

Um Pacto Popular-Nacional desde 2006?

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Este trabalho foi parcialmente aproveitado no livro *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência* (Editora 34: 2014). São Paulo, 24 de maio de 2012.

Em outubro de 2002, quando se candidatava pela quarta vez para a Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva foi finalmente eleito. Líder popular que demonstrara extraordinária capacidade de liderança nas grandes greves do ABC de 1978 e 1979, e que fundara o Partido dos Trabalhadores em 1980, ele já teria sido eleito em 1994, não fosse o êxito do Plano Real em controlar a inflação – o que garantiu a Fernando Henrique Cardoso a vitória não obstante no início desse ano as pesquisas eleitorais atribuíam amplo favoritismo ao candidato do PT. A eleição, pela primeira vez na história do país, de um candidato de esquerda demonstrou que o capitalismo e a democracia estavam consolidados no Brasil. A consolidação do capitalismo pode ser inferida do fato de que, uma vez no governo, a coalizão política de esquerda vencedora em nenhum momento pôs em dúvida a lógica da propriedade privada e do lucro; a consolidação da democracia, do fato que, em nenhum momento, a burguesia e os partidos de direita pensaram em golpe de Estado para enfrentar o problema. O Brasil já não era mais o Brasil dos liberais autoritários que, quando derrotados, pensavam imediatamente em derrubar o governo eleito.

Mas isto não significa que a direita brasileira tenha aceitado tranquilamente a eleição de políticos de esquerda. Lula assumiu a presidência em janeiro de 2003, em meio a uma crise de balanço de pagamentos provocada por erros da política econômica (a equivocada elevação da taxa básica de juros decidida em 2001 para tornar “desnecessária” a depreciação do real) e, principalmente, pela insegurança da burguesia local e dos credores externos que, diante da perspectiva da vitória da eleição de Lula, suspenderam a rolagem dos débitos externos do país. Enquanto era um partido de esquerda que criticava a socialdemocracia e se pretendia revolucionário, o PT havia proposto políticas econômicas radicais senão irresponsáveis em relação à política fiscal e ao pagamento da dívida externa que justificavam essa insegurança. Lula, porém, sabia que a política é a arte do compromisso, das concessões mútuas, para alcançar maioria. Por isso, em um documento de sua campanha eleitoral de 2002, a *Carta aos Brasileiros*, ele mudou o tom e o conteúdo de suas propostas. Assim que foi eleito, sua preocupação maior foi alcançar a confiança do establishment. Durante seu governo, ao invés de entrar em conflito com a classe dominante, procurou manter tranquilos os capitalistas rentistas e o setor financeiro, e se associar a seus setores progressistas, em particular aos empresários industriais.

Nos dois primeiros anos Lula enfrentou um escândalo político de grandes proporções, o “Mensalão”, envolvendo a compra do apoio ao governo de parlamentares de outros partidos – os “partidos de negócios” do parlamento brasileiro –, mas logrou se recuperar e, quando em 2010 chegou ao fim o seu governo, ele se tornara um presidente altamente bem sucedido. As taxas de crescimento praticamente dobraram, a desigualdade econômica diminuiu, sua popularidade alcançou níveis extraordinários, graças a uma política externa independente, que lhe valeu respeito e admiração e no exterior, e afinal elegeu seu sucessor, Dilma Rousseff, uma política sem experiência eleitoral anterior, mas que revelou competência e confiabilidade quando foi sua ministra nos oito anos do seu governo.

Desde o começo de seu governo, Lula procurou restabelecer um novo pacto nacional e popular, e, para isso, criou nos primeiros dias de seu governo um órgão formal – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República – para o qual chamou um representativo número de empresários, de líderes sindicais, e de tecnoburocratas públicos. Nos três primeiros anos, não parecia que conseguiria afinal liderar um novo pacto político popular e nacional como Getúlio Vargas havia

feito. Mas as mudanças que passam a ocorrer em seu governo a partir de 2005 foram grandes. Muitas resultavam do pacto desenvolvimentista que estava se formando, que, além disso, era um pacto “social”, porque, em comparação com os pactos desenvolvimentistas anteriores, incluía de forma mais clara os trabalhadores. Hoje (meados de 2012) parece razoável afirmar que houve avanço nessa direção, ao mesmo tempo em que a Presidente Dilma Rousseff procura desenvolver uma estratégia novo-desenvolvimentista.

O Governo Lula

O governo Lula (2002-2010) deixou confusas as elites conservadoras, decepcionou a esquerda mais radical que saiu do PT e criou o PSOL,ⁱ satisfez a esquerda reformista, foi visto como uma volta à ideia de nação pelos nacionalistas de centro-esquerda, e maravilhou o “povão” – a grande massa de trabalhadores pobres que garantiram a Luiz Inácio Lula Silva a reeleição em 2006, uma popularidade no final de seu governo jamais vista anteriormente, e a eleição de Dilma Rousseff para sucedê-lo na Presidência da República.ⁱⁱ Durante os dois primeiros anos seu governo promoveu um ajustamento maior do que aquele que seria realmente necessário, porque foi essa a maneira que encontrou para obter a confiança da burguesia e da alta tecnoburocracia. Aconselhado por um Ministro da Fazenda oportunista e por um presidente do Banco Central comprometido com o sistema financeiro internacional, fez tudo o que a coalizão liberal-dependente pedia, e certamente mais do que devia ter feito: elevou a taxa de juros e aprofundou o ajuste fiscal, embora a taxa de juros real já fosse muito alta e o ajuste já viesse sendo feito desde 1999.ⁱⁱⁱ A recessão de 2003 foi o reflexo dessa política. A partir do quarto ano, porém, quando já contava como ministros Dilma Rousseff, Guido Mantega no Ministério da Fazenda, e Luciano Coutinho na presidência do BNDES, logrou dar início a uma estratégia desenvolvimentista e social.

Os bons resultados econômicos alcançados pelo governo Lula consistiram em inflação sob controle, taxa de crescimento duas vezes maior do que o governo anterior, e a diminuição da desigualdade. A manutenção da taxa de inflação sob controle, não obstante o salário mínimo real fosse aumentado em 54%, foi possível graças à responsabilidade fiscal do governo e principalmente a apreciação da taxa de câmbio. A aceleração do crescimento deveu-se ao aumento do preço das commodities demandadas pela China, o que permitiu que o valor das exportações triplicassem, e abriu espaço para o governo praticar firme política de distribuição de renda através do aumento do salário mínimo real e do aumento dos recursos reservados para a Bolsa Família. O aumento das despesas com educação, saúde, previdência e assistência social, vinha sendo feito desde 1985, como parte da grande coalizão de classes que comandou a transição democrática entre 1987 e 1984, naturalmente foi continuado pelo governo Lula. Quando, em 1987, o Pacto Popular-Democrático de 1977 entrou em crise, o acordo político sobre o aumento do gasto social sobreviveu a ele e foi continuado nos governos que se seguiram. Entre 1985 e 2010, as despesas sociais do Estado dobraram em termos percentuais do PIB, passando de cerca de 12% em 1985 para 24% do PIB. O crescimento do PIB que, embora insuficiente, não parou de crescer, o aumento da despesa social, o aumento do salário mínimo e a ampliação da Bolsa Família tiveram como resultado a diminuição da desigualdade social no país, e a inclusão no mercado de consumo de milhões de brasileiros pobres. Definidos nas pesquisas eleitorais e de marketing como classe C, eles foram equivocadamente identificados como pertencentes a uma nova “classe média”. Na verdade são trabalhadores que estão saindo da condição de subproletários e estão passando a fazer do consumo de massa do país. Os números relativos à diminuição da desigualdade foram impressionantes. A desigualdade já vinha diminuindo antes do governo Lula, em função do aumento das despesas sociais em educação, saúde e em programas focados de assistência social, mas houve uma aceleração nítida no governo Lula em função do aumento do salário mínimo real e do aumento das despesas de assistência social. A porcentagem de população abaixo da linha de miséria, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que girava em torno de 35 milhões de brasileiros nos primeiros anos da década baixaram para 21% em 2009: 28 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza. A renda real domiciliar per capita, que R\$ 580 milhões no começo da década, superou R\$ 700 milhões em 2009. O coeficiente de Gini, que girava em torno de 0,60 na segunda metade dos anos 1990 e baixara para 0,58 em 2003, em 2009 reduz-se para 0,54.^{iv} A proporção dos salários no PIB que alcançara 35% em 1995, logo após o Plano Real, e caíra para 31% em 2004, volta a subir para 35% em 2009.^v O consumo das famílias, que crescera logo em seguida ao Plano Real, mas estagnara em seguida, passa a crescer a taxas anuais próximas de 5% a partir de 2004.

