

O avanço da teoria novo-desenvolvimentista desde 2016

O texto enviado a José Luis Calva Téllez

Oito anos depois de “Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese”

Luiz Carlos Bresser-Pereira

São Paulo, fevereiro de 2024.

Há oito anos eu escrevi uma síntese do Novo Desenvolvimentismo que foi publicada em livro editado por José Luis Calva Téllez.¹ Agora ele me pede um post-scriptum para o novo livro que está editando, *Nova Estratégia de Desenvolvimento*. Como acaba de ser publicado no Reino Unido meu livro *New Developmentalism – Introducing a New Economics and Political Economy*, vou me basear nele para apresentar os pontos que me parecem novos em relação a 2016.

As principais ideias da teoria novo-desenvolvimentista (TND) foram formuladas entre 2006 e 2014, tendo em vista a quase-estagnação da América Latina desde a crise dos anos 1980. Estão, portanto, já presentes na síntese de 2016. Nela, porém, eu ainda não situava a nova teoria no quadro das teorias econômicas atuais, estas divididas em ortodoxas e heterodoxas. O ortodoxia é representada pela Teoria Neoclássica e, em parte, pela Teoria Austríaca, enquanto a ortodoxia pela Teoria Pós-Keynesiana, a Teoria Desenvolvimentista Estruturalista Clássica, a Teoria Neoschumpeteriana, e a Teoria Novo-Desenvolvimentista. Podemos, naturalmente, considerar esta última como parte do Estruturalismo Clássico no qual a TND se baseou, mas me parece que as ideias são suficientemente novas e bem-estruturadas para serem consideradas uma nova teoria.

No plano da economia política, a maior novidade histórica foi o colapso de neoliberalismo que começa na crise de 2008 e se completa com a Virada Desenvolvimentista dos Estados Unidos em 2021, no governo do presidente Joe Biden. No governo anterior já se podiam distinguir políticas nessa direção, principalmente o aumento das tarifas aduaneiras, mas foi só no governo Biden que essa mudança se concretizou na medida em que o governo passou a usar políticas keynesianas contracíclicas e políticas industriais para a infraestrutura, os semicondutores e a tecnologia verde. Em 30 de janeiro de 2024, *The Economist* resumiu essas mudanças ocorridas nos três primeiros anos: as despesas fiscais para financiar a política industrial aumentaram de cerca de 40 para quase 100% do PIB; em consequência os investimentos na indústria

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da FGV. Este texto foi escrito para livro organizado por José Luis Calva no México no qual será publicado o artigo de 2016 e este posfácio.

manufatureira aumentaram de cerca US\$ 100 bilhões até 2020 para US\$ 200 bilhões ao ano em 2022. O deficit público em 2023 foi de 6,2% do PIB sem, no entanto, que aumentasse a inflação. A Europa vem procurando seguir na mesma linha, mas sem a mesma dimensão fiscal.

Outra novidade importante foi a realização que existem apenas duas formas históricas de coordenar o capitalismo no plano econômico. Ou a economia de um país é principalmente coordenada pelo mercado ou pelo Estado. No caso limite de coordenação pelo mercado, temos o projeto neoliberal que, naturalmente, nunca se realizou; no caso limite da coordenação pelo Estado, o estatismo que existiu por algum tempo na União Soviética. Entre os dois, temos o desenvolvimentismo ou nacionalismo econômico que propõe uma intervenção moderada do Estado na economia a través de políticas pós-keynesianas e desenvolvimentistas e um nacionalismo econômico anti-imperialista; em outras palavras, a clássica perspectiva centro-periferia de Raúl Prebisch.

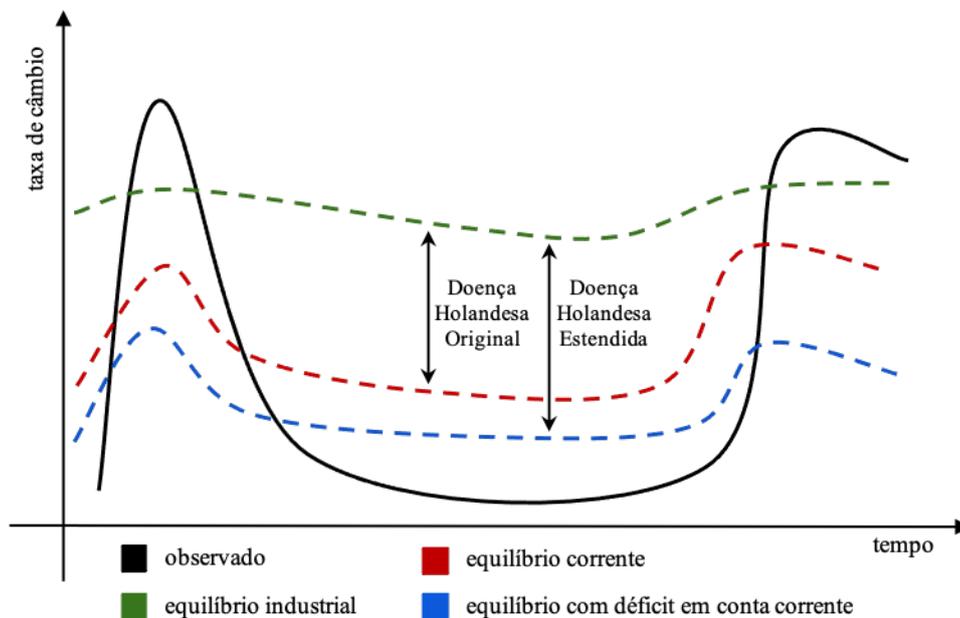
No plano da teoria econômica, tornou-se claro que muitos países, especialmente os países latino-americanos, têm uma política de déficit na conta corrente. Sim, política, porque nada explica que esses países apresentem sistematicamente déficits na conta corrente. Se não houvesse uma política, a taxa de câmbio seria puxada pelo mercado para o equilíbrio em torno do qual ela flutuaria, ainda que de forma volátil. A política pode ser explícita, mas geralmente é implícita e acomodatória: o país aceita gostosamente incorrer nos déficits. Há uma lógica para isso: déficits na conta corrente significam necessariamente uma taxa de câmbio apreciada que aumenta o poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores e da classe média e os rendimentos dos rentistas – que vivem de juros, aluguéis e dividendos. Trata-se, portanto, de um caso de populismo cambial. Nos casos de política explícita, como aconteceu no Brasil entre 1995 e 2002, os déficits na conta corrente derivam da equivocada política de crescimento com poupança ou endividamento externa. E há aqueles que dizem que os déficits são “estruturais”. O que é estrutural é o subdesenvolvimento, é a troca desigual, é o baixo nível de educação e de desenvolvimento tecnológico.

Doença holandesa estendida

Em relação à doença holandesa tivemos uma mudança significativa. A TND sempre a definiu como a diferença entre o equilíbrio corrente (aquele que equilibra a conta corrente) e o equilíbrio industrial – a taxa de câmbio necessária para que as empresas que utilizam a melhor tecnologia para serem competitivas. Temos assim um modelo de taxa de câmbio dupla, no qual o equilíbrio industrial é a taxa de câmbio teórica a ser alcançada pela política cambial que resultará em um superavit em conta corrente.

Entretanto, dado que muitos países adotam a política de déficit em conta corrente, a taxa de câmbio não tende para o equilíbrio corrente mas para o que eu chamava de equilíbrio de dívida externa e hoje prefiro chamar de equilíbrio com déficit na conta corrente. Este é um limite ao déficit na conta corrente; estabelece qual a taxa de câmbio e o correspondente déficit na conta corrente que levarão a dívida externa a crescer à mesma taxa do crescimento do PIB e, assim, manterão a relação dívida externa/PIB evitando-se assim o desencadeamento de uma crise de balanço de pagamentos. Corresponde ao “equilíbrio fundamental” de John Williamson,² com a diferença que este era o equilíbrio recomendado pelo economista inglês (e pela ortodoxia liberal), enquanto o Novo Desenvolvimentismo rejeita o equilíbrio com déficit em conta corrente, porque além de colocar o país em risco de crise de balanço de pagamentos (na medida em que equilíbrio pode facilmente sair fora do controle das autoridades econômicas), causa a apreciação da moeda nacional. Esta apreciação, porém, é ainda compatível com um lucro satisfatório para as empresas e tende a prevalecer.

Assim, ao invés de definirmos a doença holandesa como a diferença entre o equilíbrio industrial e o equilíbrio corrente, devemos dizer que é igual à diferença entre o equilíbrio industrial e o equilíbrio com déficit em conta corrente. É o que mostra o Gráfico 1 deste post-scriptum.



Fonte: Elaboração do autor.

