

Introdução

Por que Novo-desenvolvimentismo?

João Sicsú

Luiz Fernando de Paula

Renaut Michel

Em uma reunião com Michael Fritsche, dirigente da Fundação Konrad Adenauer, no mês de julho de 2004, especulávamos sobre o melhor título para este livro que contém as linhas gerais de um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social. Inicialmente, sugerimos simplesmente *Desenvolvimentismo*, em oposição ao puro monetarismo neoliberal, há muito em voga. Aos poucos, a discussão foi amadurecendo e percebemos que aquele rótulo não era o mais adequado, porque o projeto do livro é diferente, em vários aspectos, do velho desenvolvimentismo. Portanto, precisávamos de outro título. Afinal, estávamos tratando de um projeto que deve enfrentar uma realidade diversa e, em certo sentido, muito mais indecifrável que aquela dos anos de 1950, quando a industrialização foi dirigida pelo modelo de substituição de importações, o qual era baseado em um protecionismo generalizado do mercado interno e em uma ampla intervenção estatal, inclusive por meio de empresas estatais atuando em setores de infra-estrutura e de produção de insumos básicos. Hoje, contudo, não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em setores como indústria siderúrgica ou petroquímica; ademais, as disputas comerciais

internacionais se tornaram muito mais complexas e acirradas, e os sistemas financeiros nacionais se integraram – globalizaram-se. Os tempos atuais são outros e exigem, portanto, um *Novo-desenvolvimentismo*.

O professor Bresser-Pereira – co-autor deste livro – publicou um artigo, na *Folha de S. Paulo*, em 19 de setembro de 2004, coincidentemente intitulado *Novo-desenvolvimentismo*, com o qual temos muitos pontos concordantes, mas que explora basicamente linhas gerais macroeconômicas relacionadas a esse conceito.¹ Além de algumas questões macroeconômicas adicionais, queremos explorar nessa *introdução* outras questões que são fundamentais em um projeto de desenvolvimento, principalmente, a relação entre as esferas pública–privada, econômica–social e nacional–internacional. Propostas específicas de políticas macroeconômicas, de programas sociais e reformas necessárias para o sistema financeiro nacional foram exploradas pelos autores em cada capítulo deste livro.

O Novo-desenvolvimentismo tem diversas origens, entre as quais a visão de Keynes e de economistas keynesianos contemporâneos² de complementaridade entre Estado e mercado (ver a seguir) e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social” que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda.³

¹ Em linhas gerais, Bresser-Pereira, no referido artigo, relaciona o novo-desenvolvimentismo – enquanto estratégia nacional de desenvolvimento – aos seguintes elementos: 1) uma maior abertura da conta comercial do país, que deve ser feita de forma negociada e com reciprocidades; 2) um novo papel do Estado, com um planejamento mais estratégico; 3) preocupação com a estabilidade macroeconômica, incluindo não só estabilidade de preços como também equilíbrio do balanço de pagamentos e busca do pleno emprego; 4) uma nova política macroeconômica, que permita inverter a equação perversa juros elevados e câmbio apreciado; 5) não aceitar a estratégia de crescimento com poupança externa, visando alternativamente financiar o desenvolvimento como recursos próprios de cada nação.

² Entre eles, pode-se destacar Paul Davidson e Joseph Stiglitz.

³ A propósito, ver a publicação *Transformacion productiva com equidad*. Santiago, Cepal, 1990.

Cabe ressaltar, entretanto, que existem posições diferenciadas (e talvez até mesmo divergentes) entre os autores do livro. Nossa intenção com a publicação de *Novo-desenvolvimentismo* é muito mais estimular o debate em torno da constituição de um programa alternativo ao projeto monetarista neoliberal do que apresentar posições homogêneas e definitivas. Portanto, de forma intencional, este é um livro de cunho pluralista, que contempla posições de diversos matizes do pensamento político e econômico brasileiro.

Na nossa concepção, o projeto novo-desenvolvimentista não objetiva pavimentar a estrada que poderia levar o Brasil a uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco. Também não objetiva construir o caminho para a direção oposta, em que unicamente o mercado comanda a economia, com um Estado fraco. Um projeto novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. Nossas teses são as seguintes: 1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; 2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; 3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico sustentado com equidade social; e 4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas.