Mas, durante todo o governo Lula, a taxa de câmbio se apreciou continuamente devido ao agravamento da doença holandesa (causado pelo aumento dos preços das commodities) e devido à política do Banco Central de manter as taxas de juro em nível escandalosamente altos, porque esta seria a “única forma de combater a inflação”. De fato, a taxa de juros contribuía para o controle da inflação, mas não porque reduzisse a demanda (a justificativa associada à política de metas de inflação), mas porque atraía capitais externos e apreciava a moeda nacional. A valorização do real inviabilizava as exportações de manufaturados e agravava o processo de desindustrialização, mas não chegava a causar crise na indústria, porque o setor era compensado pelo aumento do mercado interno. Ficávamos, assim, no “melhor dos mundos possíveis”: a inflação era mantida sob controle, os salários dos trabalhadores aumentavam e a desigualdade diminuía; os juros dos rentistas e dos financistas eram mantidos em nível apenas um pouco mais baixo do que no governo anterior; os lucros das empresas comerciais voltadas para o mercado interno eram elevados; e o lucro das empresas industriais se mantinha graças ao mercado interno.

Mas é evidente que essa equação macroeconômica era insustentável. Na verdade, era a clássica equação do populismo cambial ou ortodoxo. A política macroeconômica parecia ortodoxa e responsável, porque o déficit público era mantido sob controle, mas, na verdade, era ortodoxa e irresponsável: ortodoxa, porque se baseava na apreciação do câmbio e em déficits em conta corrente que são recomendados pela ortodoxia liberal, porque implicam “poupança externa”; irresponsável, porque os déficits em conta corrente reintroduziam a ameaça de crise de balanço de pagamentos. Graças ao aumento das exportações, os elevados déficits em conta corrente do governo anterior se transformaram em superávit em conta corrente em 2005, mas, devido à apreciação cambial, já em 2007 o país voltava para a condição deficitária. A perspectiva de uma crise cambial continuava distante, porque o aumento das exportações permitira ao governo reduzir a dívida externa líquida do país, e porque uma política de aumento de reservas internacionais do país lhe dava mais segurança, mas esse aumento de reservas não era e não é sólido, porque deveu-se menos ao acúmulo de superávits em conta corrente e mais à troca de dívida externa por interna. E, além de não ser sólido, é caro, representou um substancial aumento do custo financeiro da dívida pública, porque a taxa de juros recebida pelas reservas brasileiras no exterior é substancialmente inferior à taxa de juros Selic paga pelo governo internamente.

Por que Lula não enfrentou a armadilha da taxa de juros muito alta e da taxa de câmbio sobreapreciada cronicamente? Por que não combateu mais diretamente uma taxa de juros que era a mais alta do mundo desde 1991. Por que não depreciou a moeda que desindustrializava o Brasil não obstante o estímulo que a indústria recebia do mercado interno. Ele sabia que a sociedade brasileira ficara estigmatizada com os 14 anos de alta inflação, e, por isso, como acontecera no governo anterior, aceitou como critério principal de sucesso da política econômica manter sob controle da inflação. Em outras palavras, ele sabia que sociedade brasileira havia se tornada refém da inflação. Assim, quando foi reeleito em 2006, Lula atribuiu sua reeleição à ortodoxia de sua política macroeconômica. Não obstante as críticas a essa política por parte de um grande número de economistas ligados ao PT e aos demais partidos da coligação governante, muitos deles participando do governo, a política macroeconômica sofreu pouca alteração. A nação permaneceu submetida à ortodoxia convencional, e condenada a taxas de crescimento substancialmente menores do que aquelas que uma taxa de juros civilizada e uma taxa de câmbio razoavelmente competitiva assegurariam.

Assim que ficou claro que o novo governo não ameaçaria os interesses dos investidores e das empresas multinacionais, Lula passou a receber elogios de Washington e Nova York. O Norte dedicava-se, assim, ao processo de cooptação das elites econômicas e políticas dos países em desenvolvimento às quais procura se associar, repetindo a estratégia clássica de todos os impérios de se associar à elite local. Nossos concorrentes, os países ricos, estavam naturalmente satisfeitos já que interessa a eles (a) que a taxa de juros seja alta para remunerar seus capitais especulativos; (2) que a entrada e saída de capitais seja livre, de forma a poderem nos emprestar a juros altos capitais que não precisamos se decidirmos ter uma taxa de câmbio competitiva; (3) que os investimentos de suas multinacionais entrem no país condições de transferência de tecnologia, e possam capturar nosso mercado interno sem que tenham que oferecer seu mercado interno em reciprocidade (como acontece entre os países ricos); (4) que a taxa de câmbio se aprecie gradualmente, porque, assim, além de os especuladores externos ganharem com os juros elevados ganham também com a apreciação do real (essa prática é denominada “carry trade”); (5) que, durante o ciclo de apreciação a taxa de câmbio permaneça cronicamente sobreapreciada, o que permite que as remessas de lucro das multinacionais para suas matrizes sejam maiores, e que as exportações provenientes do Norte sejam também maiores. Assim, sem surpresa, confirmando a verdade mais geral de quanto mais elogiado por Washington e Nova York for um dirigente de um país de renda média, mais favorável será sua política aos seus

competidores ricos e mais prejudicial será a seu próprio país, Lula passou também a receber amplos elogios enquanto a taxa de câmbio não parava de voltar a se apreciar.^{vi}

O governo Lula não logrou, portanto, escapar da armadilha de juros altos e câmbio apreciado que caracteriza a economia brasileira desde 1994. Portanto a tese insistentemente repetida pelos economistas ortodoxos que a política macroeconômica desse governo foi afinal uma mera continuação da política do governo anterior tem algum fundamento. Mas isto é lamentável, já que se trata de uma política que reprime a taxa de crescimento do país e é insustentável do ponto de vista da estabilidade financeira. Conseguiu-se alguma redução da taxa de juros real, mas esta redução foi causada pela crise financeira global de 2008 que levou à baixa das taxas de juro em todo o mundo, e não pela política do Banco Central. Entretanto, embora insuficiente, houve alguma mudança na política macroeconômica. Em 2009 o Ministro da Fazenda teve a coragem de, afinal, iniciar o controle da entrada de capitais – algo que a ortodoxia liberal afirmava ser “o crime maior” contra a livre e “sagrada” livre circulação dos capitais – através da imposição do Imposto de Operações Financeiras (IOF) de 2%. A medida era modesta, depois foi ampliada, e teve algum êxito então em limitar a apreciação da taxa de câmbio. Quando se desencadeou a crise financeira global de 2008, o Banco Central decidiu absurdamente aumentar a taxa de juros, enquanto todos os países a baixavam, mas o Ministério da Fazenda fez uma política fiscal expansionista moderada, reduzindo os impostos e ampliando a despesa pública, e promoveu um forte aumento do crédito fornecido pelos bancos públicos – o que limitou os efeitos danosos da política do Banco Central.