Gráfico 1: Doença holandesa original e doença holandesa estendida

Neutralização e tarifas aduaneiras

O problema de como neutralizar, tornar sem efeito a doença holandesa foi reexaminado. Ficou claro que o estabelecimento de um imposto variável sobre a exportação de commodities quanto o da definição de tarifas e subsídios variáveis sobre a importação de bens manufaturados exigem ou uma reforma das tarifas ou uma reforma cambial. E os dois métodos podem ser combinados. Considerando-se o número de agentes econômicos atingidos, a adoção de um imposto sobre a exportação é o método mais adequado para as commodities minerais inclusive o petróleo porque o número de exportadores é limitado, enquanto as tarifas de importação são mais apropriadas no caso dos exportadores de bens agrícolas, que são muitos. Por exemplo, é praticamente impossível taxar as exportações de soja no Brasil porque o número de exportadores é imenso e tem poder para vetar qualquer imposto.

Relativo ainda à doença holandesa, ficou a TND definiu um segundo motivo que, na teoria econômica, justifica a adoção de tarifas aduaneiras. Ainda que a lei das vantagens comparativas possa e deva ser criticada, a suposição é que o livre comércio entre os países é favorável ao seu desenvolvimento. Os desenvolvimentistas, porém, desde Alexander Hamilton, descobriram um primeiro argumento justificando as tarifas: o argumento da indústria infante. Que foi utilizado por um sem-número de países desde que surgiu o capitalismo e o comércio internacional. Existe, porém, um segundo argumento – o argumento da neutralização da doença holandesa – que justifica as tarifas muito depois que o país deixou de ter uma indústria infante. Os Estados Unidos, por exemplo, adotaram altas tarifas até 1939, quando há muito sua indústria deixara de ser infante. O mesmo aconteceu com o Brasil que adotou tarifas muito elevadas até 1990. Os policymakers não sabiam o que era a doença holandesa, mas intuía que tarifas eram necessárias para que a indústria se mantivesse competitiva e pragmaticamente as adotavam.

Ciclo cambial

Finalmente, o modelo do ciclo cambial, que já estava presente na TND desde que ele começou a ser construído, foi mais bem definido. O ciclo da taxa de câmbio está também no Gráfico 1. Começamos com o momento que se segue à crise de balanço de pagamentos e à violenta depreciação da taxa de câmbio. Nos meses seguintes, à medida em que a crise vai amainando, a taxa de câmbio se aprecia (cai) gradualmente. Cruza, a partir do pico altamente desvalorizado, a taxa de

câmbio de equilíbrio industrial e, em seguida, chega ao equilíbrio corrente. Nesse momento o país atingiu a normalidade e a crise parece ter acabado, mas não é o caso. O governo, para "crescer com poupança externa", insiste na política de déficit em conta corrente, e o país mergulha na área dos déficits em conta corrente. Mas a curva de câmbio não para por aí. Continua a se valorizar e a atinge o equilíbrio com déficit na conta corrente – um equilíbrio precário, mas não para aí. O populismo cambial não arrefece e o país finalmente chega ao *fundo do poço*, que reflete a menor taxa de câmbio que os exportadores de commodities mais eficientes podem tolerar. Depois, mantém-se neste nível instável durante alguns anos, enquanto os indicadores da dívida externa continuam a piorar. Finalmente, os credores perdem a confiança de uma vez por todas, e a nova crise de balanço de pagamentos explode, concluindo-se o ciclo. Deve-se notar que todo o processo pode levar menos tempo se a relação déficit/PIB em conta corrente aumentar, e os mercados financeiros se comportarem como se o país estivesse à beira do calote. Foi o que aconteceu na crise asiática de 1977.

O país fica assim impossibilitado de pagar as amortizações da dívida externa e os juros que vencem todos os meses e entra numa moratória não declarada.³ Nessa circunstância, a única alternativa é um severo ajuste fiscal para reduzir a demanda do país por moeda estrangeira, mantendo a taxa de juros elevada para que as entradas de capital voltem a ser líquidas. Depois de algum tempo, o ajuste macroeconômico trabalha com desemprego, queda de salários, aumento da pobreza e queda da inflação. Isso acalma os mercados financeiros no exterior e em casa, e a taxa de câmbio cai gradualmente, a moeda se deprecia gradualmente, e a curva de câmbio atinge o equilíbrio atual, e então há um breve período de equilíbrio externo.

Voltando ao ciclo, ao atingir o equilíbrio atual, a taxa de câmbio deve parar de cair, mas o populismo cambial do governo continua dominante, os gastos fiscais do governo permanecem altos e a apreciação cambial continua ocorrendo até que a taxa de câmbio atinja o *fundo do poço*, o que reflete a menor taxa de câmbio que os exportadores de commodities mais eficientes podem tolerar. Pode, então, manter-se neste patamar durante alguns anos, enquanto os indicadores de endividamento externo continuam a agravar-se. Finalmente, os credores perdem a confiança de uma vez por todas, e a nova crise explode. Deve-se notar que todo o processo pode levar menos tempo se a relação déficit em conta corrente/PIB aumentar, e os mercados financeiros se comportarem como se o país estivesse à beira do calote. Foi o que aconteceu na crise asiática de 1977.

Referências

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) "Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese".
Cadernos do Desenvolvimento, 11 (19): 145-165. (

Williamson, John (1994) “Estimates of FEER – Fundamental Equilibrium Exchange rate”, in John Williamson, org. (1994) *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, Washington: Institute for International Economics.

O texto de 2016

Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Cadernos do Desenvolvimento, 11 (19): 2016: 145-165. Centro Internacional Celso Furtado.

O desenvolvimentismo pode ser pensado de duas maneiras diferentes: (a) como uma forma de organização econômica e política do capitalismo alternativa ao liberalismo econômico, e o correspondente estilo de gestão econômica desse capitalismo; e (b) como uma escola de pensamento econômico. Neste segundo caso, o novo desenvolvimentismo é um sistema teórico que tem origem na economia política clássica, na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Enquanto forma de capitalismo, o desenvolvimentismo manifesta-se pela primeira vez como mercantilismo. Enquanto teoria, está presente de forma específica no desenvolvimentismo clássico (originalmente denominado *development economics* e, na América Latina, estruturalismo) e no novo desenvolvimentismo.

Historicamente foram duas as formas de Estado e de capitalismo: a liberal e a desenvolvimentista – liberal na medida em que o Estado se limite, no plano econômico, a garantir a propriedade e os contratos e a administrar de forma responsável suas contas fiscais; desenvolvimentista se, além, disso, intervenha moderadamente no mercado e adote um nacionalismo econômico razoável na competição entre os estados-nação. O desenvolvimentismo assim definido supõe um Estado no qual uma coalizão de classes política está voltada para o desenvolvimento econômico e tem em seu núcleo a burguesia industrial, que se supõe ser relativamente “nacional”, os trabalhadores urbanos industriais e parte da burocracia pública. Para as três classes o desenvolvimento econômico é entendido como mudança estrutural, inicialmente sob a forma de industrialização, e, mais tarde, como sofisticação produtiva quando surgem serviços caracterizados por tecnologia complexa, pessoal qualificado, valor adicionado per capita alto, e salários correspondentemente elevados. Esta coalizão ou pacto político desenvolvimentista vê o sistema capitalista não apenas como um sistema de competição entre empresas, mas também de competição entre estados-

Agradeço a Ricardo Bielschowsky, que debateu comigo este texto no Centro Celso Furtado, e contribuiu para que ele fosse melhor na sua versão escrita. Agradeço também a Marco Capraro Brancher. Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas e editor do *Brazilian Journal of Political Economy*. bresserpereira@gmail.com.br, www.bresserpereira.org.br.

nação. Da mesma forma que as empresas precisam de estratégias gerenciais para serem bem-sucedidas na competição, os estados-nação também precisam definir estratégias de desenvolvimento. Nessa competição, a prioridade para as empresas é o lucro e o meio, a inovação schumpeteriana, já para os países é o desenvolvimento econômico e o meio, a acumulação de capital com incorporação de progresso técnico.

O desenvolvimento econômico implica o aumento sustentado dos salários e dos padrões de vida da população ou, em outras palavras, como o aumento da produtividade do trabalho e da renda por habitante. Só através do aumento da produtividade é possível assegurar padrões de vida cada vez melhores para a população do país. Mas o progresso ou o desenvolvimento humano é um processo histórico mais amplo do que o desenvolvimento econômico. A segurança e a ordem interna já eram objetivos do Estado antigo. A partir do século XVIII, no quadro da revolução capitalista, foram sendo sucessivamente definidos e garantidos os quatro grandes objetivos políticos das sociedades modernas: primeiro, o objetivo da liberdade individual, que deu origem ao liberalismo econômico; segundo, a partir da revolução industrial, o desenvolvimento econômico que deu origem ao nacionalismo econômico ou ao desenvolvimentismo; terceiro, a partir da segunda metade do século XIX, a justiça social da qual se originou o socialismo; e finalmente, a partir da segunda metade do século XX, a proteção da natureza, que deu origem ao ambientalismo. O desenvolvimento humano ou progresso é o processo histórico através do qual cada estado-nação avança na direção desses cinco grandes objetivos políticos. Para alcançá-los o instrumento de ação coletiva por excelência de cada nação é o Estado, e a ação humana correspondente, a ação política. Através da política cada nação define as instituições formais do país, suas leis e políticas públicas, e as implementa, e, assim, avança na direção do progresso.