ESTADO MÍNIMO E MÃO INVISÍVEL

No âmbito da teoria econômica, a discussão inicial sobre o papel do Estado foi, em certa medida, abordada de forma sistematizada e ampla por Adam Smith em sua clássica obra *A riqueza das nações*,⁴ de 1776. Nela, Smith tentou mostrar que a economia tem uma lógica própria: os agentes

⁴ Smith, A. *A riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

econômicos, buscando satisfazer seus interesses individuais, espontaneamente, organizam a economia de forma eficiente. Tal abordagem ficou conhecida pela imagem metafórica da *mão invisível*. Esta seria representada pelo conjunto de forças individuais operando na mais pura concorrência para realizar as necessidades de vendas (oferta) e de compras (demanda) – portanto, satisfazendo em sua plenitude os desejos individuais. Os mais produtivos venderiam maiores quantidades a preços menores e, desse modo, suas capacidades de comprar e acumular riquezas seriam também maiores, mas elas seriam apenas uma recompensa por suas habilidades individuais. Logo, os mais produtivos tenderiam a enriquecer, enquanto os menos eficientes tenderiam a sofrer e a desaparecer, em uma espécie de seleção natural dos mais aptos feita pelo mercado.

Na visão smithiana, o Estado seria um corpo estranho, com capacidade de interferir e atrapalhar a realização de impulsos, necessidades e recompensas individuais naturais. O Estado, se utilizando de regras e/ou políticas governamentais, segundo a visão dos neoliberais conservadores dos dias de hoje, unicamente seria capaz de melhorar a vida de uns em detrimento da qualidade de vida de outros. Por exemplo, a concessão de subsídios seria necessariamente uma transferência deformadora, um privilégio, que retira parte da remuneração considerada justa dos mais habilidosos para recompensar indivíduos e/ou empresas não-merecedoras, porque são inábeis.

Modernamente, a teoria monetarista neoliberal desenvolveu todo o seu arcabouço com base na abordagem da *mão invisível*. Concluiu que a interferência pública na economia gera, além dos privilégios individuais já mencionados, os mais graves problemas macroeconômicos, como, por exemplo, a inflação e até mesmo crises cambiais. O governo é considerado sempre irresponsável e gastador, logo, gerador de inflação. Por exemplo, uma política de governo que tenta formar reservas internacionais para defender a moeda do país contra ataques especulativos amplia a liquidez da economia, gerando inflação. Se o governo enxuga a liquidez vendendo títulos públicos, amplia a relação dívida/PIB, estimulando a fuga de capitais, o que poderia fazer emergir uma crise cambial.⁵

⁵ A fração mencionada seria objeto de observação atenta por parte dos credores porque

Segundo a visão monetarista neoliberal, o câmbio e os fluxos de capitais devem estar livres. Se movimentos bruscos de capitais ocorrem, provocando flutuações indesejáveis na taxa de câmbio, é porque foi implementada alguma política governamental (de gastos públicos ou de redução de juros) considerada indevida pelo mercado (leia-se financeiro), que prontamente tenta vetá-la. A receita convencional consiste em ter um Estado mínimo e fraco e amarrar as mãos do governo para que a mão invisível possa operar livremente. O clichê, dos dias de hoje, da economia monetarista neoliberal não é novo, é de aproximadamente 1751, e foi cunhado pelo Marquês d'Argenson, que dizia: “para governar melhor, é preciso governar menos”.⁶

ESTADO E MERCADO FORTES

O economista inglês John Maynard Keynes, em seu texto de 1926, *The end of laissez-faire*, e em sua obra mais conhecida, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936,⁷ concluiu, diferentemente do que afirmam os adeptos da mão invisível, que a racionalidade individual não produz necessariamente o melhor resultado para a sociedade: “o mundo

indicaria a possibilidade do governo honrar seus compromissos. Se esta relação se torna ascendente com características explosivas, os credores venderiam os títulos que estavam carregando e se dirigiriam para países mais seguros. A dívida pública computada na relação dívida/PIB é a dívida líquida, de forma que a simples aquisição de reservas não faz aumentar esta relação; tal relação tenderia a aumentar no caso de emissão de títulos, porque é necessário que juros sejam pagos para que títulos sejam demandados pelo setor privado. São os juros pagos que pressionam a relação dívida/PIB para cima.

