ênfase macroeconômica, apesar de algumas ideias “estruturalistas”. Além da orientação keynesiana de atenção primordial para as condições de demanda da economia, a preocupação explícita com a “tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio”, com a “doença holandesa” e a defesa de uma taxa real de câmbio competitiva (ao lado da estabilidade a longo prazo da relação dívida pública/PIB) convivem no documento com considerações sobre a oferta e o trabalho: “*a tendência para os salários crescerem mais lentamente que a produtividade decorre da oferta abundante de mão de obra e da economia política dos mercados de trabalho.*”<sup>4</sup>

1 Estas reflexões são inspiradas pelos resultados do seminário “Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Econômicos”, realizado no Instituto de Economia da Unicamp entre os dias 16 e 18 de abril de 2013. O evento foi organizado em conjunto pelo CGEE (a quem agradecemos o apoio), Rede Desenvolvimentista e Plataforma Política Social., e todo o material produzido (apresentações, textos preparatórios, vídeos) está disponível em [www.reded.net.br](http://www.reded.net.br). A organização e as ideias aqui expostas são de inteira responsabilidade do autor do texto.

2 Professor do Instituto de Economia da Unicamp e coordenador-executivo da Rede Desenvolvimentista. [andremb@eco.unicamp.br](mailto:andremb@eco.unicamp.br). Agradeço a todos os participantes do seminário e especialmente aos membros da Rede Desenvolvimentista e Plataforma Política Social que fizeram sugestões a outras versões deste artigo.

3 Disponível em [http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses\\_portuguese.asp](http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp).

4 Indo além, afirma-se: “Além de limitar a demanda doméstica e reforçar a concentração de renda, essa tendência pode também afetar negativamente o crescimento da produtividade no longo prazo. Um salário mínimo legalmente determinado, programas de transferências de renda

O documento contava com uma lista ampla e eclética de apoiadores (cerca de 80 destacados economistas nacionais e estrangeiros), reforçando este caráter de agregação, ou “agenda mínima”, que fica também patente na advertência final: “*Os economistas que subscrevem esse documento não estão afirmando que concordam totalmente com as dez teses. Estão simplesmente afirmando que apoiam sua abordagem teórica e suas principais recomendações de política econômica.*”

As diferenças de ênfase, ou de orientação, entre os alinhados com as ideias desenvolvimentistas, no entanto, não demoraram muito tempo a ficar mais claras. O “novo-desenvolvimentismo”, a partir daquele momento, foi assumindo contornos bem mais definidos, em uma série de trabalhos acadêmicos e de divulgação<sup>5</sup>. Explicitam-se as críticas ao “velho desenvolvimentismo” (enquanto prática de política e ideologia) por sua suposta irresponsabilidade fiscal e descuido com o controle inflacionário, acentua-se a ênfase na preocupação com o “populismo cambial”, com a “doença holandesa” e a tendência de apreciação da moeda nacional. Propõe-se, com todas as letras, que a taxa de câmbio deveria ocupar o lugar central na teoria do desenvolvimento econômico. Além disso, o tema da “desindustrialização” da economia brasileira ganha destaque absoluto e a crítica à opção de crescimento com “poupança externa” (associada aos déficits em conta corrente) se desdobra em previsões bastante pessimistas sobre a sustentabilidade externa da trajetória de crescimento que o Brasil experimentava.

Em termos de recomendações práticas, defende-se austeridade fiscal (inclusive com propostas muito ousadas de superávit em conta corrente do governo, a envolver ajustes de vários pontos percentuais do PIB em termos de corte de despesas), taxa de câmbio desvalorizada, redução forte das taxas de juros e uso de controles de capital. Do ponto de vista dos motores da expansão econômica, as constantes menções à experiência asiática vão deixando claro que o modelo proposto pelos novos-desenvolvimentistas é, implícita ou explicitamente, *export-led growth*. E, apesar de defenderem a intervenção estatal na economia, esta deveria se preocupar essencialmente com a correção dos preços macroeconômicos, não cabendo a ele qualquer outra função estratégica de mais fôlego. A longa passagem abaixo, extraída da introdução de um texto de um dos seus principais expoentes (Oreiro, 2012, p. 29-30), é bastante elucidativa:

*“O novo-desenvolvimentismo, conceito desenvolvido no Brasil a partir dos trabalhos de Bresser-Pereira (...), é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Essa estratégia de “alcançamento” baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo export-led, no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia. A implantação dessa estratégia requer a adoção de uma política cambial ativa, que mantenha a taxa real de câmbio num nível competitivo nos médio e longo prazos, combinada com uma política fiscal responsável que elimine o déficit público, ao mesmo tempo que permite o aumento sustentável do investimento público. A manutenção da taxa real de câmbio num patamar competitivo nos médio e longo prazos exige não só a adoção de uma política cambial ativa, como também uma política salarial que promova a moderação salarial ao vincular o aumento dos salários reais ao crescimento da produtividade do trabalho, garantindo assim a estabilidade da distribuição funcional da renda no longo prazo. A combinação entre política fiscal responsável e moderação salarial se encarregaria de manter a inflação a um nível baixo e estável, permitindo assim que a política monetária seja utilizada para a estabilização do nível de atividade econômica, ao mesmo tempo que viabiliza uma redução forte e permanente da taxa real de juros.*”

No “modelo novo-desenvolvimentista”, portanto, o crescimento econômico é “puxado” pelas exportações e sustentado pelo investimento privado e público na expansão da capacidade produtiva e na infraestrutura básica. O déficit público não desempenha nenhum papel relevante na indução e/ou sustentação do crescimento. Por fim, a estabilidade da distribuição funcional da renda assegura que os gastos de consumo irão crescer a um ritmo aproximadamente igual ao PIB real nos médio e longo prazos, garantindo assim a sustentação do ritmo de crescimento pelo lado da demanda doméstica. “

Muito mais claras do que em outros trabalhos e outros autores, neste trecho as razões para o incômodo em outros

para os pobres e, principalmente, a garantia do governo em pagar salários que possibilitem um padrão de vida razoável, podem ser utilizados para neutralizar essa tendência de subvalorização do trabalho.”

5 Quase todos organizados e disponíveis no site do professor Bresser-Pereira: <http://www.bresserpereira.org.br/novodesenvolvimentismo.asp>

setores desenvolvimentistas não são difíceis de identificar: a ênfase exagerada na macroeconomia e na taxa de câmbio (além de alguns pressupostos teóricos e apreciações históricas questionáveis); a negligência em relação ao papel do Estado como agente estratégico, mobilizador do investimento autônomo (o que não se confunde com a defesa genérica de maiores inversões públicas); a prioridade à orientação externa, incompatível com o crescimento puxado pelo mercado doméstico (ver, entre outros críticos, Mollo e Fonseca, 2013; e Carneiro, 2012). Além deles, chama a atenção o tratamento dado à questão social ou à distribuição de renda, que não deveria atrapalhar a estabilidade macroeconômica nem a competitividade externa da economia – o que também está visível na definição bastante estreita de desenvolvimento adotada, o “alcançamento” citado.

Embalados por estas discordâncias – e portanto por uma visão menos macroeconômica e mais estrutural dos processos em curso na economia brasileira – um conjunto de economistas “desenvolvimentistas” deu início a uma reflexão com outros contornos, a partir de 2011. Idealizada e implementada por Ricardo Carneiro, da Unicamp, a “Rede Desenvolvimentista” surge com um documento sobre o que se considerava serem os “desafios estratégicos” para o desenvolvimento do Brasil. A versão final do texto, pronta em novembro daquele ano, elencava 15 temas prioritários<sup>6</sup> que iam muito além da macroeconomia. Um traço distintivo, além da defesa de um papel maior a ser desempenhado pelo Estado e do otimismo com os rumos gerais que tomava a economia brasileira, dizia respeito ao caráter social que o desenvolvimento do país parecia adquirir no governo Lula, a despeito das políticas macroeconômicas excessivamente ortodoxas.

A articulação entre a dimensão econômica e a social, marcada pelo processo de distribuição pessoal da renda e ampliação do mercado consumidor doméstico (encarado como o motor do crescimento), é a novidade positiva da experiência brasileira para esta visão, e assume contornos conceituais mais definidos na organização proposta por Bielschowsky (2012). Segundo ele, estariam em operação na economia brasileira – e deveriam ser “governadas” – três frentes de expansão: o mercado de consumo de massa, a forte demanda pelos recursos naturais abundantes no país, e as perspectivas para a infraestrutura produtiva e residencial.