Por outro lado, no plano microeconômico houve mudanças importantes na direção do desenvolvimentismo. O BNDES foi fortalecido com grande injeção de capital, e aumentou fortemente o financiamento dos investimentos, ao mesmo tempo que praticava uma política industrial voltada para o fortalecimento de grandes grupos nacionais. O Ministério do Desenvolvimento passou a definir e a praticar ativamente política industrial. A empresa nacional voltou a ter prioridade nas compras do Estado. E o que é mais importante: através do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – o país voltou afinal a ter planejamento na área onde ele é realmente necessário – na infraestrutura e na indústria de base – setores que o mercado não tem a menor possibilidade de coordenar de maneira eficiente. O desastre ocorrido nessa área desde o governo Collor – o desmonte toda a área de engenharia e de planejamento do governo federal com o argumento de que o setor privado se encarregaria do problema – começava agora a ser corrigido. E a demanda de engenheiros – os profissionais mais importantes em qualquer processo de desenvolvimento econômico – que havia baixado de maneira patética, voltou a aumentar.

Em uma outra área, a da política cultural, houve também grande avanço, inicialmente sob a orientação de um dos grandes nomes da música popular brasileira, Gilberto Gil. Outro grande avanço ocorreu na área da política externa, comanda pelo Ministro Celso Amorim, que já havia ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco. As decisões que os países em desenvolvimento precisam tomar internamente estão relacionadas com sua capacidade de rejeitar a dependência em relação aos países ricos capitaneados pelos Estados Unidos. O governo Lula conduziu uma política externa nacionalista mas cooperativa com os demais países. A decisão mais importante foi a de rejeitar a Alca – o Acordo de Livre Comércio das Américas – sem entrar em conflito com os Estados Unidos. Quando o Brasil condicionou sua entrada na Alca ao respeito a uma série de princípios de autonomia nacional, os Estados Unidos desistiram. As políticas de fortalecimento do Mercosul, de criação da Unasul, e de solidariedade ativa mas limitada aos países pobres da América Latina governados por partidos nacionalistas e de centro-esquerda foram também bem sucedidas. Na relação com a Bolívia que precisava renegociar contratos danosos o Brasil mostrou a diferença entre ser imperial e imperialista. E, associado à Turquia, o Brasil deu um passo corajoso ao lograr que o governo do Irã aceitasse a supervisão de suas instalações atômicas exatamente nos termos que os Estados Unidos, cerca de um ano antes, havia exigido, mas o governo iraniano recusara. O fato de os Estados Unidos não haverem aceito a intermediação brasileira e turca deixou claro que o que interessa ao Império não é impedir que o Irã se torne uma potência atômica, mas era mudar o regime nacionalista iraniano para um regime mais amigável às suas empresas e aos seus interesses econômicos.

Na área da política social e na dos direitos humanos o governo Lula atuou com competência, mas sem grandes inovações em relação ao governo anterior. O mesmo não se pode dizer da reforma administrativa. No governo Fernando Henrique Cardoso iniciei a reforma gerencial do Estado brasileira. Esta é em todos os países a segunda reforma administrativa do Estado moderno. A primeira, que ocorreu no século XIX nos países ricos e iniciou-se em 1936 no Brasil, é a reforma burocrática, que torna profissional e efetiva a administração pública de um Estado Liberal; a segunda, a reforma

gerencial, começou a ocorrer na Grã-Bretanha nos anos 1980, e depois vem se espalhando pelos demais países ricos. É uma reforma que torna eficiente, compatível com os grandes serviços sociais do Estado do Bem-Estar Social, a administração pública. Entre os países em desenvolvimento o Brasil foi o primeiro a iniciá-la, com a Reforma Gerencial de 1995. O PT se opôs a essa reforma, com o argumento equivocadamente de que seria neoliberal e contra os servidores públicos. Nos primeiros anos do governo Lula, a reforma foi paralisada a nível federal. Entretanto, como continuava a ocorrer com grande apoio da sociedade nos estados e nas grandes cidades, e como os servidores públicos e os consultores e professores nessa área a apoiassem de forma amplamente majoritária (como costumava dizer, a Reforma Gerencial de 1995 ganhou o coração e as mentes dos altos servidores públicos brasileiros) o governo federal acabou por gradualmente aceitá-la e praticá-la. Mas de forma tímida, mostrando que a esquerda brasileira é muito dependente dos servidores públicos de segundo escalão que, de um modo geral, não apoiaram a reforma. Não o fizeram porque a reforma os tornava relativamente desnecessários na medida em que reserva para os servidores públicos estatutários apenas as funções de formulação e direção das políticas públicas e de controle dos recursos do Estado, e transfere para as organizações sociais (organizações públicas não-estatais que são financiadas pelo Estado com o qual mantêm contrato de gestão) os serviços sociais e científicos gratuitos ou quase que a sociedade decide que o Estado deve prestar. Não obstante essas reservas, no segundo governo Lula já não havia mais dentro do governo objeções maiores à reforma, e esta continuava a caminhar, mas lentamente.

A desindustrialização

Durante o governo Lula tornou-se claro que o país entrara em processo de desindustrialização prematura. Creio ter sido eu o primeiro a alertar para o fato quando, em 2005, em um pequeno artigo na *Folha de S. Paulo*, apresentei as bases do que seria meu modelo da doença holandesa e alertei que o fato de que ela deixara de ser neutralizada e que, mais amplamente, desde 1991, com a abertura financeira, o país deixara de controlar sua taxa de câmbio, iniciara-se o processo de desindustrialização.^{vii} Desencadeou-se, então, uma grande discussão que dura até hoje, não obstante a evidência dos dados e a força explicação teórica para eles.

A desindustrialização começou antes de 1991, já nos anos 1980, devido a Grande Crise da dívida externa dos anos 1980, mas foi a abertura comercial e financeira do início dos anos 1990 e a sobreapreciação cambial que daí decorreu que a tornou durável. Desde então o Brasil ficou à mercê da tendência cíclica à sobreapreciação da taxa de câmbio que caracteriza os países em desenvolvimento que não administram adequadamente essa taxa. Em consequência, a taxa de câmbio tornou-se apreciada cronicamente, ou seja, sobreapreciada no longo prazo. A consequência isto foi a perda de competitividade da indústria manufatureira brasileira, a drástica diminuição das exportações de bens manufaturados, o aumento de sua importação, e um grave e prematuro processo de desindustrialização.

O Departamento Econômico da FIESP deu-se conta desse fato ainda em 2005 e passou a colocar o câmbio como um problema central para o setor ao lado da taxa de juros. Mas uma associação perversa da ortodoxia liberal com os restos do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950 vem dificultando uma ação decisiva do governo. Puseram-se contra a tese de que o Brasil estaria se desindustrializando, de um lado rentistas e financistas, preocupados com a necessária queda do juros, e representantes do agronegócio, preocupados com a volta do necessário imposto sobre exportações de commodities necessário para neutralizar a sobreapreciação causada pela doença holandesa, e, de outro, velhos desenvolvimentistas, preocupados com a pequena e temporária redução de salários reais que ocorrerá se a taxa de câmbio for depreciada e com o aumento temporário da inflação. Enquanto isso, o governo, calado sobre a questão, buscou baixar os juros e limitar as entradas de capitais, mas, não tendo apoio na sociedade, suas ações foram tímidas e os resultados, incompletos.