⁶ Esta frase de Marquês d'Argenson foi citada por Keynes em “The end of laissez-faire”. In: *Essays in persuasion*. Londres, Macmillan, 1972. Keynes cita ainda, no mesmo artigo, algumas palavras de F. Bentham, proferidas também no século XVIII, que reforçam a idéia de que “para governar melhor, é preciso governar menos”: “a regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo; o lema do governo [...] deveria ser: ficar quieto [...]. A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: – Saia da minha frente”.

⁷ Keynes, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, MacMillan, 1986.

não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam [...]. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público”⁸. Portanto, a política do *laissez-faire* é considerada inadequada como solução para os problemas econômicos e sociais do mundo contemporâneo, particularmente no que se refere ao desemprego e à distribuição de renda. Daí a necessidade do Estado atuar de forma complementar ao mercado.

Keynes foi um dos economistas que mais defendeu a constituição de um mercado forte, isto é, um mercado com elevada capacidade de ofertar e de abrigar produtores grandes, médios e pequenos. Entretanto, defendeu a igualdade de oportunidades e acessos e nunca deixou de levar em conta o custo da concorrência entre empresários e entre trabalhadores. Ele não se limitava a considerar o resultado final da disputa, em que os mais eficientes e/ou maiores sobreviveriam e aqueles em fase de aquisição de eficiência e/ou menores desapareceriam. Keynes considerava um erro

[...] supor um estado de coisas no qual a distribuição ideal dos recursos produtivos pode ser conseguida através de indivíduos que agem de maneira independente, pelo método de tentativa e erro, de tal maneira que os indivíduos que se movimentam na direção correta destruirão, pela competição, aqueles que se movimentam na direção errada. Isto implica não haver perdão ou proteção para os que empatam o seu capital ou o seu trabalho na direção errada. Este é um método para elevar ao topo os negociantes melhor sucedidos, mediante uma luta cruel pela sobrevivência, que seleciona os mais eficientes pela falência dos menos eficientes. Não se leva em conta o custo da luta, mas apenas o resultado final, que supõem serem permanentes. Como o objetivo é colher as folhas dos galhos mais altos, a maneira mais provável de alcançá-lo é deixar que as girafas de pescoços mais longos façam morrer à míngua as de pescoços mais curtos.⁹

⁸ Keynes. *The end of laissez-faire*. Op. cit., 1972.

⁹ Keynes. *The end of laissez-faire*. Op. cit., 1972.

Sem um Estado forte, monopólios tendem a se estabelecer, trazendo para os empresários a sensação de lucro fácil e de descaso com a necessidade de redução de preços e melhora da qualidade de sua produção. Sem um Estado forte, o mercado será anêmico – conformando uma situação em que os empresários se acomodam e perdem o ímpeto revolucionário da inovação, da redução de custos e da melhoria da qualidade das mercadorias que produzem. Keynes avaliava que o Estado seria capaz de arbitrar e estimular a concorrência e, além disso, de influir de forma decisiva sobre as variáveis econômicas mais relevantes, entre elas, o desemprego e a distribuição de renda e de riqueza. O economista inglês, no último capítulo da sua *Teoria geral*, fez uma brilhante defesa dos princípios de uma economia de mercado, que deveria ser forte e regulada.¹⁰

ESTADO FORTE E MERCADO FRACO

Keynes já indicava também no último capítulo da sua *Teoria geral* os problemas que poderiam emergir em uma economia sem qualquer tipo de concorrência, sem a busca do lucro e sem a busca de um salário maior. Em outras palavras, Keynes identificou as deformações que poderiam ser introduzidas em uma sociedade que possui uma economia com um mercado fraco. Segundo Keynes, ter ambições individuais exacerbadas é da natureza da vida em sociedade. Tais ambições podem ser canalizadas para a vontade de ganhar dinheiro e adquirir capital em uma economia de mercado forte e regulada – o que é inofensivo e pode ser útil. Entretanto, a impossibilidade de realização de ambições individuais no âmbito da economia indicaria um único caminho: os indivíduos buscariam o poder, a autoridade-tirana e o engrandecimento pessoal, tudo em detrimento dos demais. Exemplos de acontecimentos

¹⁰ Um exemplo interessante de regulação da concorrência foi dado recentemente pelo governo brasileiro quando o Ministro da Saúde José Serra quebrou a patente da produção de medicamentos, instituindo os chamados genéricos: houve redução de preços, aumento da oferta e geração de empregos no setor.

trágicos dessa natureza são abundantes na história da desaparecida União Soviética.