A primeira destas frentes, segundo o autor, já fazia parte das formulações de economistas progressistas há algum tempo (ele cita as ideias de Castro, 1990) e já era parte integrante dos programas de governo de esquerda nas eleições presidenciais anteriores à de 2002. Esta é a origem da denominação “social-desenvolvimentista”, utilizada entre outros por Bastos (2012), Carneiro (2012) e Costa (2012), e aqui encampada para designar estas ideias e diferenciá-las das do novo-desenvolvimentismo tal como acabou se consolidando.

Mas o processo de desenvolvimento, assim como a reflexão sobre ele, são antes de tudo dinâmicos. Da fundação da Rede Desenvolvimentista em 2011 até a realização do seminário “Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Econômicos”, em abril de 2013, algumas mudanças importantes ocorreram, deixando para trás boa parte do otimismo vigente no momento de sua criação.

A principal iniciativa econômica do governo Dilma, em seus dois primeiros anos, foi a alteração na forma de gestão macroeconômica, com uma importante redução das taxas de juros e um esforço para reverter (ou amenizar) em alguma medida a trajetória apreciação da moeda nacional. E no entanto tais medidas – largamente demandadas por economistas “desenvolvimentistas” e outros setores sociais ao longo de todo o governo anterior – não se traduziram em retomada do crescimento, pelo contrário. Após crescer 7,5% em termos reais em 2010, o Brasil desacelerou fortemente para 2,7% em 2011 e apenas 0,9% em 2012. As perspectivas para 2013, no momento em que se conclui este texto (julho de 2013), giram em torno de 2%. Ajudam a compor o quadro a situação internacional piorando (ainda reflexo dos efeitos da crise iniciada em 2007/08 e que se consolidam como duradouros), a aceleração da inflação (mesmo que para patamares que não justificariam o nível de alarme propagado), a deterioração no setor externo e uma situação fiscal ainda em situação muito melhor do que era

<sup>6</sup> Eram eles: o futuro do sistema monetário internacional; o mercado de matérias primas (commodities); a reformulação da ordem econômica internacional; a consolidação dos blocos regionais com ênfase na América do Sul; o setor produtor de commodities no Brasil; a industrialização face à nova divisão internacional do trabalho; a decadência e a recuperação da infraestrutura; a evolução da divisão interregional do trabalho; o financiamento externo da economia brasileira; o financiamento interno; os perfis de intervenção do Estado; a estrutura de emprego e mercado de trabalho; e por fim a distribuição da renda e políticas sociais. O documento é o primeiro Texto para Discussão da Rede Desenvolvimentista e pode ser lido em: [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt)

o padrão brasileiro e é a marca das economias avançadas atualmente (apesar de, aqui também, haver bastante alarde).

Por outro lado, seguem em curso alguns dos processos virtuosos engendrados anteriormente: a renda segue em expansão e sua distribuição não foi interrompida, o desemprego registra níveis historicamente baixos e o crédito, apesar de em ritmo menor, continua se ampliando. As manifestações populares de junho de 2013, mesmo que ainda muito recentes para autorizarem conclusões definitivas, parecem sinalizar que estes progressos na esfera social são insuficientes.

Neste novo contexto, as reflexões aqui apresentadas tentam atualizar a reflexão desenvolvimentista com preocupação social, e propõem uma “agenda social-desenvolvimentista” para o debate brasileiro. Ela está organizada em torno de quatro questões centrais (ou eixos, que também possuem vários pontos de conexão):

- i) A necessidade de aprofundar o caráter social do desenvolvimento brasileiro;
- ii) As características e o protagonismo do Estado neste processo;
- iii) O papel da política macroeconômica na estratégia, dificultada pelos contornos do cenário internacional; e
- iv) Os enorme desafios apresentados pela estrutura produtiva brasileira

Em cada um dos eixos, apresenta-se um panorama das questões centrais e levanta-se um conjunto de proposições, tanto na dimensão das políticas como da pesquisa e reflexão desenvolvimentistas. Breves conclusões são apresentadas ao final, iluminadas pelos últimos acontecimentos na economia e na sociedade brasileiras.

## 1. Aprofundar o caráter social do desenvolvimento brasileiro

Em termos teóricos, sob o rótulo “desenvolvimentista” podem se abrigar ideias, práticas de política econômica ou mesmo “receitas” de desenvolvimento muito distintas. De um lado, em uma acepção mais livre, o desenvolvimentismo se identifica com várias formas de anti-liberalismo, respeitando os marcos do regime capitalista (ver, por exemplo, Bresser-Pereira, 2013). De outro, em uma construção mais rigorosa e inspirada pelas experiências passadas, o “núcleo duro” do conceito engloba apenas a tríade nacionalismo, industrialização e intervencionismo, que nos casos específicos assume também outros contornos importantes (Fonseca, 2013). Mesmo que aproximação entre autores e personagens históricos com visões de mundo e práticas opostas cause certo incômodo em intelectuais progressistas, parte-se aqui da ideia de que existe desenvolvimentismo “de direita”, conservador em termos sociais.

Diante disso, a primeira tarefa deste esforço deve ser a qualificação precisa do que aqui se pretende como o desenvolvimentismo (e o desenvolvimento) adequados às necessidades e condições do Brasil atual. Inclusive para diferenciá-lo de outras propostas, práticas ou ideologias do passado e do presente.

Partindo da experiência brasileira recente, esta qualificação consiste em, primeiramente, incorporar e enfatizar a dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. Retomando o argumento, entende-se que é possível ser desenvolvimentista apenas em termos econômicos. Existem formulações teóricas e proposições de política, e existiram várias experiências históricas relevantes, em que a defesa do interesse nacional, a intervenção estatal e a busca por uma estrutura produtiva mais sofisticada esteve associada a uma piora na distribuição de renda e/ou em outras dimensões das diferenças sociais características do capitalismo. Do limitado ponto de vista da economia, é sim possível diferenciar a problemática da eficiência e mudança estrutural das questões morais ou de justiça, relativas à distribuição dos frutos deste progresso. Este tema das inter-relações entre crescimento (ou desenvolvimento) e desigualdades é bastante antigo e, na história do Brasil, já foi objeto de frutíferas polêmicas, que não precisam nem devem ser transportadas automaticamente para um contexto diferente<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A referência aqui é ao debate entre Furtado (principalmente 1968 e 1972) e Tavares e Serra (1971) sobre as causas e perspectiva de superação da desaceleração no início dos anos 1960. Ao longo da década seguinte, intensa polêmica sobre o processo de concentração de renda em curso em meio ao “milagre econômico” também se desenvolveu, e está retratada na coletânea organizada por Tolipan e Tinelli (1978).

Neste contexto, o do Brasil nos últimos anos, as duas dimensões se conciliaram, ou se reforçaram, de maneira virtuosa. Após uma recuperação diretamente ligada à demanda externa em 2004, é impossível desvincular o crescimento econômico da ampliação da demanda doméstica, e esta em grande parte responde ao processo de distribuição pessoal da renda acelerado neste período. Se verificou, na prática, a ampliação do mercado de consumo de massas como motor dinamizador da atividade econômica – uma relação que, como comentado, já figurava nas formulações teóricas de economistas progressistas há algumas décadas e que se deu de maneira diametralmente oposta àquela verificada nos anos 1960/ 70, quando a concentração foi funcional ao crescimento.

Além do quadro internacional favorável, quatro grandes ferramentas foram determinantes para este processo, nem todas devidamente reconhecidas no debate público brasileiro. A mais alardeada delas foram as políticas de transferência de renda a camadas mais pobres da população, com o programa Bolsa Família à frente, que foram aprimorados e fortemente ampliados no governo Lula. Para além destas ações mais focalizadas, merecem destaque os outros instrumentos do sistema brasileiro de proteção social (especialmente a Previdência) que, apesar dos vários problemas, têm abrangência e impacto muito importantes. A política de valorização real do Salário Mínimo é o terceiro elemento desta explicação e significou ampliação direta do poder de compra de uma camada bem mais ampla da sociedade do que aqueles diretamente atingidos pelas ações focalizadas. Por fim, e relacionado com os últimos três, está o comportamento bem mais favorável do mercado de trabalho ao longo da última década, marcado por transformações importantes ainda por serem melhor explicadas, mas que resultam em intenso processo de formalização, e uma redução gradativa nas taxas de desemprego para patamares historicamente baixos<sup>8</sup>.

Além de novidade na história brasileira, a relação virtuosa entre crescimento e maior justiça social é uma característica bastante rara no mundo de hoje (ao contrário do que já foi em outras épocas, principalmente na Europa Ocidental do pós-guerra). Além do aumento do desemprego, a re-concentração de renda é característica marcante dos Estados Unidos e mesmo de parte da Europa atualmente – fruto de processos estruturais de transformação estrutural do capitalismo nas últimas décadas e de outros movimentos mais conjunturais. Mas se verifica também, por outras razões, em distintas partes da Ásia em desenvolvimento que cresce (e se desenvolve) baseada em estratégias exportadoras.

