

NOVO PACTO PELO DESENVOLVIMENTO

Reindustrialização como projeto nacional

O essencial é mudar a política macroeconômica e colocar os juros e o câmbio no lugar certo. É dar às empresas brasileiras existentes e potenciais que sejam competentes acesso à demanda, seja interna ou externa, que uma taxa de câmbio sobreapreciada a longo prazo vem recusando há muito tempo. O resto será feito pelo mercado e por uma política industrial estratégica

POR LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA*



© Daniel Kondo

A economia brasileira neste momento está em recessão; desde 1981, cresce muito pouco, mergulhada em uma quase estagnação, com um crescimento médio *per capita* inferior a 1% ao ano, contra 4,1% no período 1950-1980. Neste ano, somou-se a esse baixo crescimento de longo prazo uma queda do PIB que está sendo estimada em menos 2,5%. Impõe-se, então, uma pergunta de caráter político: é possível um novo pacto pelo desenvolvimento do Brasil? Em outras palavras, haveria uma agenda progressista no atual cenário político e econômico do país? Antes de tentar responder a essas questões, quero apenas fazer uma afirmação geral: diante da recessão e da crise política, o momento não é da sociedade civil, mas da nação – não é esta a hora apropriada para conflito de classes e de grupos sociais, mas o momento de o povo brasileiro e suas elites responsáveis se reunirem em torno de sua nação e rejeitarem os oportunistas que se aproveitam da crise para defender seus interesses pessoais e de classe.

Assistimos nestes últimos anos ao fim do Ciclo Democracia e Justiça Social – o período de 1980 a 2014 –, que, ao começar, unia toda a sociedade brasileira no quadro de um grande pacto democrático-popular. O momento paradigmático desse pacto desenvolvimentista e progressista foi a campanha das Diretas Já, em 1984; sua grande realização foi a transição para a democracia no ano seguinte; e sua grande

conquista, a Constituição de 1988. Entretanto, quando a nova Constituição foi aprovada, o pacto democrático-popular havia entrado em colapso um ano antes, com o fracasso do Plano Cruzado. A ampla coalizão de classes que caracterizou esse pacto tinha se comprometido com três pontos: o estabelecimento da democracia, a redução das gritantes desigualdades existentes no país e a retomada do desenvolvimento econômico com estabilidade de preços, que a grande crise financeira da dívida externa desencadeada em 1979 interrompera. Ora, dois anos depois de iniciado o novo governo, ficou claro que essa terceira promessa não fora cumprida. A grande tentativa nesse sentido foi o Plano Cruzado, que estabilizou uma alta inflação inercial que girava em torno de 15% ao mês. No entanto, o plano fracassou um ano depois, porque foi conduzido com desprezo pelo equilíbrio fiscal e pelo equilíbrio cambial. Ele havia despertado grandes esperanças na sociedade brasileira; quando fracassou, somou-se à alta inflação uma grande crise política, cujo sintoma mais claro foram as eleições presidenciais de 1989, quando todos os grandes líderes políticos que haviam conduzido o país à democracia foram derrotados por um jovem candidato arrivista. Isso nunca teria acontecido se o Plano Cruzado houvesse sido bem-sucedido.

Com o fracasso do Plano Cruzado ressurgiu a clássica clivagem entre os liberais e os desenvolvimentistas. Es-

tes estavam no governo em 1986, conduziram o Plano e, portanto, foram responsabilizados pelo que ocorrera. Os desenvolvimentistas nos tempos de Vargas e do regime militar eram desenvolvimentistas conservadores, que haviam garantido um extraordinário crescimento para o país e – excetuado o governo Kubitschek e o período 1979-1980 do regime militar – mantido o déficit público e o déficit em conta-corrente sob controle. Os desenvolvimentistas do Plano Cruzado eram de esquerda, e disso se aproveitaram os políticos e economistas neoliberais para cobrar deles esse fracasso e se colocarem como alternativa. Eles não tinham credenciais para isso, já que o liberalismo econômico jamais contribuiu para o desenvolvimento econômico do país, mas tinham a seu favor a hegemonia neoliberal em todo o mundo desde 1980, sob o comando dos Estados Unidos.

Entre 1990 e 2002 tivemos, finalmente, os liberais econômicos, ou neoliberais, comandando a economia do país. Mas a quase estagnação que vinha desde 1980 não foi por eles superada. Entre 2003 e 2014 foi a vez de os desenvolvimentistas assumirem o poder, mas igualmente fracassaram em promover o desenvolvimento econômico, que só ocorreu entre 2004 e 2008, graças a um *boom de commodities*. Tanto nos doze anos de domínio neoliberal quanto nos doze anos de políticas desenvolvimentistas, a irresponsabilidade fiscal ocorreu apenas

entre 1995 e 1998 e em 2013 e 2014, mas isso não impede os economistas liberais de atribuir todos os problemas a ela. Já a irresponsabilidade cambial, que tanto os economistas liberais quanto os desenvolvimentistas procuram ignorar, foi dominante em quase todos os doze anos liberais e também nos desenvolvimentistas. Foi essa irresponsabilidade, ou populismo cambial, expresso na política de crescimento com poupança externa, ou seja, déficits em conta-corrente e taxa de câmbio apreciada a longo prazo, imperante nos quatro primeiros anos do governo liberal de Fernando Henrique, que levou o país a uma crise de balanço de pagamentos em 1998-1999; foi a brutal apreciação do dólar no governo Lula, comandada pelo Banco Central, que tornou o governo Dilma praticamente inviável no plano econômico. A sobreapreciação era tamanha que, para levar as empresas a voltar a investir, seria necessária uma desvalorização real de mais de 50% – coisa que ela não tinha poder para realizar.