Keynes sugeria a necessidade de transformar a natureza humana, não de aceitá-la e administrá-la em um mundo sem concorrência e com um mercado fraco. A utopia de Keynes era construir uma economia de pleno emprego com uma justa distribuição de renda e de riqueza e onde os indivíduos se desinteressariam por ambições meramente individualistas – bastava que fossem educados ou acostumados com valores sociais (honestidade, solidariedade etc.). Mas sempre restaria aos ambiciosos individualistas, em uma economia de mercado forte e regulada, a possibilidade de tiranizar a própria vida, na busca de um maior saldo bancário, em vez de tiranizar a vida dos demais, tal como tem acontecido ao longo dos tempos nas sociedades que possuem um Estado forte e um mercado fraco – que impossibilitam a concorrência e uma distribuição da renda da riqueza baseada também nas diferenças de habilidades.

A ALTERNATIVA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

A alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional –, isto é, que seja voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa. Portanto, na visão novo-desenvolvimentista, a concorrência é necessária porque estimula a inovação por parte dos empresários que tentam maximizar o lucro, o que torna o capitalismo dinâmico e revolucionário, e estabelece remunerações e riquezas diferenciadas aos indivíduos de acordo com suas habilidades. Mas devem existir regras reguladoras para que não se tenha como resultado da concorrência o óbvio: perdem os grandes porque, numa briga, sempre se incorre em custos, e desaparecem os menores simplesmente porque são menores. Como disse Keynes,

se levarmos a sério o bem-estar das girafas, não devemos menosprezar o sofrimento daquelas de pescoços mais curtos, que morrem de fome, ou

as folhas doces que caem no chão e são pisadas na luta, ou a superalimentação daquelas de pescoços compridos [...].¹¹

Um Estado forte pode regular a concorrência; o resultado deve ser a constituição de um mercado forte onde predomina a busca pela redução de custos e de preços, pela melhora da qualidade dos serviços e produtos e onde, conseqüentemente, há um reduzido desemprego, já que os menores e/ou menos eficientes também poderiam trabalhar, produzir, enfim, fazer parte do mercado. O resultado da concorrência desregulada é a eliminação dos pequenos e médios (o que é injusto, causa desemprego e falências empresariais), o aumento de preços e a redução da qualidade dos produtos e serviços graças à conquista de uma situação pura de oligopólio ou, mesmo, monopólio.

Na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de caráter defensivo são, por exemplo, aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; e, políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. Políticas industrial e de comércio exterior – usadas de forma inteligente e criativa – devem e podem ser utilizadas para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que são exageradas. As desigualdades menores devem permanecer. Afinal, os indivíduos e as empresas têm capacidades diferenciadas.

Uma economia de mercado desregulada com um Estado fraco e com um governo paralisado não é capaz de ampliar a propriedade do capital, de garantir condições para um ambiente de uma concorrência sadia, de reduzir o desemprego ou de eliminar as desigualdades exageradas de renda e riqueza. Esta é uma lição da história, visível. Só a fé cega faz com que muitos acreditem no contrário. E chegam a acreditar até mesmo naquilo que não podem ver: a mão invisível do mercado.

¹¹ Keynes. *The end of laissez-faire*. Op. cit., 1972.

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O desenvolvimento de um país é um processo idiossincrático, de certa forma não-reprodutível. Não há um único modelo a ser seguido, e sim inúmeras possibilidades e combinações. Um dos fatores-chave do chamado *catching-up* é um país saber extrair vantagens das oportunidades criadas pelo momento histórico em que se vive. Um dos exemplos mais recentes é o caso da Coreia do Sul, que soube tirar proveito da situação geopolítica do pós-guerra e de sua proximidade com o Japão.

