

PREFÁCIO

A vida pública sempre foi para mim uma sucessão de batalhas — de lutas que se travam na sociedade visando ora a industrialização e o desenvolvimento econômico, ora a garantia dos direitos civis e da democracia, ora a superação de uma grande crise e da alta inflação, ora a reforma do Estado e o fortalecimento da Nação. Os adversários são ou as estruturas e instituições atrasadas, ou as hegemônias constituídas e sua retórica reacionária. O instrumento principal, as idéias. Neste livro, meu objetivo é a estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento econômico; meu adversário, a ortodoxia convencional — a ideologia formada pelo conjunto de diagnósticos e recomendações ou pressões que os países ricos fazem aos países de renda média como o Brasil. Essa ortodoxia se expressa através de uma política de juros altos com o suposto objetivo de combater a inflação; de uma política de crescimento com poupança externa e da recusa em tomar em consideração a doença holandesa, que apreciam e tornam não-competitiva a taxa de câmbio; e de uma política fiscal retoricamente dura mas na prática frouxa que atinge suas metas mas não elimina o desequilíbrio fiscal.¹ Sua consequência é a macroeconomia da estagnação; é o sistema macroeconômico perverso que mantém a economia brasileira quase-estagnada, é o desequilíbrio fiscal crônico, é a carga tributária excessiva, é a falta de oportunidades para os empresários investirem, é a baixa taxa de poupança e de investimento, são os salários dos trabalhadores e da classe média que não crescem; é, enfim, a forma através da qual os brasileiros, reféns do medo da volta da inflação, se subordinam à ortodoxia convencional.

Este livro é uma crítica dessa ortodoxia convencional tendo o Brasil como foco. Nos anos 1990, a Argentina de Carlos Menem e a Rússia de Boris Yeltsin foram os casos extremos de sua aceitação; sabemos quão graves foram as crises por que passaram. O México, cuja economia está também quase-estagnada, foi o país que aceitou de maneira formal a ortodoxia con-

¹ Defino e discuto a doença holandesa em seção especial, no capítulo 4.

vencional. O Brasil, devido principalmente à sua dimensão, foi o país latino-americano que mais resistiu ao pensamento hegemônico, mas, desde o início dos anos 1990, também vem se rendendo a ele.

Estas páginas buscam fazer a análise mais clara e direta possível de um sistema econômico doente e da política econômica que o integra — uma política que beneficia uma parcela pequena da população brasileira ao mesmo tempo em que mantém a economia quase-estagnada. Além de fazer a crítica da ortodoxia convencional e da coalizão política que se formou para apoiá-la, mostram que está se formando uma alternativa a ela que denomino “novo desenvolvimentismo”. Utilizo teorias e modelos, mas procuro torná-los simples, a partir do pressuposto de que a boa teoria econômica, como qualquer boa teoria, quase sempre pode ser explicada de uma forma mais simples. Evito o uso da matemática, que só se justifica quando torna o pensamento mais claro e mais preciso: a teoria econômica pode e deve ser expressa fundamentalmente com palavras. Limito também o recurso a tabelas e gráficos porque o mais importante é a análise teórica e prática dos problemas econômicos, mas números bem escolhidos e corretos são essenciais; a revisão do PIB feita recentemente já está incorporada nas tabelas e na análise. Este livro se destina não só a economistas que, espero, poderão utilizá-lo em seus cursos e para inspirar suas pesquisas, mas também ao cidadão letrado, porque, nas democracias modernas, a política econômica tornou-se tão importante que todos devem ser capazes de compreendê-la e sobre ela opinar. Destina-se principalmente a brasileiros, já que trata da economia brasileira, mas talvez tenha um interesse mais geral na medida em que a ortodoxia convencional está presente em todos os países em desenvolvimento.

A perspectiva republicana nos ensina que nossa liberdade individual se expressa nas lutas voltadas para o interesse público. Ora, nada é mais importante hoje do que criticar a lógica perversa do sistema macroeconômico que a ortodoxia convencional produz e oferecer alternativas de política para ele. Em nome do combate à inflação, os brasileiros se tornaram reféns de uma política econômica que, além de impedir o desenvolvimento econômico do país porque não torna rentáveis investimentos em setores com maior valor adicionado per capita e maior conteúdo tecnológico, transfere aos beneficiados, no país e no exterior, uma parcela enorme do patrimônio público.