É iluminado por este dado da realidade brasileira recente que se impõe o primeiro ponto desta agenda para reflexão: um desenvolvimentismo desvinculado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não parece adequado – nem muito promissor em termos práticos – no atual contexto. A dimensão social deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, e daqui a denominação “social-desenvolvimentista”.

Mas esta ênfase não deve servir apenas para explicar ou louvar a trajetória recente, nem muito menos para considerar as mudanças suficientes ou asseguradas. Pelo contrário, o caráter social do desenvolvimento brasileiro se justifica muito mais pelos desafios (e, no sentido virtuoso aqui proposto, oportunidades) à frente do que pelos avanços obtidos. São várias as razões para isto.

A primeira delas se refere ao elevado patamar em que ainda se encontra a concentração da renda no Brasil. Nesta como em outras variáveis econômicas e sociais, a melhora quando se parte de um patamar muito desfavorável é bem mais fácil no início do processo, e tende a demandar novos instrumentos, criatividade e impulsos para seguir em curso.

A segunda razão é o fato de os resultados positivos terem se concentrado em uma das dimensões da desigualdade: a concentração da renda pessoal (e, não menos importante, nos índices de miséria e pobreza). Bem mais difícil de mensurar, a concentração da riqueza no Brasil é provavelmente ainda maior que a da renda, e há razões para imaginar que ela se elevou nos últimos anos. Indicadores de desigualdade com outros enfoques (condições de vida e consumo, com destaque para acesso a saneamento; educação; saúde) mostram melhoras muito mais tímidas nos últimos anos ou até mesmo aumento das diferenças<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Sobre o sistema brasileiro de proteção social e suas relações com o processo recente de desenvolvimento brasileiro, ver a análise panorâmica de Castro (2012). Sobre as transformações em curso no mercado de trabalho brasileiro, ver Baltar (2013).

<sup>9</sup> Um enfoque multisetorial para a questão da desigualdade é apresentado por Dedecca (2013).

A terceira motivação para a ênfase social é o fato de que os avanços obtidos até agora foram em grande parte de natureza individual, muito associados ao poder de consumo. Isto teve, como comentado, impactos positivos sobre a economia, mas deixou pouco explorada outra avenida de dinamização econômica e redução da desigualdade: a infraestrutura social, ou os chamados bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte público e condições gerais de vida urbana, saneamento etc. Em várias destas dimensões, ao contrário, o que se assistiu foi a uma progressiva mercantilização das relações, que se bem permitiram a ampliação do acesso – caso específico do Prouni – pouco cuidaram dos aspectos de qualidade e conteúdo dos direitos sociais.

Ir além da ampliação do mercado de consumo de massas, avançando na dimensão dos direitos sociais (aliás, previstos na Constituição de 1988) deve configurar uma diretriz central no aprofundamento da dimensão social do desenvolvimento brasileiro. Este rumo se justifica, novamente, pelo seu conteúdo civilizatório e moral, com nítidos impactos sobre a vida em sociedade e o bem-estar coletivo, mas também por seu grande potencial econômico.

Investimentos maiores na infraestrutura social teriam efeitos multiplicadores importantes, em termos de emprego, renda, dinamização das economias locais. E, à medida que fossem ampliadas a cobertura e a qualidade dos serviços públicos de educação, saúde, transporte etc., parcela crescente da renda familiar comprometida com estas despesas seria liberada para outros usos. Este segundo efeito é maior para camadas mais pobres da população. A ampliação da renda disponível parece ser, repita-se novamente, instrumento de avanço na distribuição de renda muito mais poderoso (e justo) do que a ampliação de subsídios a prestadores privados, quase sempre de baixa qualidade, destes direitos sociais. Deve ser enfatizada, portanto, a necessidade do controle e coordenação públicos no avanço da dimensão social do desenvolvimento.

Mas a ênfase na necessidade de ir além dos avanços já obtidos não deve, de modo algum, diminuir a importância deles. Pelo contrário, o avanço na dimensão dos direitos sociais exige a preservação da ampliação do mercado interno como motor dinâmico principal da economia brasileira – algo ameaçado por algumas das propostas em discussão para a gestão macroeconômica brasileira, como discutido no terceiro eixo – e se beneficiaria muito por outro tipo de medida, aventada no fim do governo Lula mas aparentemente abandonada. Para garantir que o formidável avanço que o Brasil experimentou na última década em termos de políticas de distribuição de renda saísse do plano das iniciativas de governo e passassem para as de Estado, uma consolidação das leis sociais, seria uma iniciativa perfeitamente coerente com o espírito desta agenda social-desenvolvimentista. Do mesmo modo, as sempre renovadas críticas e propostas de mudanças na legislação trabalhista brasileira, parecem contrárias ao espírito aqui pretendido.

Em outra frente, para avançar na distribuição de renda e riqueza, em reforço aos instrumentos de política macroeconômica (particularmente a redução das taxas de juros para patamares civilizados), faz-se necessário um esforço na área fiscal, ampliando a progressividade do sistema tributário brasileiro, com especial ênfase na taxa da propriedade (rural, grandes fortunas, herança etc.). As dificuldades práticas desta tarefa não reduzem sua importância para a construção de uma sociedade mais justa e com maior potencial de crescimento.

## **2. Por um estado mais forte, ágil e eficiente**

Apesar de fundamental e distintiva do modelo de desenvolvimento que aqui se propõe, o sentido e o conteúdo do “social-desenvolvimentismo” não se esgotam na ênfase renovada na dimensão social. As três características definidoras de qualquer desenvolvimentismo (intervencionismo, industrialização e nacionalismo) precisam, em primeiro lugar, de atualização.

O conceito de nacionalismo padece de certo anacronismo e esconde relações de classe importantes sob a ideia de nação. Cabe substituí-lo pela bandeira de um projeto nacional, entendido em sua dimensão espacial (territorial, e que pode incluir a questão da integração regional) e temporal (no sentido de planejamento estratégico de longo prazo). Do mesmo modo, mais do que o intervencionismo, o que se exige atualmente é um Estado forte e eficiente, capaz de atuar como investidor em alguns setores fundamentais, mas cujas funções de indutor e coordenador do

investimento em vários outros são tão fundamentais quanto<sup>10</sup>. Neste plano, assiste-se a importantes mudanças no Brasil nos últimos anos, acompanhados de dilemas e vários pontos importantes para reflexão.

Parece superada, pelo menos em termos das diretrizes gerais que comandam o país, a ideia segundo a qual a delegação de tarefas às forças de mercado seria o melhor (e suficiente) caminho para o desenvolvimento. No tocante aos papéis a serem assumidos pelo Estado, esta superação das concepções liberais foi um processo lento, que culminou no segundo mandato do governo Lula e que, no governo Dilma, se depara com outras temáticas. Mais do que por convicções ideológicas, este movimento é uma exigência do mundo atual, em que convivem exemplos de amplo fracasso das estratégias mais liberais e êxitos – distintos entre si – de experiências abrigadas sob a denominação “capitalismo de Estado”.

Como discutido por Lopreato (2012 e 2013), para além (e, no tempo, aquém) da ação anticíclica da política fiscal em 2009, em três frentes se verificou o avanço do papel do Estado: a ampliação do investimento público, o fortalecimento e protagonismo dos bancos públicos, e a remontagem de mecanismos de regulação e coordenação.

Na primeira frente, o destaque é para os esforços contidos no PAC a partir de 2007, que de fato significaram uma reversão na longa trajetória declinante nas inversões do setor público, trajetória esta que continha elementos estruturais (derivados das privatizações dos anos 1990) e conjunturais – já que esta rubrica é sempre a mais fácil vítima dos cortes orçamentários impostos pelas rígidas metas de superávit primário. Infelizmente, tal comportamento se verificou novamente em 2011, quando a intenção de redução do ritmo de atividade econômica pelo governo foi novamente mais sentida nesta variável estratégica. Porém, este tipo de dispêndio parece simples de bloquear, e muito difícil de retomar ou ampliar. Na busca por espaço fiscal por uma maior ampliação do investimento público certamente reside uma das principais metas da agenda social-desenvolvimentista, neste segundo eixo e também no seguinte (política macroeconômica).