Em particular, o desenvolvimento de um país depende da geração de capacidade própria de inovação e de financiamento. O Brasil realizou seu processo de industrialização pesada, a partir do Plano de Metas, procurando imitar o padrão de industrialização da 2ª Revolução Industrial, o que foi possível nos anos de 1950 e 1960 em função do processo de internacionalização do capital produtivo, via expansão das empresas transnacionais dos EUA e da Europa. A industrialização, contudo, foi realizada sem um esforço de criação de capacidade própria de inovação e financiamento. Educação básica nunca foi prioridade no Brasil, pelo menos até recentemente; tampouco se criou um sistema nacional de inovação capaz de propiciar sinergias e interface entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo; o protecionismo, como já assinalado, foi indiscriminado e sem prazo para terminar; e o financiamento, particularmente o financiamento de longo prazo, foi o “calcanhar de Aquiles” do processo de industrialização brasileiro, utilizando-se, para tanto, a via do financiamento inflacionário, do endividamento externo, ou mesmo do auto-financiamento das empresas. O Brasil pôde ainda assim crescer a uma taxa média de 7% ao ano até o final dos anos de 1970, aproveitando-se de conjunturas externas favoráveis, como se fosse uma “procissão de milagres”, para usar a expressão do sociólogo Sérgio Buarque de Holanda. Contudo, desde os anos de 1980, os constrangimentos macroeconômicos impedem que a economia brasileira possa crescer de forma sustentada, seja em função da aceleração inflacionária (até 1994), de um endividamento externo excessivo ou da vulnerabilidade a choques externos.

Também não temos conseguido mais adotar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o país. Este requer uma boa combinação de políticas de longo prazo (política educacional, política industrial, política científico-tecnológica etc.) e políticas macroeconômicas consistentes. Por exemplo, o sucesso de uma política industrial depende, em parte, de uma boa articulação com as políticas macroeconômicas. Uma política econômica contracionista – com juros reais elevados e política fiscal apertada – pode inviabilizar uma política industrial pelo simples fato de não criar um ambiente propício que estimule os empresários a investir.

ESTABILIDADE MACROECONÔMICA *VERSUS* ESTABILIDADE DE PREÇOS

A política econômica, na perspectiva novo-desenvolvimentista aqui proposta, relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa aumentar o nível de demanda agregada para criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos – uma vez que os níveis de emprego e utilização da capacidade produtiva dependem, em boa medida, dos determinantes da demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários. Em outras palavras, a política econômica deve procurar afetar o investimento privado global, criando um ambiente seguro que estimule escolhas mais arriscadas – mas que rendam lucros e gerem empregos – no lugar da simples acumulação de ativos líquidos, isto é, a boa política é aquela que induz os agentes a investirem em ativos de capital, dando origem a investimento novo.

Contudo, o objetivo da política econômica deve ser amplo; ela deve estar voltada para a *estabilidade macroeconômica*, um conceito mais amplo do que o de mera estabilidade de preços, ou seja, deve procurar também reduzir as incertezas relativas à demanda futura que são inerentes aos negócios na economia. Estabilidade de preços e aumento do produto e emprego devem ser compatíveis dentro dessa visão e, para tanto, o governo deve fazer uso de um instrumental de política econômica com objetivos múltiplos, e não somente utilizar a política mo-

netária voltada exclusivamente para o controle da inflação. Nossa perspectiva sustenta que para se atingir os objetivos múltiplos de política – como crescimento econômico e estabilidade de preços – é necessário uma maior coordenação de políticas (fiscal, monetária, cambial, salarial etc.): deve-se avaliar os impactos conjuntos da adoção das políticas sobre os objetivos como um todo. Assim, a coordenação de políticas é fundamental para se atingir a almejada *estabilidade macroeconômica*.

ESTADO FORTE, MERCADO FORTE E REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA

A economia brasileira, assim como diversas outras economias de pequeno e médio portes, tem enfrentado diversas crises nos últimos anos. O mercado financeiro, nacional e internacional – e não o mercado produtor e consumidor de bens e serviços – tem sido o responsável pela constituição desses contextos de adversidade. A rotina tem sido a seguinte: primeiro, impulsionados por motivos de ordem econômico-financeira ou até mesmo de ordem política, financistas brasileiros e estrangeiros decidem retirar do País os recursos que administram; segundo, durante a fuga dos capitais, a taxa de câmbio se eleva brusca-mente; terceiro, o Banco Central do Brasil reage vendendo reservas e/ou títulos indexados à variação do dólar e à taxa Selic e, simultaneamente, aumenta a taxa de juros básica da economia – o que, sob essas circunstâncias, resulta em uma enorme transferência de recursos do Estado para o setor financeiro. Por último, como as medidas adotadas nunca são capazes de conter a fuga de capitais e a instabilidade cambial, o País recorre ao FMI, tomando empréstimos, já que suas reservas se esvaíram e, ademais, aceita com tranqüilidade as condicionalidades impostas pelo Fundo. Entre essas, destacam-se a geração de megassuperávits primários fiscais, a manutenção de taxas elevadas de juros para conter a inflação e reformas de cunho estrutural. É assim que a economia brasileira tem operado nos últimos anos.