Uma economia nacional é um sistema de coordenação que se exerce no plano microeconômico das empresas e dos indivíduos e no plano macroeconômico dos agregados econômicos. Esta coordenação precisa ser eficiente. No plano microeconômico, quando há competição entre as empresas e os demais agentes econômicos, o mercado é a instituição coordenadora mais eficiente; quando não há competição, como é o caso das empresas de infraestrutura, das empresas de insumos básicos e dos grandes bancos “too big to fail”, não há realmente mercado, e cabe ao Estado coordenar as ações através do planejamento e de uma regulação muito firme. Já no plano macroeconômico o mercado definitivamente não tem condições de garantir que os preços macroeconômicos sejam certos, garantindo pleno emprego e crescimento. Por isso o novo

desenvolvimentismo afirma que o Estado deve praticar uma política macroeconômica ativa, especialmente uma política cambial, para garantir preços macroeconômicos certos.

O novo desenvolvimentismo é uma teoria histórico-dedutiva que, dentro do quadro de imprevisibilidade e incerteza que caracteriza o comportamento humano, busca compreender como os países da periferia do capitalismo passaram a buscar o desenvolvimento econômico e realizar o alcance depois da Segunda Guerra Mundial. Rejeita, portanto, o método hipotético-dedutivo da teoria econômica neoclássica, o modelo de equilíbrio geral, e a possibilidade de os sistemas econômicos serem simplesmente regulados pelo mercado. Ao invés, afirma a existência de sistemas econômicos nacionais e um sistema econômico mundial em formação, que são regulados por duas instituições fundamentais – o Estado e o mercado – este também regulado pelo Estado.

Economia política

A *economia política* do novo desenvolvimentismo estuda o desenvolvimentismo realmente existente, busca entender o Estado e as coalizões de classe desenvolvimentistas, as formas que o capitalismo assumiu a partir do século XVI. No plano econômico, o capitalismo revelou-se até hoje insubstituível porque o mercado é um sistema superior ao Estado na coordenação das ações de empresas competitivas. Mas em toda sociedade moderna existe um amplo setor não-competitivo no qual a coordenação do Estado é essencial. Por isso nos sistemas capitalistas temos dois setores: um competitivo, coordenado pelo mercado, e outro monopolista, coordenado pelo Estado. Prevalece aqui o princípio da subsidiariedade: no que o mercado faz bem, o Estado se abstém de interferir. Isto, no plano microeconômico. Já no plano macroeconômico o mercado, definitivamente, não tem condições de garantir que os cinco preços macroeconômicos permaneçam certos: as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação. Por isso o papel do Estado é também fundamental na política macroeconômica.

Para o novo desenvolvimentismo, o desenvolvimentismo é a forma “default” de capitalismo. Este surgiu desenvolvimentista, com o mercantilismo. Depois tivemos vários modelos ou formas de Estado e capitalismo desenvolvimentistas, que podem ser classificados segundo a fase histórica em que ocorreram e o fato de terem sido “centrais” ou “periféricos”, ou seja, segundo tiveram ou não que enfrentar o imperialismo moderno dos primeiros países que se industrializaram para

eles próprios realizarem sua revolução industrial e capitalista. Considerando apenas os países que realizaram essa revolução, podemos distinguir as seguintes formas de desenvolvimentismo e os respectivos países:⁴

1. Mercantilismo - foi o primeiro desenvolvimentismo; definiu os países centrais que realizaram originalmente sua revolução industrial e capitalista e foram os primeiros a se tornarem ricos, Inglaterra e França.
2. Bismarquismo - caracterizou a revolução industrial nos países centrais retardatários como a Alemanha e Estados Unidos; os países tornaram-se igualmente ricos.
3. Desenvolvimentismo periférico independente - próprio dos países do Leste Asiático, a partir do modelo japonês; esses países adotaram o completaram ou estão completando o catching up, e vários já são ricos e se tornaram parte dos países centrais.
4. Nacional-desenvolvimentismo - caracterizou a revolução industrial e capitalista nos países periféricos nacional-dependentes, ou seja, em países como o Brasil e a Turquia que não lograram superar sua dependência dos países ricos; esses países são hoje países de renda média.
5. Desenvolvimentismo social-democrático ou dos Anos Dourados do Capitalismo - foi o segundo desenvolvimentismo entre países ricos; começou nos Estados Unidos com o New Deal e na Europa, depois da guerra; entre o primeiro e o segundo desenvolvimentismo houve um período liberal, que foi relativamente longo nos países centrais de desenvolvimento original e breve nos países centrais de desenvolvimento retardatário.⁵

Todos os países realizaram sua revolução industrial e capitalista no quadro de um desenvolvimentismo autoritário simplesmente ou autoritário-liberal. Em nenhum deles o sufrágio universal era assegurando no momento de sua revolução industrial. Entretanto isto não significa que o desenvolvimentismo só seja possível no quadro de regimes autoritários. O desenvolvimentismo nasceu autoritário, mas foi democrático nos Anos Dourados; da mesma forma, o liberalismo nasceu rejeitando a ideia de democracia, mas acabou por aceitá-la quando a pressão popular a seu favor o exigiu e os temores da burguesia quanto à “tirania da maioria” arrefeceram. Hoje, conforme argumentei em outro trabalho, os países pré-industriais enfrentam uma dificuldade adicional, porque não têm alternativa senão se sofisticarem economicamente ou realizarem sua revolução capitalista no quadro da democracia.⁶

Para o novo desenvolvimentismo o papel econômico do Estado é o de garantir as condições gerais da acumulação de capital, ou, em outras palavras, é assegurar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar continuamente a produtividade. Entre essas condições gerais, cinco são essenciais: (1) a ordem pública ou a garantia da

propriedade e dos contratos, (2) a educação pública, (3) a promoção da ciência e da tecnologia, (4) os investimentos na infraestrutura econômica, e (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além do desenvolvimento econômico, o Estado democrático deve garantir a segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e a proteção do ambiente – os outros grandes objetivos políticos que se tornaram consensuais na sociedade contemporânea.

O capitalismo nasceu no primeiro desenvolvimentismo – no mercantilismo – quando ocorreram as revoluções industriais na Inglaterra, na França e na Bélgica. E, até hoje, tem-se revelado uma forma de organização do capitalismo superior ao liberalismo econômico, a não ser quando se trata de coordenar o setor não competitivo de cada economia nacional. Não obstante, durante um século, entre os anos 1830 e 1929, o liberalismo econômico foi dominante nos países centrais. Foi um período de baixo crescimento e muitas crises econômicas, que terminou com o crash das bolsas em 1929 e a Grande Depressão. Seguiu-se o segundo desenvolvimentismo, do New Deal, dos Anos Dourados do Capitalismo, do Acordo de Bretton Woods e do Estado Social. Mas nos anos 1970 o segundo desenvolvimentismo enfrentou uma crise ao não lograr controlar a inflação de maneira satisfatória e, principalmente, porque deixou de garantir taxas de lucro satisfatórias para as empresas. Ao mesmo tempo, o capitalismo a nível mundial passava por uma grande transformação – a globalização – ou seja, o processo histórico no qual surgem as empresas multinacionais manufatureiras e de serviços. Elas ocupam os mercados em todos os países, e as burguesias dos países centrais deixam de ser principalmente empresariais para se tornarem rentistas e financistas, deixando de ter como origem de seus rendimentos principalmente os lucros realizados no mercado interno de cada país, para o terem sob a forma de dividendos e juros alcançados pelas empresas multinacionais nos mercados dos demais países.

A queda nos lucros e a estagflação dos anos 1970 e a globalização sinalizaram a crise do segundo desenvolvimentismo, e abriram espaço, a partir de 1979, para os Anos Neoliberais do Capitalismo. Ao contrário do que previram os intelectuais neoliberais, esse liberalismo econômico radical e reacionário caracterizou-se por baixo crescimento, grande instabilidade financeira, e forte aumento da desigualdade, quando comparado com os Anos Dourados. Desde 2008 o neoliberalismo enfrenta uma grande crise econômica, que se agravou a partir de 2010, com a crise do euro. E, desde 2016, o neoliberalismo global enfrenta também uma crise política de grandes proporções, que se expressa no

Brexit, na candidatura de Donald Trump à presidência dos EUA (mesmo que não venha a ser eleito), e no poder crescente dos partidos de extrema direita na Europa. Vivemos hoje em um quadro de crise econômica, que se expressa em quase-estagnação, e de crise política profunda, que muito provavelmente levarão o mundo rico a pensar em um terceiro desenvolvimentismo, cujos contornos ainda estão por se definir.