Esta busca tem se deparado com novas e velhas restrições no interior do Estado. A começar da falta de capacidade técnica de planejamento e execução, debilidade originada na desmontagem dos mecanismos de intervenção estatal de décadas anteriores, e de difícil e lenta superação. A esta se somam alguns empecilhos mais recentes, oriundos de critérios de transparência e controle na legislação de licitações, e requisitos de natureza ambiental. Em sua natureza e intenções, são inegáveis avanços democráticos e civilizatórios, mas que se traduzem em lentidão ou obstáculos para a execução de projetos de investimento, paralisação e encarecimento de obras. Lidar com tais restrições, estudar modos de conciliar agilidade e eficiência no investimento com respeito ao dinheiro público e ao meio ambiente, além de requalificar e readaptar a burocracia estatal para estes papéis ampliados que se pretende, são também prioridades absolutas para o país.

Em termos do conteúdo do investimento público, como já argumentado, defende-se aqui a concentração destas inversões na chamada infraestrutura social, não apenas por seus aspectos macroeconômicos, mas também pela natureza dos serviços em questão – saúde, educação, saneamento, transportes e vida urbana em geral etc. – muito mais afeitos ao controle e oferecimento público do que pela iniciativa privada, como prova a experiência brasileira recente.

Em relação à segunda frente, a dos bancos públicos, o destaque da trajetória brasileira recente vai para o BNDES, mas não se deve diminuir a importância da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e, em menor medida, do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco da Amazônia. De ativos preciosos nos programas de desestatização da década anterior, os bancos públicos passaram ao longo dos anos 2000 a agentes estratégicos para a política anti-cíclica (papel demonstrado de forma cabal diante da contração do crédito privado no final de 2008 e em 2009), instrumentos de política financeira em um setor extremamente concentrado (ampliando a concorrência e forçando a redução dos altíssimos spreads) e, no caso do BNDES, formulador e executor de grande parte da política industrial. Isso em acréscimo aos tradicionais papéis geralmente atribuídos aos bancos públicos (correção de falhas de mercado, preenchimento de mercados incompletos, principalmente projetos de longo prazo etc.) e às funções historicamente desempenhadas por eles no Brasil, por meio de todo o sistema de exigibilidades e crédito direcionado.

---

10 A atualização da terceira característica (industrialização) será feita no eixo IV.

Sem exagero, pode-se dizer que o sistema e a atuação recente dos bancos públicos são ingredientes fundamentais da receita brasileira de desenvolvimento neste início de século XXI e causam interesse e admiração em várias outras partes do mundo (desenvolvido e em desenvolvimento). A preservação deste valioso trunfo – que no caso significa a resistência diante de um poderoso e coordenado ataque, principalmente ao BNDES – é tarefa obrigatória para um projeto social-desenvolvimentista. Mas é possível e necessário ir além, em três papéis atualmente desempenhados de forma incipiente. Bancos públicos (no caso, os de desenvolvimento) têm amplo potencial para desempenhar funções de coordenador das decisões de investimento, podem e devem orientar sua atuação também com vistas à correção de desequilíbrios regionais e sociais e, não menos importante, são ferramentas essenciais para o aprofundamento e consolidação do mercado de capitais como forma complementar de financiamento do investimento no Brasil.

Por fim, a reconstrução do papel do Estado no Brasil dos últimos tempos também envolveu uma transformação peculiar nas funções de controle e coordenação do investimento estratégico feito pelo setor privado. Sem abandonar explicitamente o modelo de agências reguladoras, o governo Dilma vem desenhando um modelo para as grandes e necessárias obras de infraestrutura logística que combina concessões ao setor privado baseadas em critérios de investimento e redução de custos (ao contrário dos objetivos fiscais das privatizações anteriores), montagem de mecanismos de coordenação e planejamento (por meio da criação de novas estruturas, muitas vezes novas empresas estatais) e, enfim, ampliação do controle estatal apesar da provisão privada dos serviços.

Ao contrário da mercantilização crescente dos serviços sociais, a princípio esta parece uma saída adequada para as necessidades e restrições enfrentadas pelo país, e não conflitante com as diretrizes gerais da agenda aqui proposta. Mas é um caminho que também esbarra em grandes riscos e desafios de um ponto de vista social-desenvolvimentista. Entre os maiores, a necessidade de montagem dos grupos operadores, ou construtores (que também leva tempo e pode levar a concentração excessiva, rendas extraordinárias etc.), aos requisitos de financiamento e remuneração garantida (envolvendo subsídios públicos e conflitos em meio à queda geral nas taxas de rendimento na economia brasileira) e o apelo ao investimento estrangeiro (que implica em ampliação das remessas de lucros no futuro).

### **3. Gestão macroeconômica, desenvolvimentista, em tempos de crise**

Além das críticas específicas ao conteúdo, um dos principais questionamentos dirigidos às grandes “receitas” de desenvolvimento diz respeito à falta de consideração com as realidades locais e históricas de cada país, defeito perfeitamente captado na expressão em inglês *one size fits all*. A crítica é perfeita para o chamado “Consenso de Washington” que orientaria as reformas liberalizantes na América Latina nos anos 1990, mas também pode ser aplicada a algumas análises muito gerais sobre o “modelo asiático” e seu crescimento puxado pelas exportações, antes e depois das crises financeiras de 1997/98.

Esta crítica é aqui considerada em seu desdobramento mais importante: não se deve transportar realidades nem extrair recomendações, sem as devidas mediações, de experiências exitosas em outras regiões do mundo ou em momentos históricos distintos. No esforço de construção de uma agenda social-desenvolvimentista para o Brasil do século XXI, estas mediações passam pela consideração explícita das atuais condições da economia global e de suas implicações sobre o país, e pelo cuidado que se deve ter com a gestão macroeconômica – que não se confunde com uma estratégia de desenvolvimento mas se apresenta como condição necessária para seu êxito.

O ponto de partida destas relações entre o cenário externo e a política macroeconômica doméstica é reconhecer que o período de impulsos positivos e de convivência tranquila ficou para trás. Por “impulsos positivos” se entenda a fase de dinamismo excepcional (apesar de desequilibrado) da economia internacional entre 2002 e 2007, que foi capaz de incentivar crescimento e melhora nas contas externas (pelos lados comercial e financeiro) de uma vasta gama de países, entre os quais o Brasil. E por “convivência tranquila” quer-se dizer que a condução das políticas monetária, fiscal e cambial teve folga, nesta fase já há algum tempo encerrada, para concentrar-se em tarefas como o controle da inflação e a busca pela sustentabilidade da dívida pública, e descuidar-se do crescimento ou da competitividade da indústria local. A situação atual é, portanto, bastante desafiadora nas duas dimensões.



Na primeira delas, hoje parece claro para todos que a crise internacional iniciada em 2007/08 não comportava “volta à normalidade” de forma rápida, apesar das certezas neste sentido várias vezes demonstradas por analistas apressados. A raízes estruturais da crise, que vão muito além do financiamento imobiliário nos Estados Unidos ou de seu segmento *subprime*, projetam um período mais duradouro de longa digestão dos excessos da fase de exuberância irracional e “desequilíbrios globais”. Além de vários outros impactos, esta nova fase significa a desmontagem ou alteração em dois mecanismos essenciais de operação no mundo dinâmico pré-2008.

Pelo lado comercial, vigorou até 2008 em escala planetária uma poderosa engrenagem comercial marcada por três elos principais de dinamismo. O primeiro ligando o consumo exacerbado da economia líder (os EUA) ao centro ascendente da produção manufatureira global (a China); o segundo ligando a produção chinesa com as cadeias regionais de insumos e componentes de alto conteúdo tecnológico; e o terceiro ligando essa fábrica asiática ampliada aos centros fornecedores de *commodities* energéticas, minerais/metálicas e agrícolas. Deste quadro decorrem as elevadas taxas de crescimento do comércio mundial e a alta histórica nos preços dos produtos básicos (influenciada também por fatores financeiros).

Pelo lado financeiro, armou-se uma fase ascendente do ciclo de liquidez internacional de proporções inéditas. Repetindo outras fases similares, caudalosos fluxos de riqueza financeira privada saíram à caça de rendimento em praças financeiras emergentes; como relativa novidade, fluxos oficiais também muito volumosos, tomaram o sentido contrário: a aplicação dos crescentes estoques de reservas internacionais dos países em desenvolvimento (notadamente os asiáticos) nos títulos emitidos nos Estados Unidos. Isso sem contar o movimento, em muito ampliado, de diversificação de carteiras entre os países centrais, quantitativamente muito mais importante do que aquele que envolve os em desenvolvimento.