Uma nova crise sempre está rondando a economia brasileira, em função da elevada dívida externa acumulada e da existência de uma

conta de capital totalmente aberta ao movimento dos fluxos de capitais. Os motivos são os mais variados: a elevação da taxa de juros nos Estados Unidos, os efeitos de um possível ajuste da economia americana em função do seu enorme déficit em conta corrente, a possibilidade de redução da velocidade de crescimento da China¹² e a elevação do preço internacional do petróleo. No passado recente, foram as crises do México, da Rússia, dos países asiáticos, da Argentina, os atentados de 11 de setembro de 2001, as fraudes Enron/Anthur-Andersen, as desconfianças relativas ao candidato líder das pesquisas em 2002 etc., que motivaram as fugas de capitais, as crises cambiais, as perdas de reservas, a elevações da taxa de juros e a manutenção de uma taxa de crescimento medíocre. Sempre que a economia inicia um movimento de *go*, as crises cambiais acabam por provocar um movimento de *stop*. Como tivemos diversas crises nos últimos anos, a nossa economia esteve muito mais para *stop* do que para *go*.

É por isso que um projeto novo-desenvolvimentista deve buscar formas de blindar a conta de capital do nosso balanço de pagamentos, isto é, fórmulas devem ser buscadas com o objetivo de reduzir os efeitos desses choques internos e/ou externos sobre a taxa de câmbio. Afinal, vários estudos têm mostrado os efeitos nefastos que a excessiva volatilidade da taxa de câmbio, em países emergentes, tem sobre decisões de investimento, inflação, dívida pública etc. Nesse sentido, deve-se buscar adotar medidas que diminuam a volatilidade excessiva da taxa de câmbio e, ao mesmo tempo, mantenham uma taxa de câmbio atraente para fomentar as exportações. Há experiências relevantes na história da economia mundial que podem ser consideradas lições porque podem indicar algumas linhas gerais de uma estratégia de blindagem para a economia brasileira. São linhas alternativas àquelas sugeridas pelos

¹² A diminuição do ritmo de crescimento da economia chinesa pode implicar a redução do preço das commodities, já que é grande importadora mundial neste segmento. O Brasil tem obtido bons resultados comerciais com o exterior porque tem conseguido exportar quantidades consideráveis de commodities, cujos preços estão em patamares elevados. Logo, uma redução do ritmo de crescimento da China pode implicar maior dificuldade para o Brasil obter receitas de exportação, isto é, receitas em dólares, o que reduziria os seus saldos comerciais com o exterior.

economistas monetaristas neoliberais, pelos analistas ligados aos sistemas financeiros nacional e internacional e pelos programas de apoio/empréstimos do Fundo Monetário Internacional.

Essa é uma das diferenças fundamentais entre o velho e novo desenvolvimentismo. O primeiro focava suas políticas defensivas na balança comercial, procurando tornar a economia menos dependente da exportação de produtos primários, uma vez que a economia brasileira transitava de uma economia agro-exportadora para uma economia industrial; já o segundo, neste particular, está basicamente preocupado em estabelecer critérios de controle da conta de capitais para que o País possa ter trajetórias de crescimentos não abortadas e possa constituir políticas autônomas rumo ao pleno emprego e à equidade social. O protecionismo moderno deve ser o da conta de capitais – as transações comerciais devem ser liberalizadas, embora esta abertura deva ser feita de forma inteligente, cautelosa e negociada, para que reciprocidades que interessem às exportações brasileiras sejam conquistadas. Aliás, cabe ser ressaltado que, neste último aspecto, o Ministério das Relações Exteriores do atual Governo tem dado um bom exemplo de que é possível assumir uma postura em defesa dos interesses nacionais sem criar turbulências desnecessárias.