Quanto ao mundo em desenvolvimento, o crescimento econômico só continua satisfatório nos países do Leste da Ásia e na Índia. Sem doença holandesa e dotados de elites econômicas e políticas independentes do Oeste, esses países continuam a se sofisticar produtivamente e a crescer. Já os países latino-americanos e africanos, que têm doença holandesa e deixaram de neutralizá-la desde que, em torno de 1990, se submeteram ao liberalismo econômico do Consenso de Washington, o crescimento só foi satisfatório nos anos 2000 graças a um boom de commodities provocado pelo aumento da demanda da China. Continuam, porém, a se desindustrializar, e, no quadro dessa dependência, não há futuro para eles.

Desenvolvimentismo clássico

O novo desenvolvimentismo enquanto sistema teórico surgiu nesse quadro pouco alentador, como uma reação à ortodoxia neoclássica dominante, visando explicar as grandes dificuldades que não só os países periféricos, principalmente os de renda média, mas também os pré-industriais, vêm encontrando para se desenvolver e realizar o alcanceamento.

Esta tarefa coube originalmente ao desenvolvimentismo clássico. Ele surge no Reino Unido, nos anos 1940, na transição da Liga das Nações para as Nações Unidas, com o nome de “development economics”, e, na América Latina, com o nome de “estruturalismo latino-americano” porque definiu o desenvolvimento econômico como “mudança estrutural”. Eu, hoje, prefiro chamá-lo desenvolvimentismo clássico. Foi a teoria do desenvolvimento econômico dominante entre os anos 1940 e 1960, e teve entre seus economistas, Rosenstein-Rodan, Raúl Prebisch, Arthur Lewis, Albert Hirschman e Celso Furtado. Seu objetivo era promover o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos ou periféricos, que não haviam ainda realizado sua revolução industrial e capitalista.

A principal contribuição do desenvolvimentismo clássico foi, no plano político, o entendimento do desenvolvimento econômico como resultado de uma coalizão de classes envolvendo a burguesia nacional, a burocracia

pública e os trabalhadores urbanos; e, no plano econômico, foi definir o desenvolvimento econômico como mudança estrutural, ou, seja, como industrialização que transforma as estruturas da sociedade. Essa industrialização deveria ser inicialmente substitutiva de importações, e tinha como justificativa a tese da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List. A este argumento Raúl Prebisch (1949) adicionou a tendência à deterioração dos termos de troca e o modelo da “restrição externa” segundo o qual a elasticidade-renda das importações de bens industrializados é maior do que um nos países periféricos enquanto a elasticidade-renda da importação de bens primários nos países ricos é também menor do que um. Celso Furtado (1961), por sua vez, propôs a “teoria do subdesenvolvimento” segundo a qual o subdesenvolvimento na periferia do capitalismo não é constituído por países “atrasados”, mas por países dependentes ou subordinados aos países desenvolvidos. A condição de subdesenvolvimento é coetânea com a de desenvolvimento, e só pode ser superada com a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento conduzida pelo Estado.

Na verdade, este é sempre o papel do Estado: proporcionar aos agentes privados as condições gerais para a inovação e a acumulação de capital. O desenvolvimentismo clássico advogava uma forte proteção à indústria nacional que viabilizasse o modelo de industrialização baseado na substituição de importações. Seus economistas intuía a existência de uma doença holandesa que apreciava no longo prazo a taxa de câmbio do país, mas preferiam enfrentar esse problema com tarifas elevadas, com taxas múltiplas de câmbio, e, no Brasil, entre 1967 e 1990, com subsídios às exportações de manufaturados. Não percebiam que através de um imposto sobre a exportação de commodities variável de acordo com o preço internacional das mesmas eles garantiriam aos exportadores de commodities uma receita estável e satisfatória ao mesmo tempo em que assegurariam às outras empresas industriais condições de igualdade na competição com as empresas dos demais países.⁷ Como explicar, pragmaticamente, porque, tomavam medidas, como foi o caso do “confisco cambial” no Brasil, que na prática neutralizavam a doença holandesa? Provavelmente porque para os policymakers da época não havia dúvida que desenvolvimento econômico era industrialização, e, portanto, que deviam, pragmaticamente, tomar todas as medidas que levassem os países nessa direção.

A crise do desenvolvimentismo clássico começou no final dos anos 1960 com o surgimento da teoria da dependência, esta uma reação aos golpes militares modernizadores que ocorrem na América Latina nos anos 1960. Essa teoria ou interpretação da dependência excluía a possibilidade da

existência de uma burguesia nacional e de uma revolução burguesa, e, na sua versão “associada” defendia a associação, ou seja, a subordinação dos países subdesenvolvidos às potências imperiais modernas. Sua crise aprofundou-se a partir de meados dos anos 1970, quando volta a ser dominante na universidade a teoria econômica neoclássica e, por isso, modelos de crescimento a-históricos substituem a análise estruturalista do desenvolvimento econômico. Albert Hirschman escreveu o “epitáfio” do desenvolvimentismo clássico em 1981, no artigo com um título significativo: “Ascensão e decadência do desenvolvimentismo clássico”.⁸ A crise do desenvolvimentismo clássico torna-se definitiva, a partir dos anos 1980, quando a teoria econômica neoclássica e a ideologia neoliberal tornam-se dominantes, o projeto de industrialização é abandonado porque julgado “desnecessário” para o crescimento econômico, e, nos anos 1990, as reformas neoliberais são adotadas por todos países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação.

Desde o seu nascimento, em 1943, com a proposta do “big push”,⁹ o desenvolvimentismo clássico incorreu no grande erro de defender a política de crescimento com endividamento (“poupança”) externo. Um erro que atrasou o crescimento da América Latina e, nos anos 1980, foi a causa de uma grande crise financeira, a Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, que interrompeu o crescimento dos países subdesenvolvidos e levou suas elites a abandonarem o desenvolvimentismo clássico e a se jogarem nos braços da ortodoxia liberal e da semiestagnação – esta só interrompida em momentos de boom de commodities.

Surge o novo desenvolvimentismo

Os mercados financeiros, que estavam fechados para os países em desenvolvimento, voltaram a se abrir nos anos 1970, e apostaram no endividamento externo para crescer. Eles cresceram um pouco mais no curto prazo, mas, na década seguinte, enfrentaram uma grave crise financeira – a Grande Crise da Dívida Externa – e um forte aumento da inflação, e suas economias estagnaram. Alguns países, como a Argentina e o Brasil, realizaram então sua transição para a democracia, e os novos governos, inspirados no desenvolvimentismo clássico e na macroeconomia keynesiana, tentaram retomar o desenvolvimento, mas deixaram-se levar pela alta preferência pelo consumo imediato expresso no populismo fiscal (déficits públicos irresponsáveis) e fracassaram, abrindo espaço para o Consenso de Washington. Já na segunda metade

dos anos 1980, as reformas neoliberais começaram a ser adotadas no México, e, na década seguinte, foram implementadas em toda a região. As políticas de ajuste fiscal contribuíram para controlar a inflação, que em alguns países subira muito, mas logo ficou claro que a ortodoxia liberal estava marcada por um segundo tipo de populismo – o populismo cambial, ou seja, por déficits em conta-corrente igualmente irresponsáveis que implicavam em apreciação cambial, aumento do consumo, desestímulo ao investimento, e, afinal, crise de balanço de pagamentos.

Foi diante esse triste quadro – foram os *fracassos* tanto do populismo keynesiano- desenvolvimentista, fiscal, quanto do populismo liberal-ortodoxo – que motivaram a mim e a um grupo crescente de economistas a propor o novo desenvolvimentismo. Nos anos 1990, o fracasso do desenvolvimentismo no governo José Sarney e o fracasso da ortodoxia liberal no governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, o fracasso repetitivo da ortodoxia liberal desde nos governos Miguel de la Madrid e Carlos Salinas, no México, e o fracasso do desenvolvimentismo no governo Raúl Alfonsín e da ortodoxia liberal, no governo Carlos Menem, na Argentina, me levaram, no início dos anos 2000, à convicção que nem o desenvolvimentismo clássico e pós-keynesianismo (que chamei inicialmente de “velho” desenvolvimentismo), nem a ortodoxia liberal ofereciam instrumentos teóricos para compreender a quase-estagnação da economia brasileira, e, mais amplamente, das economias latino-americanas – uma semiestagnação cuja natureza é essencialmente macroeconômica. O novo desenvolvimentismo surge no início dos anos 2000 como uma reação a esse *duplo populismo* (o fiscal e o cambial) que estava na base do fracasso tanto de liberais quanto de desenvolvimentistas em promover o crescimento com estabilidade; surge como uma reação tanto ao populismo cambial, que a ortodoxia liberal sempre adota porque entende déficit em conta-corrente como poupança externa e aumento do investimento, quanto ao populismo fiscal e cambial, que caracteriza o desenvolvimentismo populista (que chamei inicialmente de “velho desenvolvimentismo”). Ganha corpo com o debate e a aprovação das Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo. Aos poucos, à medida em que a elaboração teórica novo-desenvolvimentista ia ganhando corpo, e se concentrava na análise da taxa de câmbio e do déficit em conta-corrente, foi ficando claro que estávamos diante de uma nova escola de pensamento – de um passo adiante em relação ao desenvolvimentismo clássico, que se equivocara ao defender o crescimento com endividamento externo, e à macroeconomia pós-keynesiana que comete o mesmo erro e não tem uma contribuição satisfatória no plano da macroeconomia aberta.