As evidências, entretanto, se acumulavam. A participação da indústria no PIB caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011; o saldo da balança comercial de manufaturados, que era positivo de US\$ 29,8 bilhões em 2006 transformou-se em um enorme déficit de US\$ 48,7 bilhões em 2011, “compensado” pelo aumento do saldo da exportação de commodities – exportações estas com um valor adicionado per capita muito menor do que das exportações de manufaturados. A prova mais cabal da desindustrialização prematura, porém, está no desempenho da indústria no Brasil em relação ao resto do mundo e em relação a apenas os demais países emergentes entre 1991 e 2011: tomando-se 1991 como índice 100, produção da indústria de transformação brasileira em 2011 era de 90 em relação ao resto do mundo e de apenas 49 em relação aos demais países emergentes.^{viii}

A causa desse óbvio processo de desindustrialização prematura foi a sobreapreciação do real. Enquanto a taxa de câmbio, no início de 2012, girava em torno de R\$ 2,80 por dólar, minha avaliação é a de que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial no Brasil era de R\$ 2,40 por dólar. Segundo estudo de André Nassif, Carmen Feijó e Eliane Araújo, “The trend of the real exchange rate overvaluation in open emerging economies: the case of Brazil”, a taxa de câmbio em abril de 2011 estava valorizada em 80% em relação a seu nível “ótimo”, ou seja, em seu nível “de equilíbrio industrial”. O número pode ser discutido, mas o trabalho desses competentes economistas confirma que a sobreapreciação da taxa de câmbio no Brasil é muito grande.

Diante do acúmulo das evidências, foi necessário afinal reconhecer o problema da desindustrialização. Mas o câmbio continua a não ser o culpado para os analistas. Para a ortodoxia neoliberal, o culpado é o velho custo Brasil, é a infraestrutura insuficiente, são os impostos altos demais, é a oneração excessiva da folha de salários com direitos trabalhistas. E qual é a solução neoliberal? Nada fazer além do que já está sendo feito, porque esses são problemas antigos e permanentes que todos os governos procuram resolver; não seriam fatos novos que são necessários para explicar um fato novo: a desindustrialização. E, dessa forma, a ortodoxia liberal “se livra” do câmbio – um preço que é muito conveniente para eles para controlar a inflação e aumentar os ganhos dos rentistas e dos financistas.

Modelo wage ou export-led?^{ix}

Já para os velhos desenvolvimentistas de mercado interno têm uma outra solução. Ao invés de mexer no câmbio, que implicaria aceitar o modelo “export-led”, deveríamos ter um desenvolvimento “wage-led” – movido pelos salários e pelo mercado interno: deveríamos fazer mais política industrial, deveríamos subsidiar as empresas envolvidas no PAC, deveríamos desonerar mais do que já sendo feito as empresas industriais do IPI e de encargos trabalhistas.

O mercado interno é o maior ativo que a economia de um país pode possuir; sua magnitude é definida por seu PIB, pela soma dos salários, dos lucros e das rendas do capital. Foi buscando aproveitar esse mercado que os desenvolvimentistas brasileiros defenderam nos anos 1950 o modelo de industrialização por substituição de importações. Foi procurando ampliar esse mercado interno que, a partir do final dos anos 1960, esses mesmos economistas, vendo que o processo de substituição de importações se esgotara, apoiaram o exitoso processo de ampliação das exportações de bens manufaturados que, concomitantemente, aumentou o mercado interno do país. Hoje, depois de muitos anos de baixas taxas de crescimento e de queda da participação dos manufaturados nas exportações totais, coloca-se novamente o problema do aproveitamento e da ampliação do mercado interno brasileiro.

No mundo atual, as economias são muito mais abertas que no passado; competir em pé de igualdade pelos mercados de manufaturados (leia-se bens com maior valor adicionado e que incorporam e disseminam maior progresso técnico para o restante da economia) é necessário para o aumento da produtividade e o alcance de taxas mais elevadas de desenvolvimento econômico. Não faz, portanto, sentido voltar a reduzir o coeficiente de importações, porque isto reduzirá ao invés de aumentar a produtividade industrial. Sendo assim o desenvolvimento econômico brasileiro será limitado pela taxa de crescimento das exportações, conforme afirma a lei de Thirlwall.

Entretanto, uma parcela dos economistas brasileiros defende uma estratégia de crescimento wage-led, baseada no aumento dos salários. Preferem conviver com a sobreapreciação cambial existente, porque o custo de se colocar a taxa de câmbio no nível de equilíbrio (a do equilíbrio industrial, que torna competitivas as empresas industriais eficientes) implicará alguma redução dos salários reais e em aumento da inflação (ambos temporários). No fundo, querem voltar ao modelo de substituição de importações, mas não propõem as altas taxas aduaneiras que seriam necessárias para voltar a uma estratégia desse tipo, incompatível com o estágio de desenvolvimento do Brasil.

A estratégia de desenvolvimento não deve ser export-led ou wage-led, mas growth-led; deve propiciar oportunidades de investimento lucrativas para os empresários que garantam uma taxa de crescimento satisfatória. Se o patamar de crescimento é insatisfatório, como acontece agora, este fato é causado principalmente por uma taxa de câmbio apreciada e uma taxa de juros alta em termos reais, que resultam em baixas oportunidades de investimento lucrativos para as empresas industriais – justamente aquelas que proporcionam maior valor adicionado per capita.

Como, a partir de 2004, a economia brasileira pareceu haver retomado o crescimento baseado em uma estratégia do tipo wage-led – baseada no aumento real do salário mínimo, na Bolsa Família, e no crédito consignado enquanto a taxa de câmbio se apreciava fortemente – surgiu a tese de que seria possível para a economia brasileira crescer a partir da expansão do consumo no mercado interno, não havendo necessidade de se depreciar a taxa de câmbio. Aquele crescimento, porém, só foi possível porque uma economia mundial aquecida antes da crise elevou os preços de nossos produtos exportados, principalmente das commodities (160% entre 2002 e 2008, enquanto os preços das exportações de manufaturados cresceram 53% no mesmo período), fato que possibilitou à economia brasileira financiar o aumento das importações decorrente desta estratégia sem gerar um desequilíbrio significativo no saldo em transações correntes. Mas a continuidade desse modelo é inviável, primeiro, porque o cenário externo não permite continuar a contar com o aumento do preço das commodities, e, segundo, porque o câmbio sobreapreciado faz que o mercado interno seja suprido por importações: com uma pequena defasagem esse mercado interno foi entregue de graça aos exportadores de outros países, principalmente aos chineses, e a indústria brasileira entrou em crise. As exportações de manufaturados, calculadas em quantum, estão em declínio desde 2007, sendo que em 2011 foram 15% inferiores às daquele ano, enquanto o quantum das importações de manufaturados aumentou 59% no mesmo período.

Enquanto isso, a política de crescimento com base no mercado interno e na manutenção de uma taxa de câmbio apreciada está entregando o mercado interno brasileiro para os outros países. Os dados das Contas Trimestrais a preços constantes mostram que, em média, 34% do incremento da demanda agregada no país foi atendido por importações nos anos de 2010 e 2011, enquanto esse percentual foi de cerca 10% entre 2000 e 2005; enquanto em 1996 a participação estrangeira no consumo nacional não passava de 12,5%, em 2012 essa participação subiu para 22,2%.^x Não é a magnitude deste percentual que impressiona, mas a velocidade da elevação das importações nos últimos anos: grande parte do aumento da participação estrangeira no consumo nacional ocorreu a partir de 2003; enquanto a produção industrial encontra-se praticamente no mesmo patamar que vigorava antes dos reflexos no Brasil da crise financeira global de 2008 (a média de 2011 foi 2,7% superior à média de 2008), o volume de vendas do comércio varejista foi 25,3% superior na mesma base de comparação. Graças ao último aumento do salário mínimo, o mercado interno brasileiro continua grande, mas não está dando emprego para brasileiros, e sim aos exportadores de manufaturados para o Brasil.