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: COMPETITIVIDADE DO SETOR INDUSTRIAL E EQUIDADE

Uma das características do processo de industrialização latino-americano – incluindo o Brasil – é a assimetria entre um elevado componente de imitação (fase prévia de aprendizagem) e um componente marginal de inovação econômico-social. Ademais, nenhum país da região logrou simultaneamente crescimento e equidade social. Economias bem-sucedidas em termos de crescimento e equidade compartilham uma característica básica, que é a incorporação do progresso técnico e a elevação da produtividade. Nesse contexto, em função das insuficiências no âmbito da equidade e da baixa incorporação do progresso técnico em setores-chave da indústria, o crescimento econômi-

co e a competitividade apresentaram um comportamento claramente espasmódico na América Latina.¹³

A competitividade do setor industrial contribui positivamente para o crescimento econômico, já que o comércio internacional de manufaturas é o que mais se expande no comércio mundial; ao mesmo tempo, o crescimento contribui para estimular a introdução de progresso técnico e, conseqüentemente, aprimorar a competitividade. Embora a capacidade dos países de inserir-se de forma mais efetiva nos mercados internacionais dependa, em parte, de sua capacidade de acompanhar as tendências tecnológicas internacionais, para muitos países que não estão na fronteira tecnológica, os retornos associados com a facilidade de transferência da tecnologia podem ser maiores do que os retornos de desenvolverem pesquisa e desenvolvimento de forma pioneira. Por isso, políticas públicas que facilitem a transferência da tecnologia, assim como a sua absorção pelo aparelho produtivo, são uma das chaves para o desenvolvimento.¹⁴

Portanto, nos países latino-americanos, como o Brasil, é fundamental realizar uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que sustente uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, uma política abrangente deve ser adotada, incluindo o fortalecimento da base empresarial do país, a adoção de uma política industrial voltada para a melhora da competitividade das exportações de maior valor agregado, o desenvolvimento de uma infra-estrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de sistema nacional de inovação), a melhora no nível de qualificação da mão-de-obra etc. A aprendizagem tecnológica e o fortalecimento da competitividade internacional requer instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiemen-

¹³ Fanjnzylber, F. *Industrialización en America Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Santiago del Chile, Cepal, 1989.

¹⁴ Ver, a respeito, Stiglitz, J. "More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus". In: *Revista de Economia Política*, v.9, n.1, jan-mar/1999.

to. Como já assinalado, o Estado necessário para impulsionar uma transformação produtiva dessa natureza é diferente daquele que fomentou a industrialização precedente.

PROJETO NACIONAL E O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Nenhum país se desenvolveu ou se mantém desenvolvido – como os Estados Unidos, a França ou a Alemanha – ou entra em rota de desenvolvimento – como alguns países asiáticos – sem um projeto claro que expresse o sentimento de nação. O sentimento nacionalista reforça um projeto de desenvolvimento, particularmente no mundo atual em que as finanças e os negócios estão, em grande parte do mundo, integrados. Nacionalismo significa tão somente um conjunto de atitudes de governos e cidadãos com o objetivo de defender o capital e o trabalho do seu país no mundo em que empresas competem por novos mercados e em que capitais financeiros buscam, além de suas fronteiras, aumentar a sua rentabilidade exigindo menores riscos. Ou seja, o nacionalismo é uma vertente necessária de um projeto de desenvolvimento que atenda os interesses do capital e do trabalho, e que permita uma inserção soberana da sua economia no contexto internacional.

A história mundial mostra também que não há capitalismo forte sem um empresariado nacional forte. Em outras palavras, sem a consolidação de um “núcleo endógeno” o desenvolvimento torna-se frágil, pois não se criam grupos empresariais capazes de participar em igualdade de condições do pesado jogo de competição internacional de comércio e investimentos.