Podemos distinguir no novo desenvolvimentismo três subdisciplinas: uma economia política, à qual já dediquei uma seção neste trabalho, uma microeconomia que ainda está mal desenvolvida, e uma macroeconomia que já alcançou um razoável grau de sofisticação.¹⁰ A economia política do novo desenvolvimentismo está voltada para questões como a da formação do estado-nação, o papel das coalizões de classes desenvolvimentistas no processo de revolução industrial e capitalista, e para a crítica ao imperialismo moderno que busca persuadir os países em desenvolvimento a incorrer em deficits em conta-corrente para tentar crescer. Ela explica a resistência dos políticos e dos economistas desenvolvimentistas em neutralizar a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio com o conceito de populismo fiscal, geralmente associado a um keynesianismo vulgar, que ignora a importância de finanças públicas equilibradas no longo prazo e busca o consumo imediato. A economia política desenvolvimentista explica também a resistência da teoria econômica ortodoxa em defender uma taxa de câmbio competitiva com os interesses dos países ricos em uma taxa de câmbio apreciada nos países em desenvolvimento, que resulta deficits em conta-corrente, os quais, por sua vez, legitimam ou tornam “necessários” os investimentos diretos estrangeiros e os financiamentos em moeda estrangeira. E finalmente explica a incapacidade os países em desenvolvimento de escapar dessa armadilha devido à alta preferência pelo consumo imediato das pessoas, e à perda da ideia de nação pelas elites locais. Dessa maneira, sob a égide do populismo cambial, os trabalhadores têm no curto prazo um salário real mais alto, os rentistas locais, juros, dividendos e aluguéis igualmente com maior poder aquisitivo; e os países ricos continuam a ocupar o mercado interno dos países em desenvolvimento com seus empréstimos e suas multinacionais em troca de um consumo maior no curto prazo.

Os juros altos e seu irmão gêmeo, o câmbio sobreapreciado, interessam diretamente aos capitalistas rentistas e aos financistas que administram a riqueza dos primeiros. No Brasil, além desses interesses, há uma explicação “técnica” para os juros muito altos. Desde 1996 a taxa básica de juros, a Selic, que deveria regular as operações de mercado aberto e a quantidade de moeda em circulação, é a mesma que remunera a parcela dos títulos públicos em poder do mercado. Dessa maneira, quando existe excesso de liquidez no mercado e a taxa de juros tende a cair, esta queda e os prejuízos dos bancos não acontecem porque os rentistas e seus intermediários, os bancos, não são obrigados a usar suas reservas para comprar os títulos do Tesouro a uma taxa menor do que a por eles desejada, como acontece em outros países. Ao invés, eles podem recorrer

às “operações compromissadas”, que são de curto prazo e também remuneradas pela Selic. Em consequência, o Banco Central é obrigado a recuar, porque não está encontrando tomadores para a dívida pública, e a taxa de juros básica não cai o quanto deveria cair.

Teoria econômica

A microeconomia novo-desenvolvimentista é tributária da microeconomia clássica que se baseava na teoria do valor-trabalho e na tendência à equalização das taxas de lucro. Ela trabalha com os conceitos de mudança estrutural, de transferência de mão de obra para setores mais sofisticados produtivamente, que pagam melhores salários e implicam maior valor adicionado per capita, de rendimentos crescentes de escala, e com propostas de política industrial estratégica que complementem o equilíbrio dos preços macroeconômicos, não que compensem seu desequilíbrio. A política industrial tem, naturalmente, um espaço dentro do novo desenvolvimentismo, mas este entende que a potencialidade dessa política foi superestimada. Ela foi sem dúvida importante para os países do Leste da Ásia, como demonstraram os notáveis livros de Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (1989) e Robert Wade (1990) sobre o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan. Mas seus leitores não deram a devida atenção ao fato que, nesses países, uma política macroeconômica ativa, principalmente uma política cambial, mantiveram os cinco preços macroeconômicos certos ou muito próximo de estarem certos. A política industrial, e, dentro dela, a política de apoio à tecnologia, é especialmente importante para tornar competitiva a produção de bens com alto grau de complexidade. Conforme assinalo em trabalho com Carmem Feijó e André Nassif “Nenhuma política industrial conseguirá ser bem-sucedida no objetivo de promover a mudança estrutural e o processo de *catching up* se os preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais) não estiverem em seu níveis corretos”.

A macroeconomia novo-desenvolvimentista é a parte mais elaborada do novo desenvolvimentismo. Diferentemente da macroeconomia convencional, ela está fortemente interessada nos *cinco* preços macroeconômicos: a taxa de lucro, que deve ser satisfatória para as empresas investirem, a taxa de juros cujo nível em torno do qual o banco central realiza a política monetária deve ser baixo, a taxa de câmbio que deve tornar competitivas as empresas que utilizam tecnologia no estado da arte mundial, a taxa de salários que deve ser compatível com a taxa de lucro satisfatória crescendo com o aumento da produtividade, e a taxa de

inflação que deve ser muito baixa. Entretanto, o mercado definitivamente não garante que esses preços macroeconômicos permaneçam certos.

A contribuição teórica da macroeconomia desenvolvimentista diz respeito, principalmente, à taxa de câmbio e ao saldo em conta-corrente. Em relação aos outros preços macroeconômicos e às contas fiscais ela não tem nada de realmente novo a acrescentar à macroeconomia pós-keynesiana. A macroeconomia desenvolvimentista contém uma teoria nova da *determinação* da taxa de câmbio a partir da teoria do valor da moeda estrangeira, que define o nível da taxa de câmbio, e da oferta e procura por essa moeda, que faz a taxa de câmbio flutuar em torno de seu valor. Afirma a existência, nos países em desenvolvimento, da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica (no longo prazo) da taxa de câmbio que baliza a taxa. Esta não é simplesmente volátil, como afirmam as demais teorias econômicas, mas sua volatilidade tem um sentido ou uma lógica – a tendência cíclica e crônica – que tem duas consequências fundamentais: primeiro, torna a evolução da taxa de câmbio mais previsível; segundo, abre espaço para uma modificação fundamental na função investimento.¹¹

A macroeconomia keynesiana revolucionou a função investimento ao argumentar que a taxa esperada de lucro depende da demanda e que esta não estava assegurada devido à tendência à insuficiência de demanda; o novo desenvolvimentismo oferece sua contribuição à função investimento ao nela incluir a taxa de câmbio. A razão para isso é muito simples: é a taxa de câmbio que dá ou nega *acesso* à demanda existente tanto internamente quanto no exterior. Quando a taxa de câmbio permanece apreciada por alguns anos, entre duas crises financeiras, conforme prevê o modelo da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica, as empresas fazem seus cálculos no longo período em que a moeda nacional permanece apreciada, e não investem.

O primeiro modelo da teoria novo-desenvolvimentista a ser formulado foi o da crítica à política de crescimento com endividamento externo, ou seja, com déficits em conta-corrente financiados por poupança externa. Embora pareça lógico que países ricos em capitais transfiram seus capitais para países pobres em capitais, esta tese é geralmente falsa. Ao déficit em conta-corrente corresponde uma taxa de câmbio sobreapreciada que rouba competitividade das empresas industriais do país e desestimula seu investimento, de forma que, afinal, é mais o consumo do que o investimento que resultam da “poupança externa”. Apenas em momentos muito especiais, quando a economia já está crescendo de forma acelerada e a propensão marginal a consumir caiu, a alta taxa de substituição da

poupança interna pela poupança externa é baixa e vale a pena recorrer à poupança externa.

O modelo da alta taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa recomenda que os países não incorram em déficit em conta-corrente; um segundo modelo novo-desenvolvimentista, o modelo de doença holandesa, leva-nos a concluir de maneira ainda mais decisiva: o país que neutraliza sua doença holandesa tem necessariamente um superávit em conta-corrente.