Neste contexto externo duplamente favorável, a gestão macroeconômica brasileira na maior parte do tempo “trabalhou contra” o crescimento: juros excessivamente altos em um regime de metas para a inflação conduzido de forma muito rígida, altos superávits primários para garantir a queda acelerada da relação dívida/PIB, e trajetória praticamente constante de apreciação da moeda local contra o dólar, contribuindo decisivamente para a manutenção da inflação em patamares relativamente baixos. Apesar de negativas, tais políticas não impediram a retomada do crescimento – que, como já comentado, se inicia em 2004 puxada pela demanda externa, mas se consolida mesmo nos anos seguintes com base no mercado interno em expansão (movido a crédito, aumento e distribuição da renda local). Atente-se para o fato de que, nesta fase benigna, a apreciação cambial ajuda a sustentar os ganhos de renda real doméstica, ao ampliar o poder de compra dos salários.

As reações de política econômica imediatamente após o auge da crise financeira no último trimestre de 2008 foram, no Brasil como em quase todo o mundo, decididamente anticíclicas e são fundamentais para entender a rápida recuperação do dinamismo interno em 2009, para o qual também contribuíram a manutenção daqueles processos mais estruturais de fortalecimento do mercado interno<sup>11</sup>. Aliás, o caráter anticíclico da política macro é na realidade bem menor no Brasil que no resto do mundo, já que a política monetária teve reação atrasada e muito tímida, ao contrário dos países centrais. Nestes, de uma maneira geral, depois de passado o momento mais agudo das dificuldades (e atendendo a uma série de bloqueios de diferentes naturezas à política fiscal), as baixas taxas de juros e o excesso de liquidez seguiram em curso como principal ou único instrumento de tentativa de reativação da demanda.

Quase cinco anos após o auge da crise, a recessão e a dificuldade de retomada do crescimento nos Estados Unidos, aos quais se somam as dificuldades muito mais profundas (e as perspectivas muito piores) da Europa, e ainda o estado quase estrutural de estagnação japonesa, significam que o mundo está sem motor dinâmico. Ou, dito de outro modo, que o primeiro elo do comércio internacional antes em operação se enfraqueceu, comprometendo os outros dois. A China, neste cenário, tenta compensar a redução do seu dinamismo exportador para as economias centrais com maior agressividade na conquista de novos mercados (entre os quais o brasileiro e sul-americano), enquanto promove uma lenta alteração no seu modelo de crescimento, em busca de uma maior dependência do consumo doméstico em detrimento das exportações líquidas. Por seu lado, várias outras economias tentam crescer por meio das exportações, o que envolve desvalorizações competitivas das moedas nacionais e, em graus variados, uso de instrumentos de proteção comercial.

<sup>11</sup> A descrição e análise de Barbosa e Souza (2010) e Barbosa (2013) são as melhores referências, principalmente sobre esta fase da política macroeconômica brasileira.

É natural que neste ambiente o comércio internacional tenha dinamismo muito menor e que os esforços multilaterais de liberalização comercial tenham enorme dificuldade para avançar – o risco maior parece ser o de recrudescimento do protecionismo. Também não surpreende que os preços das *commodities* tenham comportamento menos favorável às receitas de seus exportadores, apesar de ser pouco provável que voltem a níveis similares aos verificados no início da década passada.

Agravam o quadro por este lado os problemas estruturais – fiscais e “federativos” – da União Europeia que, se não apontam necessariamente para uma ruptura da área da moeda única, projetam um futuro de baixo crescimento, insatisfação social e instabilidade política. Para a dimensão comercial, é possível projetar pouco dinamismo deste importante mercado de destino para as exportações brasileiras.

Como implicação mais geral para o Brasil, parece óbvio que pelo lado “real” ou do comércio as dificuldades são muitas. Qualquer tentativa de crescimento puxado pelas exportações, frise-se desde já, exigiria neste quadro custos e sacrifícios muito maiores e teria eficácia bastante duvidosa.

Na América do Sul – região para a qual o Brasil tem um perfil de exportação de melhor qualidade e do qual depende fortemente para seus saldos positivos na Balança Comercial – o quadro também é de dificuldades e incertezas. Ao lado de problemas graves na Argentina e de uma complexa transição na Venezuela, o próprio processo de integração regional parece ameaçado ou congelado, diante da já mencionada agressividade exportadora chinesa e do menor dinamismo dos preços de commodities, que retira ímpeto de todas as economias da região.

Em paralelo, avançam na região as pressões e tratativas na direção de uma “Aliança para o Pacífico”, que em linhas gerais representa a agenda da ALCA renovada e impõe sério desafio ao projeto de integração sul-americana liderado pelo Brasil. A diretriz da política externa aqui tem que ser a refundação do processo integracionista na região, com ênfase em políticas e instrumentos para a integração produtiva, mecanismos compensatórios para o superávit estrutural do comércio brasileiro com seus vizinhos (por exemplo, com iniciativas mais amplas de cooperação financeira) e esforços de correção de assimetrias.

Pelo lado financeiro, o quadro global também é distinto do vigente no pré-crise, mas seu resultante mais importante – a ampla liquidez global – se repõe e permanece como uma característica mais prolongada. O determinante mais importante desta situação é a já mencionada sobrecarga conferida à política monetária nos países centrais como instrumento de recuperação da atividade. Além das taxas básicas de juros em patamares muito próximos a zero, uma série de políticas de expansão monetária bastante heterodoxas vêm sendo implementadas de maneira crescente.

O efeito que mais interessa ao Brasil desta situação anômala é o incentivo gerado para o chamado *carry trade*, operações alavancadas com ativos e moedas que prometem rentabilidade superior. Isto tende a causar desvalorizações nestas moedas com baixas taxas de juros (auxiliando na tentativa de retomar o crescimento pela via das exportações) e valorizações naquelas às quais se dirigem, com o efeito inverso. A fase de alta no ciclo de liquidez, bruscamente interrompida no fim de 2008 pelo quase colapso do sistema financeiro desenvolvido, é retomada de forma rápida já a partir de 2009 e sua intensidade seguia muito forte até maio de 2013. A crise financeira permanente, desta vez, resulta em excesso, não em falta de financiamento externo para países como o Brasil.

Certamente este quadro – descrito de maneira sintética pelas expressões “guerra cambial” e “tsunami monetário” – não é eterno, e sua reversão por várias vezes já anunciada tende a diminuir a pressão de entrada dos fluxos financeiros. Mas pelos sinais débeis de recuperação até agora presentes, pelo longo tempo necessário para a digestão dos passivos ainda presentes nos bancos e outras instituições financeiras, e pelo próprio patamar em que se encontram os estímulos monetários, uma mudança radical no cenário financeiro internacional – salvo na hipótese de um colapso do euro ou quebra de algum banco importante – não parece provável para os próximos anos. As sinalizações de retirada dos estímulos monetários extraordinários pelo Federal Reserve, que se tornaram mais fortes ao final do primeiro semestre de 2013, têm causado bastante volatilidade e movimentações nos fluxos de capital. Mas, pelas razões acima apontadas, e também por existirem outras fontes importantes para os

movimentos de *carry trade* (notadamente na Europa e Japão), não parecem suficientes para antever uma reversão duradoura do ciclo de liquidez internacional.

É inserido neste contexto externo, e fortemente influenciado por opções domésticas de política e fatores estruturais mais permanentes, que se apresentam as tendências recentes do setor externo da economia brasileira. Nos últimos anos, o que era um superávit até significativo em Conta Corrente entre 2004 e 2007 (com saldos comerciais de até 5% do PIB) se transforma em déficit e atinge perigosos -3% do PIB nos últimos números. A influência do menor dinamismo dos preços de *commodities*, da acirrada concorrência internacional e do baixo crescimento, e também da evolução mais longa da taxa de câmbio é clara aqui. Pelo lado do financiamento externo, o que no auge da crise foi um *sudden stop* se transformou em uma “retomada súbita” já em 2009 para patamares muito acima dos necessários. E, desde 2011, verifica-se uma moderação e melhora qualitativa (maior peso do IDE) para patamares mais próximos aos do déficit corrente.

O Balanço de Pagamentos aparece então, até pela garantia dada pelo estoque de reservas internacionais e por uma estrutura mais favorável de ativos externos, muito mais como um termômetro a chamar a atenção de problemas estruturais do que como uma fonte em si de crise que possa comprometer o desenvolvimento brasileiro como em tantas outras vezes no passado. É destes problemas estruturais que trata o eixo IV desta agenda, mas é imprescindível mencionar a influência que a política macroeconômica, particularmente a cambial, exerce sobre estes números.

A permissão ou o incentivo, em 2009, para a volta da moeda nacional aos patamares apreciados em que se encontrava antes da crise de 2008 configura talvez o erro mais visível de gestão dos últimos tempos. Analisado alguns anos depois, o uso da política cambial, à semelhança do que vinha sendo feito nos anos anteriores, como instrumento de combate à inflação a despeito de seus efeitos sobre a competitividade externa, revela a falta de percepção sobre a mudança aqui descrita nas condições do comércio internacional (e que naquele momento não era, de fato, tão clara) e as dificuldades que seriam impostas às exportações e à própria produção local.