Não se trata, portanto, de adotar uma estratégia export-led ao invés de wage-led. Trata-se de defender uma estratégia growth-led, uma estratégia que garanta o crescimento do mercado interno e dos salários de 5 a 6% ao ano ao invés de a 3% como voltou a acontecer depois do boom das commodities. O limite desse crescimento é o do crescimento das exportações. Alcançar esse crescimento graças aos preços das commodities não é mais realista; tentar transformar o Brasil em uma grande fazenda, é uma loucura. Felizmente, a presidente Dilma Rousseff parece ter entendido isto e está gradualmente tirando a economia brasileira da armadilha dos juros altos e do câmbio sobreapreciado.

O governo sabe que está em dificuldade, mas hesita em adotar uma política mais firme de depreciação cambial, não compreendendo que a dicotomia crescimento puxado pelo mercado interno ou pelas exportações não faz sentido. O governo Lula distribuiu renda com sucesso. Assim, ele teria “defendido” o mercado interno para a indústria nacional. Engano; defendeu por pouco tempo, até que as importações de bens industriais, que sempre apresentam uma defasagem em relação à apreciação da moeda nacional, chegaram e o mercado interno foi entregue aos exportadores. O governo Dilma tenta replicar o êxito do governo anterior, no qual a distribuição prevaleceu sobre o crescimento, não compreendendo que isto só foi possível devido ao enorme aumento do preço das commodities.

Não obstante, o governo é taxado de “protecionista” pela primeira ministra da Alemanha, Ângela Merkel, e o jornal *O Estado de S. Paulo* (26.3.2012) descobriu 40 “medidas protecionistas” no governo Dilma. Não, senhora primeira-ministra, não, velha ortodoxia, o Brasil, com sua taxa de câmbio sobreapreciada, pratica, desde os anos 1990, desde que deixou de abrir em excesso sua economia, uma política econômica *desprotecionista*. As medidas de política industrial e de controle das entradas de capital que tem tomado nos últimos anos são acertadas, mas ficam longe, muito longe, de compensar uma taxa de câmbio sobreapreciada. E, assim, o Brasil continua a se desindustrializar e a crescer a taxas modestas, muito inferiores às dos países asiáticos dinâmicos.

O governo Dilma

Desde 1980 as taxas de crescimento do Brasil vinham sendo muito baixas. Nos oito anos do governo Lula, elas e a taxa de investimentos que são seu principal determinante aumentaram: a taxa de investimento, de cerca de 17 para 19% e a taxa de crescimento do PIB, de 2,5 para cerca de 4,5% do PIB. Por isso, alguns analistas otimistas concluíram que o Brasil teria, afinal, retomado o desenvolvimento econômico. Esta conclusão era apressada e sem fundamento teórico: apressada, porque o crescimento econômico durante o primeiro ano de governo Dilma Rousseff (2011) foi de apenas 2,7%; em 2012 não deverá superar esse número; sem fundamento teórico, porque os otimistas não se deram conta que o crescimento no governo Lula fora acidental, decorrente de condições externas favoráveis, e não de ter o governo sido capaz, afinal, de superar o obstáculo fundamental ao desenvolvimento brasileiro: a armadilha da alta taxa de juros em relação aos padrões internacionais e da taxa de câmbio sobreapreciada.

A presidente Dilma Rousseff começou seu governo, em janeiro de 2011, com uma proposta de continuidade do governo Lula; mais do que isso, com a esperança de poder reeditar a performance de seu antecessor que combinara taxas relativamente elevadas de crescimento com redução da desigualdade econômica. Mas recebeu para governar um país cuja economia continuava quase a crescer a uma taxa muito inferior àquela que é necessária para um verdadeiro catching up, porque seu antecessor não havia, realmente, enfrentado seu desequilíbrio macroeconômico fundamental. Isto ficou claro para todos quando foram publicados os dados das contas nacionais de 2011. O crescimento do PIB foi de apenas 2,7%. Por outro lado, a desindustrialização continuou a avançar, a produção industrial crescendo em 2011 apenas 0,30%. O preço das commodities, por sua vez, se estabilizam e tendem a cair. Ficava evidente, portanto, que não será fácil repetir o governo Lula, já que as condições enfrentadas pelo país são consideravelmente mais restritivas.

Mas a presidente Dilma Rousseff tem traços de personalidade, de caráter e de lógica de ação que talvez lhe permitam retomar o desenvolvimento brasileiro. São traços diferentes dos de seu antecessor. Ambos são políticos de esquerda moderada ou social-democrática, ambos são nacionalistas e comprometidos com um a construção de um capitalismo social ou menos injusto, mas Lula é antes de mais um político carismático voltado para os trabalhadores ou os pobres, enquanto que Dilma é uma política e uma economista desenvolvimentista dotada de forte capacidade administrativa. Conforme afirmou Luiz Werneck Vianna (2012) “mais do que gestora, Dilma investe-se do papel de primeira executiva em geral do capitalismo brasileiro, concebido como um projeto nacional a ser implementado de modo decisionista pelo Poder Executivo e sua sofisticada tecnocracia.” Não sei até que ponto a presidente é mais “decisionista” do que são os presidentes brasileiros no quadro do presidencialismo de coalizão vigente no Brasil. Mas é certamente a primeira administradora e a primeira economista que ocupa a presidência do Brasil. E é uma presidente que se identifica com as principais ideias do novo desenvolvimentismo. Em 20 de abril, em discurso na formatura de novos diplomatas, a presidente declarou que para se desenvolver o Brasil precisa “equacionar as três amarras do país: taxa de juros alta, câmbio e impostos altos”.^{xi}

Não é, porém, fácil implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento novo desenvolvimentista. No governo Dilma o controle sobre as entradas de capitais foi mantido e ampliado.^{xii} Foram desonerados de encargos trabalhistas diversos setores industriais – uma política que já se discutia no Brasil nos anos 1950, mas que só em 2012 foi parcialmente implementada. Houve diversas desonerações de IPI. O Banco Central, em setembro de 2011, surpreendeu o mercado financeiro e reduziu a taxa de juros, argumentando que a grave crise do euro estava desaquecendo a economia brasileira. Os representantes da ortodoxia liberal imediatamente protestaram, prognosticando a retomada da inflação, mas em pouco tempo ficou óbvio que o governo brasileiro estava agindo na linha correta.

É cedo ainda (meados de 2012) para avaliar o governo Dilma, mas há indicações de que estamos diante de uma estadista em construção. Primeiro, foi a demissão de ministros comprometidos com a corrupção; depois, a firmeza que vem mostrando em baixar os juros enfrentando para isso muitos interesses inclusive os dos seus eleitores, pequenos poupadores; há alguns dias, foi o discurso na instalação da Comissão da Verdade em que fez uma bela defesa dos direitos humanos e do seu caráter suprapartidário; agora, é sua decisão histórica de, aplicando a Lei de Acesso à Informação, publicar os salários dos servidores do Executivo. Todos, atos que mostram coragem e firmeza, sugerindo que a presidente brasileira é uma estadista em construção.