Procurei, naturalmente, temperar meus sentimentos para que eles não turvassem minha objetividade; se o consegui, é algo que os leitores deverão julgar. Sintetizo aqui minha crítica da forma pela qual os países ricos vêm procurando influenciar a política econômica dos países em desenvolvimento — uma crítica que venho elaborando desde que, em 1999, voltei à vida

acadêmica. Em vez de repetir as críticas que essa ortodoxia há muito recebe — que ela superestima a capacidade do mercado e subestima a do Estado em coordenar a economia, que não protege devidamente a indústria nacional, que é concentradora de renda —, voltei minha atenção para o ponto em que ela pretende ser mais forte, mas que, na verdade, é sua maior fraqueza: a política macroeconômica. Desde o início estava claro para mim que no plano da economia o problema era macroeconômico — a incapacidade da ortodoxia convencional de promover a verdadeira estabilidade macroeconômica. Já no plano político o problema estava no caráter imperial das recomendações e pressões que vinham do Norte, às quais as elites brasileiras não souberam resistir devido à sua tradicional dependência, a que veio se somar a perda da idéia de Nação ocorrida principalmente entre os intelectuais brasileiros a partir do golpe militar de 1964. Escrevi trabalhos acadêmicos e artigos de jornal sobre o tema; pareceu-me agora que era o momento de sistematizar as idéias e pesquisas e escrever um livro.

O debate público sobre as questões econômicas é essencial nas sociedades democráticas porque as políticas macroeconômicas têm um efeito poderoso e de curto prazo na vida dos cidadãos, e porque as decisões que políticos e técnicos do governo tomam sobre elas são fortemente influenciadas por esse debate e pelos consensos ou quase-consensos que se formam. Conforme ensina Habermas (1981), existe uma esfera pública na qual os cidadãos, livres de dominação ideológica, podem expor e discutir idéias para chegar a novos consensos. As nações democráticas constroem e reconstróem sua identidade política sempre ameaçada pela dependência através do debate público. Critiquei a ortodoxia convencional — um nome mais genérico e mais adequado para o Consenso de Washington — já em 1990, no ano em que o texto original sobre o tema foi apresentado.² Minha crítica, entretanto, ganhou nova dimensão a partir do primeiro semestre de 1999. Nessa época, escrevi em Oxford “Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina” (Bresser-Pereira, 1999 [2001]); e logo depois, com Yoshiaki Nakano, que também voltava de uma experiência de governo, escrevemos “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade” e “Crescimento econômico com poupança externa?” (Bresser-Pereira e Nakano, 2002 e 2003). Nesses trabalhos, fiéis à nossa formação keynesia-

² Refiro-me à Aula Magna que proferi no XVIII Congresso Anual da Associação Nacional de Cursos de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990 (Bresser-Pereira, 1991a).

na e estruturalista, estávamos iniciando uma crítica sistemática à ortodoxia convencional que se tornara dominante na América Latina, e apresentando uma alternativa de política econômica baseada no controle rigoroso das finanças públicas e na poupança interna, ou seja, na saúde financeira do Estado e do Estado-nação, respectivamente — uma política que supomos não apenas mais adequada à nossa realidade, mas também mais prudente porque menos sujeita à inflação e a crises financeiras.³ Nossa crítica mostrava que a alternativa convencional, embora incluindo algumas políticas e reformas necessárias, na verdade não promove o desenvolvimento do país, mas o torna propenso a crises de balanço de pagamentos e o mantém semi-estagnado — incapaz de competir e alcançar o nível de desenvolvimento dos países mais ricos. Embora seja a ortodoxia convencional que acuse de “populista” qualquer alternativa a ela, num primeiro momento cheguei à conclusão de que essa ortodoxia pecava pelo “populismo cambial” na medida em que advogava o crescimento com poupança externa e, portanto, a apreciação cambial; mais recentemente me dei conta de que, embora ela atribua todos os males à falta de ajuste fiscal, ela incorre no “populismo fiscal”, já que estabelece e atinge metas fiscais que, não obstante, perpetuam o desequilíbrio fiscal e, com isso, mantêm a justificativa para a prática de taxas de juros exorbitantes.

A alternativa de estratégia econômica que está presente neste livro parte de uma série de fatos históricos novos que tornaram o antigo desenvolvimentismo superado, e implicavam a necessidade de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Que nome dar a esta alternativa? Fazendo essa pergunta a Nakano no início de 2003, ele sugeriu a expressão “novo desenvolvimentismo”, que imediatamente aceitei.⁴ Não importa que a palavra desenvolvimentismo, assim como a palavra nacionalismo, estivesse entre as “condenadas” pelo pensamento hegemônico: antes de se tornar superado

³ Na verdade, já havíamos, na prática, iniciado esse trabalho em nossa passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), eu como ministro, ele como secretário de Política Econômica. Travamos, então, uma batalha contra os populistas dentro do PMDB, ao mesmo tempo em que rejeitávamos a simples adoção da ortodoxia convencional que o FMI e o Banco Mundial ofereciam então ao Brasil.