O fato destes efeitos sobre o dinamismo da economia só terem sido sentidos em 2011 revela a força da demanda doméstica na recuperação expressiva de 2010, e chama a atenção para o fato de que os efeitos de mudanças nestas variáveis não são rápidos. Anote-se, também, que contribuiu de maneira decisiva para a desaceleração do primeiro ano do governo Dilma uma mudança de sinal muito forte na política fiscal e a elevação nas taxas de juros combinada com medidas macroprudenciais, motivadas por um temor que se revelou excessivo com o aquecimento econômico e seus impactos inflacionários<sup>12</sup>. A leitura equivocada do cenário internacional, novamente, cobra um preço alto até hoje.

Estes processos levantam a questão sobre o papel e o conteúdo que deve ter a política macroeconômica na agenda social-desenvolvimentista aqui proposta, em um momento de dificuldades para a retomada do crescimento e preocupações com a inflação (além dos temores com o Balanço de Pagamentos). As conclusões e recomendações, considerando todos os elementos elencados neste terceiro eixo da agenda, podem ser agrupadas em cinco frentes.

A primeira delas é a lição óbvia e geral de que não é a política macroeconômica que vai definir, muito menos garantir, um processo de desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimentismo, qualquer que seja ele, envolve muito mais do que uma prescrição para as políticas monetária, cambial e fiscal. Tudo o que foi dito nos eixos anteriores e o que será no próximo são acréscimos indispensáveis a estas considerações sobre a macroeconomia. Que, para usar uma expressão ao gosto dos economistas, é condição necessária mas não suficiente para o desenvolvimento.

A segunda, parte do princípio repetido algumas vezes nos parágrafos anteriores: não existe recomendação de políticas – macro ou de qualquer outra natureza – que seja boa ou má independente do momento ou lugar. Isto se traduz, aqui, na necessidade crítica de avaliar cuidadosamente as condições da economia internacional. E o que emerge deste exame é um marcado contraste entre o cenário pré- e pós-crise nas suas relações com as políticas locais: reduziu-se, ou eliminou-se, o espaço para a manipulação dos preços macroeconômicos com objetivos contrários ao crescimento e à produção doméstica. Neste cenário a sempre necessária preocupação com a inflação e as boas condições fiscais devem evitar ao máximo atrapalhar a difícil retomada do crescimento, sob o risco de o país voltar definitivamente ao padrão *stop and go* que parecia enfim superado.

<sup>12</sup> Ver Serrano e Summa (2012).

A terceira frente de conclusões e recomendações é relativamente otimista: após um início marcado pela contração monetária e fiscal que ignoraram a profunda mudança de cenário internacional, a política econômica do governo Dilma parece (ou parecia?) mais adaptada ao contexto atual e se diferenciava da anterior justamente por este esforço de contribuir mais (ou atrapalhar menos) o crescimento e a produção doméstica. A retomada do controle sobre os movimentos da taxa de câmbio e sua administração em patamar um pouco mais competitivo e a significativa queda nas taxas básicas de juros são os principais sinais nesta direção. Estas mudanças também significam que é possível usar com muito mais flexibilidade o arcabouço institucional de política monetária e cambial atualmente em vigor.

Por seu lado, a política fiscal ainda se mostra muito rígida e pro cíclica, pelos obstáculos ao investimento público comentados no item anterior e por metas e outros requisitos institucionais que não justificam em um contexto de queda contínua da relação dívida/PIB. Já é possível dizer que a trajetória mais recente da política fiscal foi de reação lenta à piora no cenário externo, concentrada em instrumentos pouco efetivos e já desgastados (principalmente as desonerações), e envolta em procedimentos pouco transparentes.

De todo modo, feitas as necessárias correções, a diretriz mais favorável ao crescimento deve ser mantida apesar das críticas e dos resultados tímidos até agora.

A quarta frente, menos otimista, diz respeito a uma das maiores fontes de crítica e proposições para uma mudança de rumo, em parte contemplada pelo governo na forma das medidas de desoneração da folha de salários. A defesa, presente no discurso de vários atores importantes do debate nacional, de uma forte desvalorização adicional da taxa de câmbio como forma de encaminhar um crescimento puxado pelas exportações, traz embutida uma série de outras medidas complementares ou compensatórias. Entre as primeiras, a desejada redução dos custos salariais e outros encargos trabalhistas. Das segundas, o destaque vai para um necessário ajuste fiscal que neutralize os efeitos inflacionários de uma desvalorização cambial. Em síntese, propõe-se mais câmbio, menos salário e menos Estado. Esta receita parece incompatível com a agenda aqui proposta, em primeiro lugar por menosprezar as dificuldades de êxito e os custos envolvidos. Mesmo que fosse possível transformar uma economia como a brasileira em *export-led growth* apenas com a política macroeconômica e o custo do trabalho, as condições atuais de concorrência internacional exigiriam alterações de tal monta nestas variáveis que o resultado certamente seria uma recessão doméstica. E o que é pior, acompanhada pela regressão em vários dos avanços conquistados pelo país nos últimos anos e que contribuíram para o seu crescimento.

Isto remete ao quinto e último conjunto de conclusões e, neste caso, proposições. Por todas as considerações e alternativas discutidas acima, a diretriz macroeconômica mais apropriada, e coerente com o caráter social do desenvolvimentismo que aqui se propõe, é a busca do crescimento com base no mercado doméstico. Isto envolve o aprofundamento e ampliação dos avanços sociais discutidos anteriormente, preservação dos atuais níveis de emprego e remuneração, ampliação do investimento público (nas áreas prioritárias também já mencionadas) e privado na infraestrutura logística. A taxa de câmbio deve ser manejada com cuidado, buscando sempre um patamar mais favorável à produção local e que evite o vazamento dos impulsos para o exterior. Mas tal esforço certamente envolve considerações e políticas que vão muito além da macroeconomia, como discutido no terceiro eixo, a seguir.

Em suma, o recado final é o de que dificilmente o setor externo voltará a ser a alavanca do crescimento brasileiro como foi no curto período que deu início à retomada recente da economia brasileira. Por outro lado, o setor externo tampouco parece um obstáculo para o aprofundamento de uma estratégia bem articulada de crescimento. Esta, sem ilusões de *export-led* em um mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa (além do uso intensivo de fatores espúrios de competitividade como salários baixíssimos), deve cuidar da preservação daquilo que foi a chave para a consolidação do crescimento recente e que é fator dos mais escassos no mundo de hoje: a demanda interna.

#### 4. A estrutura produtiva como maior desafio

Como já apontado algumas vezes ao longo deste relatório, desenvolvimento econômico está intimamente ligado – quando não é sinônimo – de mudança estrutural. A industrialização, como também já discutido, faz parte do “núcleo duro” do desenvolvimentismo entendido como política econômica intencionalmente direcionada para o desenvolvimento. É certo que esta ideia, à semelhança do nacionalismo e do intervencionismo, também requer qualificações: a sofisticação da estrutura produtiva hoje não pode deixar de considerar o vasto potencial de empregos qualificados e mesmo de agregação de valor dos setores ligados às atividades agropecuárias e de extração/processamento de recursos naturais. Ao mesmo tempo, o setor de serviços, no Brasil e em outros países, ganhou tamanha importância e complexidade (e heterogeneidade) que não pode ser desconsiderado. Mas segue sendo verdade que não é possível pensar em desenvolvimento ou desenvolvimentismo sem indústria, ou com regressão estrutural.

Por este status, e também pelas transformações observadas no Brasil nos últimos tempos, pode-se considerar a estrutura produtiva como a área que concentra os maiores desafios para a agenda social-desenvolvimentista aqui apresentada. Uma série de indicadores negativos relacionados à estrutura produtiva tem chamado a atenção de um conjunto de pesquisadores e suscitado debate sobre a natureza do fenômeno. A queda relativa na participação da indústria de transformação no PIB, do emprego industrial no emprego total, das exportações de manufaturados dentre o total das exportações, da produtividade do trabalho na indústria frente a outros setores, assim como o aumento da importação de produtos manufaturados, são indícios importantes de um processo de reorganização regressiva da estrutura produtiva nacional.