A taxa de câmbio de equilíbrio – que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país – é a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Quando existe a doença holandesa, há uma segunda taxa de câmbio de equilíbrio – a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – que torna competitivas as exportações de bens tradable não-commodity que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. E nesse caso, conforme observou Ricardo Bielschowsky o equilíbrio corrente deixa de ser um verdadeiro equilíbrio: é um “equilíbrio de baixo crescimento”). Podemos definir a doença holandesa como uma apreciação de longo prazo da taxa de câmbio de um país, porque esse país tem condições de exportar commodities com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que a taxa de câmbio que torna competitivas as outras empresas industriais: o equilíbrio industrial. Ao contrário do que ocorre no modelo teórico neoclássico de doença holandesa (Corden e Neary, 1982; 1984), no modelo de Bresser-Pereira (2008) esse desequilíbrio ou desvantagem competitiva pode ocorrer independentemente da existência de um boom de commodities – simplesmente devido ao fato de a commodity beneficiar-se de rendas ricardianas. Também diferentemente do modelo de Corden e Neary, o modelo novo-desenvolvimentista mostra que a neutralização da doença holandesa causa o deslocamento do equilíbrio corrente para o industrial, e portanto, implica um superávit em conta-corrente. Para realizar essa neutralização, defende uma política simples e clara. Como a doença holandesa corresponde à diferença entre o equilíbrio industrial e o corrente, um imposto ou retenção cambial que seja igual à diferença entre o equilíbrio corrente e o industrial neutraliza a doença holandesa ao tornar os dois equilíbrios iguais. A taxa de câmbio nos países exportadores de commodities varia essencialmente com a variação dos seus preços, porque são elas que determinam o equilíbrio corrente. Com a retenção cambial variável de acordo com o preço internacional das commodities, as empresas exportadoras de commodities passam a ter uma receita estável, independente da variação do preço internacional de cada commodity; aquilo que elas pagam em retenção quando o preço

internacional sobe, lhes é devolvido sob a forma de apreciação cambial que não ocorre.

O novo desenvolvimentismo é crítico dos modelos de crise de balanço de pagamentos baseados em irresponsabilidade fiscal (Krugman: 1979, 1999). Embora a expansão fiscal possa explicar crises de balanço de pagamentos, seu entendimento é que elas se originam principalmente dos deficits em conta-corrente crônicos causados por três “políticas habituais” nos países em desenvolvimento: a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, a política de âncora cambial contra a inflação, e a política de altas taxas de juros para atrair capitais, combater a inflação, e lograr o “aprofundamento financeiro” de que fala a teoria econômica ortodoxa desde os anos 1970 para convencer os países em desenvolvimento a praticarem juros elevados.

Em síntese, comparando o novo desenvolvimentismo com o desenvolvimentismo clássico, eu saliento algumas diferenças básicas:

1. O desenvolvimentismo clássico tinha como principal objeto os países pré-industriais; o novo desenvolvimentismo, os países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista.
2. O desenvolvimentismo clássico estava baseado na tese da indústria infante e proteção à indústria nacional; o novo desenvolvimentismo demanda igualdade de condições de competição para as empresas industriais, que não contam com essa igualdade principalmente porque sua taxa de câmbio tende a ser sobreapreciada no longo prazo.
3. O desenvolvimentismo clássico defendia a política de crescimento com poupança ou endividamento externo; o novo desenvolvimentismo a rejeita.
4. O desenvolvimentismo clássico defendia o modelo de substituição de importações; o novo desenvolvimentismo, um modelo baseado na exportação de bens manufaturados apoiado em uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva; em outras palavras, o novo desenvolvimentismo defende integração internacional competitiva do países em desenvolvimento, ao invés de integração subordinada.

Determinação da taxa de câmbio

O novo desenvolvimentismo tem uma teoria *nova* sobre a determinação da taxa de câmbio. Como toda mercadoria, seu preço depende do *valor* da moeda estrangeira. O preço de mercado ou taxa de câmbio nominal varia em função da oferta e da procura de moeda estrangeira, mas sempre *em torno* do seu valor. Este é definido como o valor que cobre o custo mais lucro satisfatório das empresas que participam do comércio exterior do país e garantem o equilíbrio da conta-corrente. O novo

desenvolvimentismo denomina esse valor, “equilíbrio corrente” – o valor da taxa de câmbio que garante o equilíbrio intertemporal da conta-corrente do país. O preço da taxa de câmbio flutua em torno desse valor em função de três políticas habituais já referidas, que atraem capitais do exterior: a política de crescimento com déficit em conta-corrente ou “poupança externa”, a política de âncora cambial contra a inflação; e a política de alto nível da taxa de juros. Outros fatores podem afetar a oferta e a procura de moeda estrangeira, especialmente a mudança nas relações de troca que tende a variar devido às mudanças frequentes nos preços das commodities.

A taxa de câmbio de equilíbrio em qualquer economia nacional é a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Mas, quando existe a doença holandesa há dois equilíbrios: o corrente, relativo às commodities, e o industrial, relativo aos bens e serviços comercializáveis não-commodities. O equilíbrio industrial é o verdadeiro equilíbrio competitivo, aquele que torna competitivas as empresas que usam a melhor tecnologia disponível no seu setor.

Como a taxa de câmbio de mercado se comporta? De que depende ela? Tanto para as teorias convencionais como para a macroeconomia desenvolvimentista, a taxa de câmbio flutua “fortemente” em torno do equilíbrio de maneira volátil, não “volatilmente”, como é comum se afirmar, porque volatilidade é uma expressão vaga demais. A taxa de câmbio é volátil, mas sua flutuação não ocorre ao acaso, ela *obedece* a um padrão: a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. Esta tendência é, portanto, fundamental na determinação da taxa de câmbio, e permite que tenhamos alguma previsão sobre o que acontecerá.

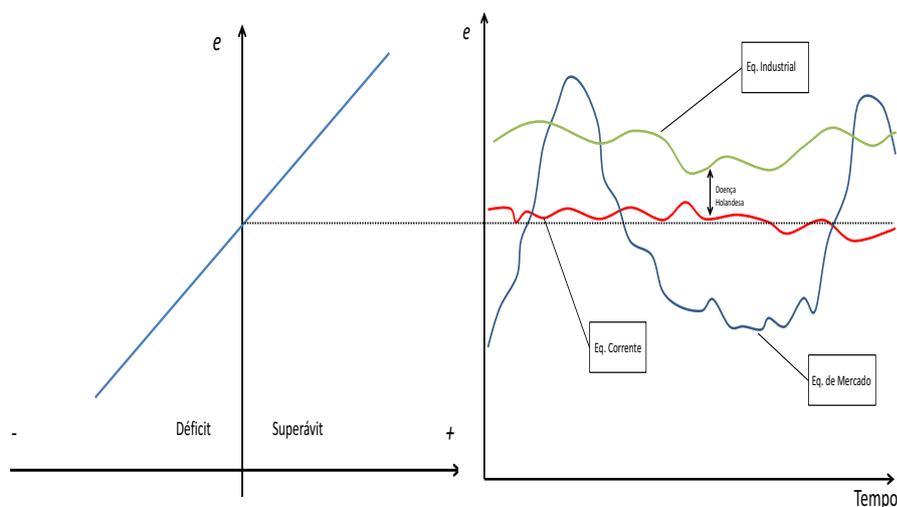
Podemos também pensar a taxa de câmbio em termos de estoque ao invés de em termos de fluxo. Para cada saldo em conta-corrente (um estoque) há uma correspondente taxa de câmbio. A taxa de câmbio que equilibra a conta-corrente de um país é mais depreciada do que a taxa de câmbio que “equilibra” um déficit em conta-corrente de 3% do PIB.

Dois gráficos acoplados nos ajudam a compreender a determinação da taxa de câmbio. Podemos ver no Gráfico 1 que entre o saldo em conta-corrente e a taxa de câmbio existe uma relação linear e direta. Quanto mais negativo for esse saldo, mais apreciada será a taxa de câmbio, e vice-versa. Assim, quando um país *decide* tentar crescer com poupança externa, ou seja, com déficits em conta-corrente financiados seja por investimento direto ou por empréstimos, ele está decidindo apreciar sua taxa de câmbio – algo que é sempre ignorado, mas é central para o novo desenvolvimentismo. Conforme o gráfico mostra, para cada saldo em

conta-corrente há uma taxa de câmbio correspondente. A linha vertical no meio do gráfico indica o ponto no qual a conta-corrente é equilibrada ou zero. Essa linha é reta e inclinada para cima e para a direita, significando que quanto mais depreciada a taxa de câmbio, maior o superávit em conta-corrente, e vice-versa. É uma relação inclinada e linear. Mas há fatores que a fazem se *deslocar* para cima ou para baixo. Os dois principais são as relações de troca, ou, mais simplesmente, a variação no preço internacional das commodities, e as variações no índice comparativo de custo unitário do trabalho. Considerando-se apenas os fatores que influenciam mais, respectivamente, o equilíbrio corrente e o equilíbrio industrial, quando caem os preços das commodities, o equilíbrio corrente sobe e vice-versa; por outro lado, quando sobe o índice comparativo do custo unitário do trabalho em relação aos bens comercializáveis não-commodity, o equilíbrio industrial sobe, e vice-versa.