Sua decisão que me levou a esta conclusão foi a de tornar pública a remuneração dos servidores públicos. Saber quanto recebem os servidores públicos eleitos e não-eleitos é um direito incontestado dos cidadãos. Mas é um direito que sempre foi negado aos brasileiros.

Alguns poderão dizer que meu julgamento relação à presidente é apressado. De fato, é cedo para dizermos que Dilma Rousseff preenche as condições muito raras que definem um estadista. Mas nos primeiros 18 meses de seu governo ela estava claramente “se construindo” como estadista; estava demonstrando a firmeza e a coragem que são necessárias. Mas não basta isso. Conforme disse classicamente Maquiavel, além da *virtú*, o príncipe necessita da *fortuna*. *Virtú* não significa apenas virtude, e sim competência em governar, discernimento ao tomar decisões, capacidade de fazer compromissos, e, finalmente, bom êxito em seu governo. O que depende também da sorte – da *fortuna*. Estadista é o governante que tem a visão do todo, olha para o futuro, e tem a coragem de buscá-lo, confrontando os interesses de muitos, inclusive dos seus seguidores. É quem conhece seu país, sabe quais são seus grandes problemas, e contribui de forma decisiva para resolvê-los. Os estadistas são geralmente identificados nas guerras em defesa de seu país, mas podem sê-lo em momentos decisivos de seu desenvolvimento econômico e social. O estadista brasileiro do século XX foi Getúlio Vargas, porque comandou a revolução nacional e industrial brasileira. A presidente Dilma Rousseff poderá ser uma nova estadista, agora em um contexto democrático, se lograr vencer os dois grandes males brasileiros: a corrupção de suas elites e a armadilha da alta taxa de juros e do câmbio sobreapreciado.

Um novo pacto político?

Quando, no final de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente, imaginei que talvez estivesse então se formando um novo pacto político popular e nacional, mas o que vimos nos dois primeiros anos de governo foi reprodução do Pacto Liberal-Dependente de 1991. As origens operárias do presidente, as bases sindicais do PT, os compromissos ideológicos desse partido apontavam na direção de um pacto popular. O fato, porém, de que o PT seja um partido principalmente de classe média, como demonstrou Leôncio Martins Rodrigues (1990), mostra que o elemento burocrático que já havia no governo FHC se repete, com a diferença de que o nível social da classe profissional que está associada ao PT é um pouco mais baixo. Considerando-se a história pessoal de Lula seria de se esperar que esse pacto, popular ou burocrático, fosse nacional, ou seja, estivesse comprometido com a defesa do trabalho e do capital nacionais. Entretanto, a continuidade da política econômica ortodoxa e liberal desautorizava essa interpretação.

Desde, porém, o terceiro ano de seu primeiro mandato, o Presidente Lula se cercou de um número cada vez maior de ministros e assessores nacionalistas e de esquerda – o que se refletiu de maneira difusa mas perceptível na busca de seu governo de formar um pacto desenvolvimentista e social. No governo Dilma tornou-se claro o esforço de construir um grande acordo nacional, social, e – novidade – ético. Novidade porque, de repente, vimos um governo de esquerda preocupar-se com a corrupção – não apenas da corrupção dos políticos, mas a corrupção das elites brasileiras. A firmeza pela qual a presidente demitiu ministros em nome da ética foi surpreendente e agradou muito a classe média brasileira – uma classe que vota geralmente na direita. O moralismo e o financiamento privado de campanhas eleitorais foram sempre uma estratégia da classe capitalista para desmoralizar os políticos limitar a autonomia da democracia. Agora era a presidente que tomava éticas concretas, sem, entretanto, cair no equívoco de julgar corruptos apenas os políticos e servidores públicos. O capitalismo é uma forma de organização da sociedade que é intrinsecamente corrupta. O ganho pessoal sob todas as formas possíveis faz parte de sua lógica mais profunda. Cabe ao Estado democrático e a seus oficiais eleitos e não eleitos limitar e punir essa corrupção que atinge toda a sociedade e principalmente suas elites capitalistas e burocráticas.

Ao nível da sociedade e, em especial dos empresários industriais houve também mudanças significativas. Eles constituíram o grupo dominante no Brasil durante todo o período nacional-desenvolvimentista de 1930 a meados dos anos 1970, e tiveram um papel decisivo na transição democrática – no Pacto Democrático-Popular de 1977. Entretanto, com o fracasso do Plano Cruzado, os empresários industriais se desorientaram e se desorganizaram. Percebem que o modelo de substituição de importações estava esgotado, e que a alternativa da ortodoxia convencional não era aceitável, mas não sabem para onde orientar sua ação política. Durante algum tempo, ficaram perplexos; organizações como a Fiesp e a Confederação Nacional da Indústria de repente se viam sem discurso. A onda neoliberal soprava então com toda força, e, diante dela, os empresários industriais sentiam-se sem argumentos diante dos fatos novos. A abertura comercial que se impunha para tornar a

indústria mais competitiva era percebida por eles como uma ameaça, quando, na verdade, só o seria se fosse realizada depressa demais (como, aliás, acabou sendo); já a abertura financeira que representava uma ameaça maior porque implicava a perda do controle da taxa de câmbio não era então percebida como tal pela indústria. É nesse momento que os trinta maiores empresários industriais nacionais fundam o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) para defender a indústria brasileira. Entretanto, mal assessorados inicialmente, sem contar com o apoio de macroeconomistas e cientistas políticos competentes, não perceberam que a ameaça fundamental estava no plano macroeconômico e, em especial, na taxa de câmbio.^{xiii} Em vez disso, insistiam na definição pelo governo de uma “política industrial não-seletiva”, algo intrinsecamente contraditório. Estavam evidentemente perplexos e confusos diante da crise e da mudança de pacto político. Depois de quase sessenta anos de exercício de uma razoável hegemonia política (1930-1987), os empresários industriais percebiam que haviam perdido poder, mas, diante da força da onda ideológica neoliberal, não tinham um discurso alternativo a apresentar. Em consequência, muitos se deixaram levar pela ortodoxia convencional e por toda a modernidade que ela prometia; ou então vendiam suas empresas para empresas multinacionais e se transformavam em rentistas – algo que podia atender a seus interesses, mas prejudicava o país (que entregava sem contrapartida real seu mercado interno para estrangeiros) e reduzia o poder político da indústria.

Nos últimos anos, entretanto, depois que foi ficando claro o fracasso da política econômica proposta pela ortodoxia liberal e o escanteio em que haviam sido colocados, esses empresários, liderados pela Fiesp, o IEDI e a Confederação Nacional da Indústria, começaram a mudar.^{xiv} Sua assessoria macroeconômica melhorou, suas críticas deixaram de se limitar aos exageros da abertura comercial e à falta de uma política industrial para se dirigirem contra os juros altos e o câmbio apreciado. Continuaram, porém, perplexos, provavelmente porque o peso do pensamento hegemônico é muito forte sobre eles. Percebiam o problema mas hesitam quanto à solução. O ex-presidente da Fiesp, Horácio Piva, por exemplo, declarou em 2006: “Estamos todos atônitos, como o resto da sociedade, mas ninguém consegue apresentar um cardápio de opções capaz de fazer com que nós nos livremos dessa situação”. Por outro lado, insistiam em apontar o Estado e sua burocracia como seus adversários, sem perceber que esta é uma estratégia do Norte para dividir a nação. Paulo Cunha (2006: 23), que foi o líder intelectual mais importante dos empresários industriais brasileiros nesse período de crise, indignava-se com a quase-estagnação da economia brasileira, criticava a política macroeconômica, mas afinal concentrava sua crítica no problema do tamanho do Estado, e afirmava que “o Brasil se encontra encurralado por seu Estado”.