Mas, à semelhança do argumentado no eixo anterior, os fenômenos domésticos não podem ser encarados de maneira isolada no tempo ou no espaço. O desafio estrutural ocorre em um momento de importantes transformações nas redes de produção globais, particularmente após a eclosão da crise financeira de 2007/2008, que forçou o reposicionamento estratégico de diversas empresas frente a fragilidade da demanda internacional. Ao mesmo tempo, a regressão de diversos setores industriais, particularmente dos setores manufatureiros tradicionais e dos setores de maior valor agregado, ocorre há pelo menos trinta anos, variando em intensidade e nos setores afetados ao longo deste período.

Neste contexto e diante da relevância dos problemas, parece pouco frutífero discutir se este fenômeno representa, ou não, um ciclo de desindustrialização da economia brasileira. O conceito de desindustrialização, que originalmente dizia respeito à processos de queda no emprego industrial verificada em economias capitalistas maduras, foi tomando novos contornos, com pesquisadores utilizando-se do termo para se referir ao processo de perda de participação relativa da indústria no PIB, ou mesmo a piora na composição da balança comercial de mercadorias manufaturadas. O conceito tomou tal abrangência, sendo utilizado para explicar tanto processos verificados em países centrais quanto processos observados em países periféricos, que perdeu boa parte da capacidade de explicar as especificidades dos diferentes fenômenos de reorganização das estruturas produtivas industriais.

As transformações regressivas na estrutura produtiva brasileira têm início ainda na década de 1980, quando internacionalmente se consolida o paradigma produtivo da terceira revolução industrial, se aprofundando na década de 1990, com a abertura comercial súbita promovida pelos governos inclinação liberal. Na década de 1980, em meio aos efeitos da crise da dívida externa, o Brasil encontrou dificuldades em adentrar a onda da nova revolução industrial, concentrando-se nos setores tradicionais e advindos da industrialização das décadas de 1950/60/70, típicos da segunda revolução industrial. A perda desta oportunidade histórica representou a manutenção de indústrias tecnologicamente ultrapassadas, assim como de estruturas gerenciais inadequadas aos novos tempos marcados pela financeirização e pela volatilidade dos preços macroeconômicos (particularmente juros e câmbio).

Na década de 1990, mesmo antes da estabilização de preços se consolidar com o Plano Real, um projeto de liberalização comercial teve início no Brasil, forçando a competição com estes novos atores produtivos da cena internacional. Acossadas pela competição desigual e por fundamentos macroeconômicos que dificultavam a expansão do investimento (seja pela volatilidade da taxa de inflação no período Collor, seja pela apreciação do real

e as elevadas taxas de juros no período FHC), a indústria brasileira apresentou profunda regressão, mantendo-se apenas em setores tradicionais ou alguns nichos que ainda apresentavam alguma proteção comercial efetiva.

Os anos 2000, se por um lado trouxeram o alento de um crescimento maior da demanda doméstica e da demanda internacional por algumas *commodities* industriais (assim como a expansão da demanda sul-americana pelos produtos manufaturados brasileiros, devido ao crescimento econômico da região), também trouxe consigo o acirramento da competição propiciada pela crescente participação da indústria chinesa no mercado internacional. A lógica das empresas também se alterou, aprofundando a dispersão das redes de produção global, ao mesmo tempo em que concentrava o complexo manufatureiro no Leste Asiático.

Neste cenário, boa parte do dinamismo brasileiro, gerado por uma conjugação de fatores ligados à expansão do emprego e do consumo (pelos processos discutidos no eixo I), acabou sendo aproveitado pelas empresas estrangeiras e multinacionais com produção localizada em paragens mais vantajosas do ponto de vista do custo do investimento.

A elevação da demanda interna não foi devidamente acompanhada da expansão da produção doméstica também por fatores macroeconômicos: a valorização cambial excessiva, conjugada ao elevado custo de capital próprio (taxas de juros elevadas), aos custos oriundos de uma infraestrutura logística precária e de uma estrutura tributária complexa e regressiva foram fatores determinantes para o crescimento lento do emprego e da produção industrial, mesmo diante de uma expansão acelerada da demanda doméstica.

Mesmo antes da eclosão da crise financeira de 2007/2008, a indústria brasileira apresentava dificuldades para lidar com o novo cenário internacional. O acirramento da concorrência proporcionada pela ascensão chinesa e dos países do leste asiático impunham grandes dificuldades para a consolidação de um ritmo de crescimento adequado do setor, caso se leve em conta o ritmo de crescimento do PIB. Com a reorganização da economia internacional após a crise, já comentada estas dificuldades se acentuaram. É inserida nesta realidade que se entende a deterioração nas contas externas do país, conduzida pela Balança Comercial (particularmente pela indústria

Em resposta a este ambiente ainda mais adverso, o governo brasileiro adotou o que vem sendo chamado de “agenda da competitividade”, visando revitalizar as condições de ampliação de investimento produtivo na economia nacional. Os esforços até agora envolveram i) uma desvalorização cambial controlada (por volta de 20% – ampliada no fim do primeiro semestre de 2013 pela reversão nos fluxos de capital), visando garantir condições menos desiguais de concorrência; ii) a redução nas taxas básicas de juros, que diminuem os custos; iii) isenções tributárias visando ampliação da demanda (particularmente via redução do IPI); iv) isenções visando a redução no custo do trabalho (com desoneração da folha de pagamentos de diversos setores); v) a busca por uma aceleração dos investimentos em infraestrutura logística, representados pelo novo modelo de concessões de portos, aeroportos, ferrovias e rodovias; vi) a ampliação dos investimentos públicos, que vêm crescendo desde 2009 (apesar da retração em 2011); e vii) a exigência de conteúdo nacional (tanto de empresas públicas quanto de empresas privadas de determinados setores) e programas de apoio à pesquisa e desenvolvimento, como o InovAuto.

Este conjunto de medidas busca criar condições para a retomada do crescimento econômico através da ampliação do investimento produtivo, particularmente do investimento industrial. A expectativa é que este novo ciclo de crescimento, portanto, deva ter como base a ampliação da renda e do emprego (portanto da demanda) alavancadas pelo crescimento do investimento e da indústria, o que levaria a um processo de crescimento sustentado de longa maturação. Isto significaria também um crescimento maior da produtividade do trabalho sem a necessidade de desemprego ou redução das horas pagas, pelo fato de que os investimentos produtivos (com a prevalência do crescimento industrial, que apresenta índices de produtividade do trabalho superiores aos outros setores) ampliarão a capacidade produtiva do capital instalado e se valerão exatamente da demanda doméstica para se completarem.

Por este caminho, o custo do capital e do novo investimento deve cair e permitir o ressurgimento (ou mesmo a simples manutenção) de alguns setores industriais antes inviabilizados pelas condições desiguais de concorrência. Isto não quer dizer, porém, que será possível ao Brasil adentrar em boa parte das cadeias globais de produção,

particularmente aquelas representadas por produtos de alta intensidade tecnológica. Tais setores produtivos encontram-se, atualmente, completamente dominados por poucas empresas multinacionais que impõem enormes barreiras à entrada de novos concorrentes, seja pela sua escala monumental (inclusive apresentando altos níveis de capacidade ociosa), seja pelo seu estoque de “capital imaterial” adquirido ao longo do processo de desenvolvimento tecnológico, que dificilmente pode ser reproduzido no curto ou médio prazo por novos atores concorrentes.

As oportunidades óbvias de expansão industrial imediata se encontram em setores onde o Brasil apresenta vantagem competitiva em relação à seus concorrentes: petróleo e gás (decorrente da descoberta da camada pré-sal), fármacos e biofármacos (dada a política de genéricos, a existência do SUS e a ampla biodiversidade), agroindústria e seus setores coligados (como por exemplo química fina para fertilizantes, máquinas e equipamentos para colheita etc.), aviação comercial e militar (dada a existência da EMBRAER), setor naval e estaleiros (dada a demanda produzida pelas plataformas do pré-sal), além de setores novos como o de biocombustíveis e energias alternativas, dado os avanços locais e a superioridade na produção de etanol de cana e de outros tipos de combustíveis renováveis.

Outro caminho importante de mobilização dos setores industriais se encontra nos investimentos de infraestrutura, que serão conduzidos pelo setor de construção civil. A maior parte das obras públicas conta com a exigência de utilização de mão-de-obra local e elevado nível de conteúdo nacional, o que gera uma grande demanda nas indústrias ligadas à metalurgia, siderurgia, cimento, etc. A ampliação da infraestrutura urbana, através da elevação dos investimentos dos Estados e Municípios podem contribuir de maneira decisiva para este novo impulso à demanda e a indústria operados nesta frente de expansão.