Gráfico 1: Conta-corrente e taxa de câmbio

Gráfico 2: Dois equilíbrios e uma taxa de câmbio



No Gráfico 2 temos o equilíbrio corrente, o industrial, e o preço de mercado da taxa de câmbio. Esta segue a tendência cíclica: deprecia-se violentamente nos momentos de crise financeira, depois se aprecia, cruza as linhas do equilíbrio industrial e do equilíbrio corrente e permanece por alguns anos na área do déficit em conta-corrente, até que o aumento da dívida externa (ou da dívida interna das empresas) cause nova crise financeira e a taxa de câmbio volta a se depreciar. Quando não há doença

holandesa, o equilíbrio industrial é igual ao corrente; quando há, o equilíbrio corrente será tanto mais distante do equilíbrio industrial quanto mais “grave” for a doença holandesa, ou seja, quanto mais as rendas ricardianas de um lado e o boom de commodities, do outro, tornarem os dois valores mais distantes um do outro. A distância entre os dois equilíbrios ou valores é a doença holandesa. Quando, depois de uma crise financeira na qual a taxa de câmbio se depreciou fortemente, a taxa de câmbio volta a se apreciar, primeiro a doença holandesa a “puxa” até o equilíbrio corrente (que é determinado pela rentabilidade das commodities); em seguida, desce até o abaixo do equilíbrio corrente, puxada pelas três políticas habituais, e o déficit em conta-corrente que vai se acumulando e aumentando a dívida externa, até que os financiadores externos percam a confiança, desencadeia-se nova crise cambial, e a moeda nacional volta a se depreciar fortemente, completando-se o ciclo. O Gráfico 2 mostra a taxa de câmbio real seguindo a tendência cíclica que acabei de descrever.

Os dois gráficos estão acoplados, o equilíbrio corrente do Gráfico 1, no qual não há tempo mas quantidades, correspondendo, aproximadamente, ao equilíbrio corrente em cada momento do tempo medido na abcissa do Gráfico 2. Digo aproximadamente porque a linha do equilíbrio corrente no tempo varia conforme a relação de trocas do país e as variações no índice comparativo de custo unitário do trabalho. Dessa maneira, para cada um desses pontos no Gráfico 2 há, teoricamente, uma linha saldo em conta-corrente - taxa de câmbio.

Novo desenvolvimentismo e distribuição

Existe na teoria econômica um equivocado debate opondo o modelo de crescimento export-led ao wage-led ou voltado para o mercado interno. De fato, é possível ter uma economia voltada para o mercado interno, e, portanto, que conte com o aumento dos salários para garantir a demanda para as empresas. Mas essa estratégia só será possível se pretendermos voltar ao modelo de substituição de importações. Ou seja, se voltarmos a ter altas tarifas de importação e visarmos redução do coeficiente de abertura. O modelo wage-led implica o modelo de substituição de importações que só é eficiente no início da industrialização, e por pouco tempo. E enquanto esteve presente, não conviveu com redução mas, ao contrário, com aumento das desigualdades.

O novo desenvolvimentismo defende a estratégia export-led. A grande vantagem que os países em desenvolvimento têm em relação aos países ricos são seus salários baixos. É absurdo não aproveitar essa vantagem,

inclusive porque, como vimos de forma radical na China, é através dessa estratégia que os salários passam a realmente aumentar. O novo desenvolvimentismo defende, portanto, a integração do país em desenvolvimento no sistema mundial, mas exportando manufaturados, e não apenas commodities. E defende uma integração *competitiva* e não subordinada. O país se integra subordinadamente quando aceita déficits em conta-corrente, a correspondente apreciação da taxa de câmbio, e a decorrente ocupação unilateral do mercado interno do país pelas empresas multinacionais;¹² integra-se competitivamente quando uma taxa de câmbio competitiva lhe garante condições iguais de competição.

Existe um grande equívoco em relação à distribuição de renda entre os economistas desenvolvimentistas e keynesianos. Ele estão preocupados com a diminuição das desigualdades, e isto é essencial. Na democracia o desenvolvimentismo deve ser social e ambiental. Ele deve ser social não apenas por uma questão de justiça, mas também porque na democracia os eleitores exigem que haja distribuição. O problema está em como realizá-la. Não deve ser feita através de um modelo voltado para o aumento da demanda através do aumento dos salários acima da produtividade, porque isto ou reduz a taxa de lucro, os investimentos e o emprego, ou resulta em inflação. No plano macroeconômico, a única política indiscutível é a de procurar baixar o *nível* da taxa de juros, porque enquanto uma taxa de lucro satisfatória é necessária para as empresas investirem, um nível de taxa de juros alta em torno da qual o banco central pratica sua política monetária, é apenas prejudicial ao investimento e ao crescimento.

Qual, então, deve ser a política distributiva do governo? Além de garantir um salário-mínimo decente, deve se voltar para um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo. A grande diferença entre a distribuição nos países escandinavos e os Estados Unidos, entre os países mais iguais e o mais desigual entre os países ricos, não acontece antes dos impostos, mas depois deles. Nos Estados Unidos o sistema progressista de impostos criado pelo governo democrático e desenvolvimentista do presidente Franklin Delano Roosevelt foi desmontado pelo governo neoliberal do presidente Ronald Reagan – o que tornou os Estados Unidos um país profundamente desigual e deixou uma sociedade dividida.

Política macroeconômica

A política macroeconômica novo-desenvolvimentista visa manter “certos” os cinco preços macroeconômicos – certos não porque determinados no mercado, porque este definitivamente não os assegura, como podemos ver pelas infundáveis crises econômicas e financeiras, mas de acordo com as breves definições dadas acima.

Os objetivos da política macroeconômica são o pleno emprego e a estabilidade financeira e de preços. Para atingi-los, o novo desenvolvimentismo não tem grande coisa a acrescentar à política monetária e à política fiscal pós-keynesiana. É importante, apenas, assinalar que a macroeconomia desenvolvimentista enfatiza a responsabilidade fiscal, ou seja, o equilíbrio no longo prazo da despesa pública, que deve observar um comportamento contracíclico, e a manutenção da dívida pública em um nível razoável. Para o novo desenvolvimentismo déficits fiscais crônicos constituem populismo fiscal.

A política cambial, que a ortodoxia liberal rejeita, é central para o novo desenvolvimentismo. Não defende guerra cambial, mas defende que a taxa de câmbio flutue em torno do equilíbrio industrial. Para isso – para tornar competitivas as empresas produtivas ou competentes – a política cambial deve neutralizar a doença holandesa e, mais amplamente, a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, que também é causada pelas três políticas habituais. Para neutralizar a doença holandesa de maneira completa é essencial o estabelecimento de um imposto ou retenção cambial correspondente à gravidade dessa desvantagem competitiva. Esse imposto eleva o valor do equilíbrio corrente, ou seja, do custo mais lucro satisfatório das empresas que participam do comércio exterior do país, tornando-o igual ao equilíbrio industrial. Para evitar que o país incorra em déficit em conta-corrente, a rejeição das três políticas habituais, geralmente apoiadas pela ortodoxia liberal, deve ser clara e decidida.

São muitos os objetivos da política macroeconômica, mas se fosse permitido ao policymaker definir apenas um objetivo, este não seria a meta de inflação, nem a meta de crescimento, mas a meta de saldo em conta-corrente, que deverá ser zero se o país não sofrer da doença holandesa, e deverá ser tanto mais superavitário quanto maior for a gravidade da doença holandesa, ou seja, quanto maior for a diferença entre o equilíbrio corrente e o industrial.

O novo desenvolvimentismo não tem uma política fiscal original. Rejeita déficits públicos crônicos, e adota a teoria pós-keynesiana. No curto prazo, a política fiscal deve ser rigorosamente contracíclica; no longo prazo, deve apresentar uma poupança pública que, somada a um déficit primário que não aumente a relação dívida pública/PIB, financie de modo satisfatório os investimentos públicos necessários, os quais devem, em princípio, variar entre 20 e 25% do investimento total.

Já ao criticar déficits em conta-corrente e ao defender ou o equilíbrio ou o superavit em conta-corrente (dependendo de não ter ou ter doença holandesa) o novo desenvolvimentismo é original e contraintuitivo. E defende a responsabilidade fiscal não apenas como forma de proteger o Estado, mas também de o tornar o resultado fiscal coerente com o resultado da conta-corrente. Quando a taxa de câmbio está equilibrada tende a ocorrer o fenômeno dos déficits gêmeos. Como o objetivo é um superavit em conta-corrente, tenderá a haver igualmente um superavit fiscal, mas um *pequeno* déficit público, que não aumente a relação dívida pública/PIB, é desejável.

O novo desenvolvimentismo defende uma carga tributária relativamente alta, que financie os grandes serviços sociais universais. Não apenas porque esses grandes serviços são mais justos, mas também porque são mais econômicos do que aumentar salários. Entende, porém, que o aumento da carga tributária não deve ser resultado de *fait accompli*, mas fruto de discussão e negociação política.