A alternativa à atual política econômica obviamente existe, mas para reconhecê-la é preciso ser também capaz de criticar o Pacto Liberal-Dependente de 1991 — o que os empresários ainda hesitam em fazer. O restabelecimento da aliança dos empresários com a burocracia do Estado é essencial para a retomada do desenvolvimento, mas isto não está claro para eles. Embora saibam da importância do controle do câmbio, não chegam a criticar a política de crescimento com poupança externa; não obstante estejam indignados com a taxa de juros, continuam a atribuir o desequilíbrio fiscal e a carga tributária excessiva exclusivamente ao populismo dos políticos e à ineficiência e ao privilégio da burocracia do Estado, ao invés de compreender que a taxa de juro tem um papel importante em exigir uma carga tributária elevada. Começam, porém, a se dar conta de que o que se montou no Brasil foi um processo de captura do patrimônio do Estado, de violência contra os direitos republicanos dos cidadãos, que beneficia menos a burocracia do Estado e mais os rentistas, o setor financeiro, as empresas monopolistas que privatizaram os serviços públicos, e as empresas multinacionais; que, como os trabalhadores e a burocracia do Estado, também eles, empresários industriais, e, mais amplamente, todo o empresariado dos setores produtivos, estão excluídos do pacto atual. Uma das dificuldades que os empresários enfrentam para compreender esse problema está no fato de que uma parte deles se transformou em rentista, seja porque venderam suas empresas a multinacionais, seja porque as conservaram em estado de dormência, enquanto equilibravam suas contas com os rendimentos financeiros. Esse grupo, porém, embora possa ter influência política, constitui minoria. A grande maioria dos empresários industriais está hoje indignada com a forma pela qual a economia brasileira vem sendo administrada e com os resultados insatisfatórios que vem alcançando em termos de crescimento econômico.

No Brasil, as elites brasileiras, inclusive seus empresários, vivem uma constante ambiguidade — uma ambiguidade que as elites dos países asiáticos, por exemplo, não têm. Em alguns momentos, identificam-se com um nacionalismo democrático, em outros, tornam-se liberais e dependentes. Se, entretanto, eu tivesse que comparar as elites industriais com as elites intelectuais brasileiras, concluiria que as primeiras estão mais identificadas com a nação porque seus interesses estão mais identificados

com os interesses nacionais. Na era da globalização, o desenraizamento dos intelectuais de suas bases nacionais é um problema generalizado. O domínio da universidade estrangeira, principalmente da universidade norte-americana, é enorme. Isto decorre da maior qualidade dessas universidades — algo indiscutível —, mas decorre também da mera condição de dependência cultural. Um exemplo disto é a pontuação no sistema Qualis da Capes,^{xv} o sistema que serve de base para a avaliação das publicações dos pesquisadores brasileiros. De acordo com esse sistema, *papers* publicados em boas revistas estrangeiras recebem uma pontuação duas a três vezes maior do que pela publicação em uma boa revista acadêmica nacional. O argumento oferecido é o de que “é mais difícil publicar em revistas estrangeiras” — o que é verdade. Mas, com essa prática, o que a universidade brasileira está fazendo é submeter os padrões de qualidade de sua produção científica às universidades estrangeiras. Que isto se faça com revistas de física, ou de biologia, ou de matemática, é razoável; mas que se faça com as ciências sociais — com a economia, a ciência política — é um sinal de subordinação ideológica grave.

Os empresários têm também problemas de autoafirmação e autoestima nacional, mas nada semelhante ao que acontece na academia. Mesmo entre os intelectuais, porém, começa a haver uma redescoberta da identidade nacional e da Nação. Preocupar-se apenas com a identidade cultural, entretanto, não será suficiente; terão que se preocupar também com a identidade política nacional, que é algo diferente. O Brasil tem, por exemplo, uma identidade cultural mais forte do que a do Canadá, mas a identidade política desse país — a consciência de seu povo de que seu governo existe para defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais — é muito mais forte.

Um outro sinal importante a abrir espaço para o novo desenvolvimentismo foi a mudança de atitude da imprensa. A mídia, como o Estado, reflete a correlação de forças que existe na sociedade. Quando, a partir da queda do Muro de Berlim, que no Brasil coincidiu com a hiperinflação de fevereiro de 1990 (o mês em que a inflação mensal superou 1950%), o neoliberalismo e a hegemonia norte-americana se tornaram absolutos no mundo, a imprensa brasileira refletiu esse fato. A ortodoxia convencional foi entendida como a única alternativa responsável de política econômica. Após 2002, porém, na medida em que mudava a sociedade, começou também a mudar a imprensa. Os jornais passaram a dar mais atenção ao custo brutal dos juros sobre o orçamento público, e aos resultados modestos em termos de crescimento da política econômica; ao mesmo tempo, começaram a reportar com mais frequência os argumentos novo-desenvolvimentistas.

As condições não são, portanto, ideais, mas existem condições para que um novo acordo nacional seja informalmente definido entre os brasileiros, que uma nova coalizão política voltada para o desenvolvimento econômico se forme. No governo Lula estão ocorrendo mudanças que são significativas. Por outro lado, na sociedade, além da insatisfação e da mudança dos empresários, temos também uma insatisfação crescente na classe média profissional e na dos trabalhadores, e uma atenção cada vez maior dos intelectuais com o problema da Nação. As classes médias percebem as próprias dificuldades, a diminuição das oportunidades para seus filhos, a transformação do Brasil em um país de emigração, em que um número cada vez maior de jovens de classe média só encontra emprego no exterior. A classe média profissional, embora muito grande e heterogênea, será sempre um parceiro estratégico; hoje dela participam os quadros administrativos, técnicos e intelectuais que constituem o capital de conhecimento de uma Nação. Os trabalhadores, por sua vez, que são os maiores prejudicados, já que vivem uma condição crônica de alto desemprego e salários quase estagnados, deverão naturalmente participar de um acordo nacional voltado para o desenvolvimento. Certos setores ficarão fora do acordo ou terão seus poderes atuais reduzidos. Penso, particularmente, nos rentistas que vivem de altos juros, nos membros do setor financeiro que recebem comissões dos rentistas para administrar sua riqueza, e nas grandes empresas que administram serviços públicos monopolistas. O setor financeiro, porém, continuará a desempenhar um papel decisivo na economia nacional, e seus membros acabarão por participar do acordo nacional que se busca construir.

Entre os participantes, o entendimento mais estratégico é o que deve se estabelecer entre os empresários e os burocratas e políticos do Estado. É esse acordo que hoje falta no Brasil, na medida em que os empresários se deixaram influenciar pelo Norte e aceitaram a tese neoliberal de que a fonte de todos os problemas do país está nessa burocracia. Ora, ainda que esta burocracia, como qualquer grupo social, defenda interesses que nem sempre coincidem com os interesses gerais, o fato objetivo é que ela tem um papel estratégico no aparelho de Estado, da mesma forma que os empresários têm um papel estratégico no processo de investimento e de produção. Por outro lado, sabemos que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência com que uma Nação conta. E sabemos que aos políticos (burocratas eleitos), assessorados pelos burocratas de carreira, cabe liderar esse Estado. Logo, um acordo nacional e a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento só serão possíveis se os empresários e os burocratas de Estado souberem superar suas divergências e desconfianças. O grande

desenvolvimento que ocorreu no Brasil entre os anos 1930 e os anos 1970 só foi possível porque esse acordo básico existia.