Por fim, setores tradicionais como têxtil, moveleiro e calçadista, devem ser alvos de algum tipo de proteção comercial dado seu elevado potencial de geração de empregos e a impossibilidade de concorrência com seus congêneres chineses. O setor automobilístico, um dos maiores do país, já é alvo de política específica (o InovaAuto) e deve apresentar uma contribuição positiva, elevando o conteúdo produzido nacionalmente assim como aumentado seus gastos em pesquisa e desenvolvimento no Brasil.

Os desafios que se afiguram no próximo quadrante certamente são maiores que aqueles que enfrentamos no período pré-crise. Se ao longo dos anos 2000 os mercados internacionais estavam dinâmicos e contribuíram para nossa expansão (seja via ampliação das exportações de *commodities*, seja pelo fornecimento de bens de consumo e capital baratos, o que ajudava a manter a inflação sob controle), a próxima década deve ser marcada pelo baixo dinamismo da demanda dos principais países capitalistas, assim como pelo acirramento da concorrência pelos poucos países que ainda possuem este raro ativo chamado “demanda interna”.

A agenda social-desenvolvimentista deve dar respostas adequadas a esses novos tempos, e estas passam pela identificação dos setores que devem ser alvo de políticas específicas para desenvolvimento nacional e aqueles nos quais se deve atrair investimentos externos para participar (mesmo que de maneira pouco verticalizada) das cadeias de produção global. Se é verdade que nem tudo será salvo na indústria brasileira, também o é que nem tudo está perdido.

O esforço envolve também uma ênfase maior na parte das contrapartidas exigidas das várias medidas de desoneração e outras formas de apoio setorial. A busca por maiores investimentos produtivos tem resultado até agora, de maneira geral, em ampliação do conteúdo importado e do faturamento de boa parte da indústria, aprofundando o quadro de vazamento dos impulsos dinâmicos domésticos para o exterior.

## Conclusões

No momento em que se concluía este artigo (junho de 2013), alguns processos em curso na economia e na sociedade brasileiras questionavam, e ao mesmo tempo tornavam mais urgentes, as ideias e prioridades consolidadas aqui.

No campo da economia, a deterioração da conjuntura se acentua, com resultados ruins advindos do setor externo, uma recuperação muito tímida da indústria e da economia em geral, e a elevação da pressão por um retorno das

políticas macroeconômicas mais ortodoxas. No cenário internacional, o movimento e as perspectivas também avançaram rapidamente, e para pior: a economia chinesa desacelera de maneira mais intensa, impactando negativamente os preços de *commodities* tão importantes para o setor externo brasileiro; e o Federal Reserve passou a sinalizar mais claramente uma reversão de sua política monetária extraordinariamente expansionista, causando reversões nos fluxos de capital para países como o Brasil (que assiste a intensa desvalorização cambial).

Na dimensão política, assistiu-se nas últimas semanas a um inédito movimento de massas, originado nas reivindicações pelo barateamento e melhoria nos transportes públicos e que assumiu proporções e motivações impressionantes sob qualquer ponto de vista. Seria leviandade tentar interpretar os reais significados deste movimento, bem como suas implicações e evolução, mas o mínimo que se pode dizer é que o horizonte político e eleitoral foi fortemente perturbado e se tornou muito menos previsível.

Mesmo correndo o risco de uma análise precipitada, é possível arriscar alguns pontos de ligação deste novo ambiente e a agenda que se procurou construir nas páginas anteriores. Que, para adiantar a mensagem final, segue tão ou mais importante do que há alguns meses atrás.

Em termos econômicos, a busca de uma gestão macro que preserve o espaço para a ampliação do investimento é ainda mais necessária diante dos sinais de desaceleração do consumo e da confirmação do que já se sugeria na seção III deste artigo: o setor externo dificilmente dará contribuição significativa para a retomada do crescimento, por conta do ambiente internacional hostil às nossas exportações. Neste sentido, a depreciação em curso pode, e deve, ser aproveitada para recuperar parte da competitividade perdida nos últimos anos, mas dificilmente significará a abertura de mercados externos para o Brasil. O foco deve continuar sendo o mercado doméstico – e para isso a expansão dos salários, do investimento público, e também do crédito, demandam fôlego renovado, e não cortes.

A queda ou o menor dinamismo dos preços de *commodities* acrescenta pressões sobre a balança comercial e, assim, sobre a taxa de câmbio. Mas parece improvável uma volta aos patamares do início da década passada, e mesmo os efeitos de curto que a possibilidade de “normalização” da política monetária americana vem causando sobre os fluxos de capital não parecem sinalizar a volta de um quadro mais duradouro de restrição externa. O desafio maior segue sendo o dos processos em curso na estrutura produtiva, e para estes a contribuição do câmbio é importante, mas certamente não suficiente.

Porém, vem das manifestações populares por melhores serviços públicos o grande sinal de que o caminho a seguir é aprofundar o caráter social do desenvolvimento brasileiro, e não revertê-lo. A incorporação de largas parcelas da sociedade ao mercado consumidor foi fenômeno virtuoso em termos econômicos e sociais, mas que agora requer aprofundamento. Ao mesmo tempo, a demanda também é por um Estado mais eficiente, que fiscalize melhor os prestadores privados de serviços, menos permeado pelos interesses privados e pelo poder econômico, mais democrático. Quando aqui se argumenta em favor de um maior papel do Estado, não se pode ignorar seus problemas estruturais e defeitos, a despeito de seu maior protagonismo nos últimos anos. Mais do que nunca, o Estado deve ser forte, mas também ágil e eficiente.

Mas a mensagem final é clara, e faz jus à denominação que se dá ao desenvolvimentismo aqui defendido. A dimensão dos direitos sociais – ou a melhora na condição de vida urbana: transportes, saneamento, saúde, educação etc. – é uma excelente oportunidade para o avanço na construção de uma sociedade melhor, mas também uma fronteira de expansão econômica formidável, que deve se somar aos processos já em curso e os projetados no campo da infraestrutura.



## Bibliografia

- BALTAR, P. (2013). *Crescimento da Economia e Mercado de Trabalho no Brasil*. IPEA/IE-Unicamp, mimeo.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. (2010) “A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.” In: Sader, e M.A. Garcia (orgs., 2010) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo.
- BARBOSA, N. (2013). Dez anos de política econômica. In: Sader, e. (org., 2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO.
- BASTOS, P.P.Z.. (2012). *A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo*. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 779-810.
- BIELSCHOWSKY, R. (2012). *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 729-747.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2013). *Developmental capitalism and the liberal alternative*. Paper presented at the Annual Conference of SASE – Society for the Advancement of Socio-Economics.
- CARNEIRO, R. M. (2012). *Novos e velhos desenvolvimentismos*. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 749-778.
- CASTRO, A. B. (1990). O Brasil a caminho do mercado de consumo de massa. In: Reis Velloso (coord., 1990). *As perspectivas do Brasil e o Novo Governo*. São Paulo: Nobel.
- CASTRO, J. A. (2012). *Política social e desenvolvimento no Brasil*. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 1011-1042.
- COSTA, F. N. (2012). *Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo*. Texto para Discussão IE-Unicamp n. 205.
- DEDECCA, C. (2013). *A redução da desigualdade e seus desafios*. IPEA/IE-Unicamp, mimeo.
- DINIZ, E (2011). *O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)*. *Dados*, v. 54, p. 493-531.
- FONSECA, P. C. D., CUNHA, A. M. e BICHARA, J. M. (2012). *O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?*. Texto para Discussão Rede Desenvolvimentista n. 4. Disponível em: [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=en](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=en)
- FONSECA, P.C.D. (2013). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Apresentação no seminário “Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Econômicos”, realizado no Instituto de Economia da Unicamp entre os dias 16 e 18 de abril de 2013. Disponível em [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=257&catid=16&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=257&catid=16&lang=pt)
- FURTADO, C. (1968). *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- FURTADO, C. (1972). *Análise do “Modelo” Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LOPREATO, F. L.(2012). *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, tese de livre-docência.
- LOPREATO, C. (2013). *Aspectos da atuação estatal, de FHC a Dilma*. IPEA/IE-Unicamp, mimeo.
- MOLLO, M. L. e FONSECA, P. C. D. (2013). Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política* v. 33, n.2, pp. 222-239.

OREIRO, J. L. (2012). *Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica*. Estudos Avançados 26 (75), pp. 29-40.

SERRANO, F. e SUMMA, R. (2012). *A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011*. Oikos Vol. 11, No 2, pp. 166-202.

TAVARES, M. C. e SERRA, J. (1971) Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente de Brasil. *Revista Latino-Americana de Ciencias Sociales*, n 1-2, p. 2-38.

TOLIPAN, R; TINELLI, A.C. (orgs, 1978) *A Controvérsia da Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.



F U N D A Ç Ã O

---

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

<http://www.fpabramo.org.br>