Em sociedades que pressupomos serem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista; ele precisa ser também social. E surge um problema no curto prazo: há relação inversa entre taxa de câmbio e salário real. Mas é preciso considerar que essa mesma relação existe para os rendimentos dos rentistas: juros, dividendos, aluguéis. Quando a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio é neutralizada e os cinco preços macroeconômicos são colocados no lugar certo, a taxa de lucro das empresas comercializáveis não-commodity aumenta, e os demais rendimentos caem no curto prazo. É preciso aceitar esse sacrifício no curto prazo.

Mas o novo desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades, que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas. Que políticas são essas? Não são a expansão fiscal como solução mágica para todos os problemas, muito menos a austeridade em todas as circunstâncias, mas o aumento das despesas sociais do Estado e seu financiamento por um sistema de impostos progressivos. O que torna as sociedades

escandinavas muito mais iguais do que a americana não são políticas fiscais expansionistas, uma elevada carga tributária e impostos progressivos.

Conclusão

O primeiro desenvolvimentismo historicamente existente – tanto o mercantilista quanto o bismarquiano – eram autoritários. O mesmo se deve dizer do nacional-desenvolvimentismo e do desenvolvimentismo do Leste Asiático. Já o segundo desenvolvimentismo, após a Segunda Guerra Mundial, foi democrático e social. O terceiro desenvolvimentismo deverá nascer do grande fracasso econômico e político da globalização (dominância das empresas multinacionais), da financeirização (dominância adicional do setor financeiro) e do neoliberalismo (liberalismo econômico radical que interessa aos capitalistas rentistas). Além de garantir o catching up dos países em desenvolvimento, a democracia e a redução das desigualdades, ele deverá proteger o meio-ambiente.

Esse terceiro desenvolvimentismo será possível? Não posso garantir, mas não estou disposto a aceitar a tese pessimista que o progresso ou desenvolvimento humano são meras ilusões; não foram até aqui; não há razão para o serem a partir daqui. Há um grande pessimismo nos países ricos porque os países em desenvolvimento vem logrando competir com eles na exportação de bens manufaturados desde os anos 1970 e de maneira cada vez mais intensa. Para enfrentar essa competição que necessariamente rebaixa os salários nos países ricos suas elites econômicas adotam o neoliberalismo e propõem que eles sejam baixados ou precarizados ainda mais. Vemos, assim, uma verdadeira luta de classes do alto para baixo, na qual as elites neoliberais exercem seu poder econômico e sua hegemonia ideológica de maneira agressiva. Não compreendem que, agindo assim, adicionam à crise econômica a crise política. Quanto às elites econômicas nos países em desenvolvimento, ou elas são nacionais e desenvolvimentistas, e se associam a seu povo, ou são dependentes e liberais, e se associam às elites dos países ricos. As elites dos países do Leste da Ásia adotaram a primeira alternativa e realizaram o alcanceamento; as elites latino-americanas ficaram com a segunda alternativa, e seus países permanecem quase-estagnados como quase-estagnados estão os países ricos.

O novo desenvolvimentismo não é uma nova ortodoxia; é um sistema teórico aberto no qual cabem muitas versões. Talvez apenas três coisas sejam essenciais para que alguém se sinta parte dele: a ideia do

desenvolvimento como mudança estrutural, que herdou do desenvolvimentismo clássico; a tese do crescimento puxado pela demanda, herdado de Keynes e Kalecki; e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. O novo desenvolvimentismo é ou pretende ser uma renovação do desenvolvimentismo clássico de nossos mestres comuns, Raúl Prebisch e Celso Furtado. Diverge em um ponto: a política de crescimento com poupança externa; e propõe uma macroeconomia desenvolvimentista que explica aquilo que os economistas desenvolvimentistas do passado faziam para neutralizar a doença holandesa e, assim, neutralizar a desvantagem competitiva grave que uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo representa.

Referências

- Amsden, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) “The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach” (2008) *Brazilian Journal of Political Economy* 28 (1): 47-71.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016a) “Models of developmental state”, Texto para Discussão EESP/FGV n. 426, setembro 2016. Disponível no website do autor: www.bresserpereira.org.br.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016b) “Democracy and development in pre-industrial countries”. Texto para Discussão EESP/FGV 410, janeiro 2016.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Fernando Rugitsky (2015) “Industrial policy and exchange rate scepticism”. Department of Economics FEA/USP, Working Paper Series 2016-08.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, André Nassif e Carmem Feijó (2016) “A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial”. *Revista de Economia Política* 36 (3): 493-513.
- Corden, W. M. and J. P. Neary (1982) “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”, *Economic Journal* 92 (368): 825-848.
- Corden, W. M. and J. P. Neary (1984) “Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation”. *Oxford Economic Papers*, 36 (3): 359-380.

- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. Nova edição: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto, 2009.
- Hamilton, Alexander (1791 [2001]) *Report on Manufactures*, relatório ao Congresso dos Estados Unidos em sua qualidade de Secretário do Tesouro. Escaneado em janeiro de 2001 a partir de fontes primárias.
<http://bit.ly/1FaVTTg>
- Hirschman, Albert O. (1981) "The rise and decline of development economics", in *Essays in Trespassing*. Nova York: Cambridge University Press: 1-24.
- Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.
- Kohlscheen, Emanuel (2014) "Long-Run Determinants of the Brazilian Real: a Closer Look at Commodities", *International Journal of Finance & Economics* 9 (4) outubro: 239–250.
- Krugman, Paul (1979) "A model of balance of payments crises", *Journal of Money Credit and Banking*, 11, (3): 311-325.
- Krugman, Paul (1999), "What happened to Asia?", in Ryuzo Sato, Rama V. Ramachandran, Kazuo Mino (1999) *Global Competition and Integration*. Norwell, MA: Kluwer Academic Press: 315-327.
- List, Friedrich (1846 [1986]) *O Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção *Os Economistas*. Publicação original em alemão, 1846.
- Oreiro, José Luis (2016) *Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana*, Rio de Janeiro: LTC.
- Prebisch, Raúl (1949) "O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas", *Revista Brasileira de Economia* 3(3) setembro 1949: 47-111. Publicação original na introdução de *Estudio Económico de la América Latina 1948* (Santiago do Chile: CEPAL, 1949).
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943) "Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe", *Economic Journal* 53, junho 1943: 202-211.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.

¹ Bresser-Pereira (2016).

² Williamson (1994).

³ Moratórias declaradas como a do Brasil em 1986 são raras.

⁴ Para fazer essa classificação de desenvolvimentismos baseei-me em uma tipologia de modelos que discuti em outro paper: “Models of developmental state” (Bresser-Pereira 2016a).

⁵ Tomando-se o Reino Unido como referencia, o liberalismo econômico durou de 1834, quando abriu sua economia, até 1929; já na Alemanha o liberalismo econômico durou do final do século XIX até 1929.

⁶ Ver “Democracy and development in pre-industrial countries” (Bresser-Pereira 2016b).

⁷ Sobre o ceticismo dos desenvolvimentistas clássicos, em particular de Prebisch, a uma taxa de câmbio competitiva ver Bresser-Pereira e Rugitsky (2016).

⁸ Ver “The rise and decline of development economics” (Albert O. Hirschman 1981).

⁹ Ver “Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe” (Rosenstein-Rodan 1943).

¹⁰ Apenas em termos de livros já publicados, temos *Macroeconomia da Estagnação* (2007) e *Globalização e Competição* (2009), de Bresser-Pereira, *Macroeconomia Desenvolvimentista* (2016), de Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro, e *Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana* (2016) de Oreiro. Os três primeiros livros têm versão em inglês; no último José Luis Oreiro faz uma grande resenha dos modelos keynesianos e kaleckianos de desenvolvimento e os compara com os modelos do novo desenvolvimentismo.

¹¹ A tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio foi originalmente formulada na edição francesa de *Mondialisation et Compétition* (Bresser-Pereira 2009); nesse momento a economia brasileira estava em meio a um desses ciclos que começara com as crises financeiras de 1998-99 e 2002, nas quais o real se depreciou fortemente e o país passou a apresentar superávits em conta-corrente. A partir de 2007, porém, o país entra em déficit em conta-corrente e por oito anos a taxa de câmbio brasileira em termos reais girará em torno de R\$ 2,50 por dólar, quando o equilíbrio industrial era de R\$ 3,50; devido à elevação do índice comparativo do custo unitário do trabalho do Brasil esse equilíbrio vai subindo até chegar a R\$ 3,80 por dólar em 2014, quando uma crise financeira (das empresas industriais) causada por taxas de lucro muito baixas e pela forte queda do preço das commodities no segundo semestre desse ano, levam a nova e forte depreciação do real, ao mesmo tempo em que a economia brasileira entrava em profunda recessão.

¹² Unilateral porque o país em desenvolvimento não tem condições de, como reciprocidade, ocupar o mercado dos países ricos com suas multinacionais. Esta reciprocidade só existe entre os países ricos.