Lograr um acordo nacional significará para seus participantes poder usar o Estado como instrumento de ação coletiva na busca de seus objetivos políticos. Para isso, eles terão que estar dispostos a enfrentar os adversários do acordo. Negam sua necessidade os neoliberais, que declaram desnecessária qualquer estratégia de desenvolvimento, a extrema direita e a extrema esquerda, e as elites globalistas cooptadas pelos países ricos. Nos antigos impérios a dominação se fazia através do uso da força e da colaboração de elites locais; no sistema hegemônico a força foi em grande parte substituída pelo *soft power*, pelo imenso poder ideológico da universidade, do cinema e da música popular norte-americanos, de forma que se soma à cooptação das elites locais a submissão de amplos setores da sociedade brasileira, admirados com a superioridade científica, tecnológica e cultural dos países ricos. Nesse processo, como os países hegemônicos são democracias complexas, é sempre possível contar com a ajuda de muitos de seus cidadãos, que sabem que afinal vivemos em um mundo só, e que a cooperação deve, em muitos momentos, ter precedência sobre a competição.

Em síntese, a coalizão de classes hoje dominante no Brasil não pode mais ser definida por um pacto liberal-dependente, mas não se pode afirmar com certeza se tenha transformado em um pacto nacional-popular. Neste livro adotei como uma das variáveis básicas de análise econômica e social as coalizões de classe ou pactos políticos. Vi a Revolução Capitalista Brasileira como resultado de coalizões desenvolvimentistas em luta com coalizões liberal-dependentes. Mas estou bem ciente que a identificação e definição desses pactos não é simples, principalmente enquanto ele está ocorrendo. Mas hoje a hegemonia neoliberal dos anos 1990 é coisa definitivamente do passado. O Estado deixou de ser a fonte de todos os males, para ser o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. O papel providencial do Estado em enfrentar e minorar as consequências da crise financeira global de 2008 em todo o mundo deixou muito claro esse papel e esse poder do Estado. Para boa parte das classes dirigentes brasileiras, não faz mais sentido entender o mercado como uma alternativa ao Estado; o mercado é apenas uma instituição baseada na competição complementar à coordenação ou regulação do Estado, da lei. O desenvolvimentismo deixou de ser confundido com o populismo e o estatismo. As privatizações e a diminuição das despesas públicas deixaram de ser a solução para todos os problemas. Como também deixou de fazer sentido o keynesianismo vulgar que vê no aumento dos gastos do governo também a solução de todos os males. O controle da entrada de capitais e mais amplamente a adoção de uma taxa de câmbio flutuante mas administrada passou a ser política monetária do país. A política industrial voltou a ser um dos instrumentos básicos da promoção do desenvolvimento econômico.

Sociedade e governo estão, assim, em mudança no Brasil. Tanto o governo Lula quanto o governo Dilma não se auto-identificaram como desenvolvimentistas, mas um de seus principais líderes políticos, Aloisio Mercadante, em sua tese de doutoramento defendida em 2010, nos últimos dias do governo Lula, não hesitou em denominá-la “As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil”.^{xvi} O governo Lula deu os primeiros passos no sentido de construir um acordo nacional desenvolvimentista, a presidente Dilma Rousseff está caminhando mais determinadamente na direção de uma estratégia novo-desenvolvimentista, como se pode ver pela batalha que montou para baixar a taxa de juros e depreciar o real. Entretanto, a depreciação do real só chegará próxima da taxa de câmbio de equilíbrio industrial quando o governo tiver condições políticas de taxar as commodities. Os produtores nada afinal pagarão por isso, porque o que pagarem em imposto lhes será devolvido sob a forma de depreciação, mas não será fácil estabelecer um imposto dessa natureza no Brasil. É o desafio maior que a sociedade brasileira enfrenta hoje no plano econômico. Há muitos outros desafios, inclusive o desafio moral, o social, e o ambiental – mas esses desafios o Brasil vem enfrentando como pode, enquanto que o desafio do imposto sobre as exportações não está ainda claro para a sociedade brasileira.

Referências

- Cunha, Paulo (2006) “Dissecando a integral do erro”. In Bresser-Pereira, org. (2006) *Economia Brasileira na Encruzilhada*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Rodrigues, Leôncio Martins (1990) *Partidos e Sindicatos*, São Paulo: Editora Ática.

Vianna, Luiz Werneck (2012) “O cachoeira e a gota d’água”, *O Estado de S. Paulo*, 22 de abril de 2012.

ⁱ Partido Socialismo e Liberdade.

ⁱⁱ Dilma Rousseff não era um quadro antigo do PT. Esteve inicialmente no PDT (Partido Democrático Trabalhista), no Rio Grande do Sul, e só alguns anos antes da eleição de Lula transferiu-se para o PT. No governo, teve excelente desempenho, primeiro como Ministra de Minas e Energia e, depois, como Chefe da Casa Civil e coordenadora do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

ⁱⁱⁱ Refiro-me a Antônio Palocci e a Henrique Meirelles.

^{iv} Fonte: Ipeadata, 2010.

^v Fonte: Estimativas de João Sicsú em *Teoria e Debate* no.88, maio de 2010: 14, com base nas Contas Nacionais do IBGE.

^{vi} Nos anos 1990, os dois dirigentes de países de renda média que mais elogios receberam de Washington e Nova York foram Carlos Menem e Boris Yeltsin que levaram seus países a crises brutais.

^{vii} Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Maldição dos recursos naturais”, *Folha de S. Paulo*, 6 de junho de 2005.

^{viii} Fonte: IBGE; cálculos de Bresser Administração de Recursos.

^{ix} Esta seção foi escrita em conjunto com Nelson Marconi.

^x Fonte: Confederação Nacional da Indústria; o dado de 2012 refere-se ao período de 12 meses encerrado no primeiro trimestre desse ano.

^{xi} Cf. *O Estado de S. Paulo*, 21 de abril de 2012.

^{xii} Primeiro, foi colocado um recolhimento compulsório de 60% sobre posições vendidas de câmbio por parte de bancos. Segundo, foi criado um IOF de 6% sobre o financiamento à exportação, taxando inicialmente operações com prazos de 720 dias, que foi aumentado para 1.080 dias. Terceiro, o governo taxou com IOF empréstimos em bônus de até 1800 dias.

^{xiii} Lembro-me, nos três primeiros anos dos anos 1990, quando participava das reuniões do Conselho Superior de Economia da Fiesp, de alertar os demais membros sobre o problema. Dizia então: “Vocês estão resistindo à abertura comercial, que é inevitável; precisa apenas ser melhor administrada; não estão entretanto percebendo que o principal risco está na taxa de câmbio, que provavelmente se apreciará com o fim da alta inflação, que mais cedo ou mais tarde acontecerá”. Em 2001, quando fui convidado para jantar com os dirigentes do IEDI, a primeira coisa que seu líder, Paulo Cunha, me disse, foi lembrar essa frase.

^{xiv} A eleição, em 2004, de Paulo Skaff para a presidência da Fiesp foi um marco dessa mudança. Os empresários industriais passaram, a partir de então, a adotar uma posição mais clara a favor da mudança da política macroeconômica, aproveitando as críticas que desde 2002 se avolumavam e ganhavam consistência entre os economistas.

^{xv} Coordenação do Ensino Superior do Ministério da Educação.

^{xvi} Na tese, defendida no Instituto de Economia da Unicamp, Mercadante (2010: 10)

afirma: “O objetivo essencial desta tese é demonstrar que [no governo Lula] iniciou-se um novo processo de desenvolvimento que se distingue não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional-desenvolvimentismo.

Começou-se a gerar, de fato, no Brasil, o que denominamos aqui de Novo Desenvolvimentismo”.