⁴ Aventou-se, também, a possibilidade de utilizar a expressão “ortodoxia desenvolvimentista”, dado que o novo desenvolvimentismo é tão ou mais rigoroso que a ortodoxia convencional em matéria de disciplina fiscal. O termo “ortodoxia”, porém, sugere uma falta de flexibilidade e, portanto, de pragmatismo que é incompatível com uma estratégia nacional de desenvolvimento.

pelos fatos e ser distorcido pelo populismo fiscal, o antigo desenvolvimentismo fora bem-sucedido em promover o desenvolvimento econômico do Brasil; não havia, pois, razão para não enfrentar aquele pensamento e adotar a expressão acrescida de um “novo”. A perspectiva desenvolvimentista implica a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento que é incompatível com o neoliberalismo, mas não com o liberalismo moderado e social e, portanto, com a crença de que mercados socialmente construídos sejam uma instituição insubstituível na coordenação de sistemas econômicos complexos desde que sua ação seja complementada pela instituição maior que é o Estado.⁵ Nesse momento eu estava terminando de escrever a quinta edição de *Desenvolvimento e crise no Brasil* e, além de incluir as novas idéias, no último capítulo usei pela primeira vez essa expressão em um trabalho escrito. Em 2004 é publicado um livro com essa expressão no título.⁶ Por outro lado — e fato político mais importante —, os empresários industriais, reunidos na Confederação Nacional da Indústria, na Fiesp e no IEDI, estão já há alguns anos em pleno processo de reformulação de seu discurso, contribuindo cada vez mais para a crítica da política macroeconômica atual e para a definição de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Toda a sociedade brasileira está se libertando do medo da inflação e se dando conta do fracasso da ortodoxia convencional em tirar o Brasil da quase-estagnação; existe um interesse renovado pelas idéias relativas à Nação e ao desenvolvimento. Dessa forma, o novo desenvolvimentismo deixava de ser uma proposta isolada para se constituir em um projeto mais geral.⁷

Para escrever este livro, foi essencial a minha colaboração de longo prazo com Yoshiaki Nakano, retomada a partir da volta de ambos para a vida acadêmica, depois de um período na vida pública. Além de colaborar em trabalhos acadêmicos, criamos e demos em conjunto, na nova Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, o curso de pós-graduação

⁵ O Estado é a instituição maior porque ele é ao mesmo tempo o sistema jurídico-institucional de um país e a organização que garante esse sistema; o mercado é uma das instituições reguladas pelo Estado.

⁶ Ver Sicsú, Paula e Michel (orgs.) (2004), *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*.

⁷ No momento em que escrevo (segundo semestre de 2006), Sicsú, Paula e Michel submeteram à *Revista de Economia Política* um artigo com o título “Por que novo desenvolvimentismo?”.

“Macroeconomia para o Brasil”. Conteí com a colaboração de um grupo de macroeconomistas que vem fazendo comigo a crítica do sistema atual, que leram os manuscritos e me fizeram sugestões: Fernando Ferrari Filho, Gilberto Tadeu Lima, José Luís Oreiro, Luiz Fernando de Paula, Matias Vernengo e Paulo Gala. Agradeço também a colaboração de uma série de economistas e cientistas políticos que me forneceram dados ou com os quais debati os temas deste livro: Alexandre De Zagottis, Antônio Carlos Macedo e Silva, Arício Xavier de Oliveira, Arhur Barrionuevo Filho, Cícero Araújo, Fábio Giambiagi, Fernando Dall’Acqua, Gilberto Dupas, Gildo Marçal Brandão, Hélcio Tokeshi, José Márcio Rego, José Roberto Afonso, Lauro Gonzalez, Lílian Furquim, Luiz Antônio Oliveira Lima, Márcio Holland, Miguel Bruno, Nelson Marconi, Ricardo Carneiro, Rodrigo Bresser Pereira, Paulo Nogueira Batista Jr. e Rogério Mori. Cleomar Gomes dos Santos participou da redação do capítulo sobre a política de metas de inflação. Nas pesquisas realizadas, a ajuda de Carmen Augusta Varela foi fundamental; a esta última e a Cecília Heise devo uma revisão cuidadosa. Tenho um débito igualmente especial em relação a Alexandra Strommer de Godoi, que além de rever o manuscrito fez uma série de comentários que me foram muito úteis, especialmente aqueles de teor mais crítico. Para escrever este livro conteí com o apoio do GV Pesquisa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e da Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico da Escola de Economia de São Paulo — ambas da Fundação Getúlio Vargas. Minha interlocutora permanente durante todo o trabalho foi minha mulher de toda a vida, Vera Cecília. Dedico este livro a meus cinco filhos e dez netos, que são os que mais poderão se beneficiar se algumas das idéias e propostas aqui discutidas tiverem curso.

Luiz Carlos Bresser-Pereira