Os monetaristas neoliberais usam o termo nacionalismo em tom desabonador – associando-o, no plano político, ao autoritarismo e, no plano econômico, a um protecionismo primitivo – que objetivaria um isolamento que aceitaria com tranqüilidade o atraso e a falta de competitividade. Pregam a integração comercial cega, a liberalização financeira plena e até mesmo o fim da autonomia de governos para decidir onde realizar seus gastos. A idéia que eles têm vendido ao mundo subdesenvolvido é a seguinte: quando um país se integra à globalização sem

restrições, ele passa a se beneficiar tanto da intensificação dos fluxos comerciais quanto do aumento de poupança externa para dar suporte ao crescimento. A estratégia de crescimento com endividamento externo para os países em desenvolvimento tem se revelado, em geral, uma tragédia, pois ciclos de crescimento são seguidos por ciclos de forte desaceleração, resultado dos impactos das mudanças nas condições do mercado financeiro internacional.

Esse pensamento monetarista neoliberal globalizante e, portanto, antinacionalista, é basicamente formulado por intelectuais e economistas americanos, o que não deixa de ser curioso considerando que os EUA foram o berço da ideologia de proteção à indústria infante e um dos países mais protecionistas do mundo até a Segunda Guerra Mundial.¹⁵ Contudo, é lá nos Estados Unidos que, na disputa eleitoral recente entre John Kerry e George W. Bush, a cada dia, um dos candidatos tentava demonstrar ao eleitorado quem era o mais capaz de defender o capital e o trabalho americanos. Disputavam abertamente quem era o mais nacionalista. E isso é inegável: americanos pregam a integração globalizante para os subdesenvolvidos, mas são provavelmente um dos governos e povos mais nacionalistas do planeta. São tão nacionalistas que ousam (e são capazes de) convencer as elites intelectuais e governantes dos países subdesenvolvidos de que devem abrir mão de projetos nacionais, próprios, e que devem se integrar ao projeto americano de “bem-estar” mundial.

O projeto globalizante é um projeto de desintegração nacional e de enfraquecimento intelectual, econômico e cultural de todos os segmentos de uma sociedade. Os mercados de sociedades globalizadas são, portanto, *tragados* com facilidade pelos mercados internacionais. Um projeto nacional novo-desenvolvimentista visa colocar os mercados nacionais na condição de serem *ligados* aos mercados internacionais, de forma que tal ligação possa trazer sempre muito mais ganhos do que perdas, em termos de geração de conhecimentos, novos empregos, crescimento e bem-estar social. Trata-se de implementar um projeto

¹⁵ Chang, H-J. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Editora da Unesp, 2004.

que permita ao país uma inserção soberana no processo de globalização em curso no mundo.

NÃO É POSSÍVEL ATINGIR O OBJETIVO DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL SEM CRESCIMENTO A TAXAS ELEVADAS E CONTINUADAS

Um dos debates acalorados dentro da Ciência Econômica diz respeito aos mecanismos para assegurar uma melhor distribuição da renda e da riqueza. Esse debate coloca sempre em oposição aqueles economistas que entendem a qualificação da mão-de-obra e as políticas sociais como os instrumentos mais eficientes para se alcançar um melhor perfil distributivo e, de outro lado, um outro grupo de economistas que entende ser o crescimento econômico, a taxas elevadas e permanentes, que vai assegurar uma melhora no perfil distributivo.

Este livro, tendo como eixo o conceito novo-desenvolvimentista, se propõe também a dar uma contribuição ao debate acima explicitado. A leitura atenta dos seus artigos deixa bastante evidente que a interpretação de seus autores, em geral, é de um meio-termo entre as duas posições acima, pois entende-se que somente o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas pode minorar o problema da desigualdade na economia brasileira. Contudo, ela é condição necessária, mas não suficiente. É óbvio que seus autores compreendem a importância das políticas sociais e educacionais – entendidas como fundamentais para a inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhora na distribuição de renda – como elementos também centrais no enfrentamento da questão das exageradas desigualdades presentes no País. Todavia, qualificação sem crescimento produzirá, por exemplo, uma gama de trabalhadores bem-educados subempregados ou desempregados. Políticas sociais também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos.

Este livro se propõe a dar uma contribuição ao debate nacional. O leitor vai perceber que a nossa visão é parcial, de fato. Talvez seja a expressão do cansaço de fórmulas tradicionais que não deram conta de resolver os dilemas econômicos e sociais da nossa nação. Mas, acima de tudo, é uma visão de compromisso com a sociedade brasileira, ou seja, de compromisso com a construção de um País melhor, muito mais justo e possivelmente mais fraterno.