O principal fato histórico novo que explica essa quase estagnação foi a desvantagem competitiva de cerca de 15% que a indústria brasileira passou a ter desde 1990, quando o mecanismo de neutralização da doença holandesa¹ – o chamado “confisco cambial” – foi desmantelado no quadro da abertura comercial desse ano. No período 1930-1980, quando o Brasil tinha um projeto nacional que se podia resumir em uma palavra – *industrialização* –,

os governantes lograram neutralizar a doença holandesa, ainda que não soubessem com clareza o que fosse essa desvantagem competitiva. Sabiam, porém, que era preciso garantir a industrialização e, pragmaticamente, faziam o que era necessário para obter esse resultado. Devia-se estabelecer um imposto sobre as exportações de *commodities*, o que era feito por meio do “confisco cambial” – o nome que os cafeicultores davam ao imposto sobre o café e outras *commodities* que estava embutido no sistema comercial brasileiro. Quando, em 1990, a economia brasileira foi aberta, esse imposto foi eliminado, e o Brasil passou a ter a desvantagem competitiva média que varia entre 5% e 25%, dependendo do preço internacional das *commodities*.

Os liberais no governo rejeitam a existência de uma falha de mercado maior – como é a doença holandesa – porque ela contraria sua crença cega no mercado. Os desenvolvimentistas não têm a mesma razão perversa, mas governaram o país entre 2003 e 2014 ignorando-a. E foram ajudados pelos liberais, já que a brutal valorização cambial ocorrida durante o governo Lula foi comandada pelo Banco Central, presidido por um economista e ex-banqueiro neoliberal, que usou sem pejo a valorização cambial para controlar a taxa de inflação.

Lula sabia que, para governar, precisava do apoio dos empresários industriais. Por isso criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, por isso procurou definir políticas industriais, por isso seus ministros, a começar pelo da Fazenda, foram instruídos a estabelecer várias formas de comunicação rotineira com a indústria. Por seu lado, os empresários industriais e os trabalhadores mostraram interesse em um acordo desse tipo, como se pôde ver, por exemplo, no conjunto de seminários e encontros realizados em 2011 com o patrocínio da Fiesp, da CUT e da Força Sindical, que foi encerrado com um grande seminário em um amplo espaço para eventos no bairro popular do Brás, em São Paulo, e resultou no documento “Brasil do diálogo, da produção e do emprego”.

Entretanto, durante 2013, após a divulgação do crescimento de 0,9% em 2012, a inflação aumentou um pouco, e o governo recuou, voltando a aumentar a taxa de juros. A taxa de câmbio, por sua vez, que havia se depreciado 20%, voltou a se apreciar, e a taxa média de lucro da indústria tornou-se absolutamente insatisfatória, chegando a 5% em 2013 – inferior à taxa de juros –, enquanto os salários cresciam mais do que a produtividade. Nesse momento, os empresários industriais abandonaram o governo, enquanto os rentistas e financistas de classe alta e de classe média reassu-

miam a hegemonia ideológica, sempre com o apoio da grande imprensa que vende jornais para essa classe média. Estava, assim, terminada a tentativa de pacto desenvolvimentista.

Quando haverá oportunidade para que um novo pacto desenvolvimentista se forme no Brasil? Durante os três anos que restam do governo Dilma, não vejo possibilidade para isso. A tentativa de derrubá-la que vem sendo liderada pela oposição liberal e pelo que há de pior no Congresso Nacional não terá êxito. A democracia brasileira é uma democracia consolidada, não havendo mais espaço para o golpismo udeno-liberal.² Mas dá espaço a uma nova direita raivosa, que reage aos doze anos de governo de esquerda por razões ideológicas e porque nesse período a classe média tradicional foi relativamente esquecida. Há espaço para que essa direita, associada a líderes políticos ainda inconformados com a derrota nas eleições presidenciais de 2014, a políticos oportunistas e a políticos corruptos temerosos de serem indiciados na Operação Lava Jato, embarque nessa canoa antidemocrática que é a do “impeachment com razões ainda a serem verificadas”. Isso significará um período de divisão e de luta social, em um momento em que a nação brasileira precisa dramaticamente se unir para, primeiro, debelar a recessão e, segundo, definir um projeto de desenvolvimento econômico.

Os desenvolvimentistas do Plano Cruzado eram de esquerda, e disso se aproveitaram os políticos e economistas neoliberais

No entanto, teremos eleições presidenciais em 2018; poderá então um candidato adotar um programa baseado em uma política desenvolvimentista que seja responsável tanto do ponto de vista fiscal como cambial? Não é provável, porque o desenvolvimentismo ficou desprestigiado no Brasil em 2015, como o liberalismo econômico o ficou com a crise financeira global de 2008. Economistas desenvolvimentistas irmanaram-se aos liberais e foram populistas ao não terem criticado a apreciação cambial provocada pelo Banco Central durante o governo Lula – os desenvolvimentistas porque priorizaram preservar o poder de compra dos salários, os liberais porque julgaram que é legítimo combater inflação com âncora cambial e porque acreditam que déficit em conta-corrente é poupança externa.

Suponhamos, porém, o improvável: que um presidente desenvolvimentista seja eleito em 2018. Poderão então ele e sua equipe econômica adotar políticas que façam o Brasil sair da armadilha de um nível de taxa de juros muito alto e de uma taxa de câmbio sobreapreciada a longo prazo? Se sim, que nome poderá ter esse projeto da nação brasileira?


A resposta a essa pergunta é simples. Entre 1930 e 1980, o projeto nacional foi de industrialização; de 1980 para cá, a participação da indústria no PIB caiu de 28% para 9%; a participação das exportações de manufaturados na exportação total caiu de 62% em 1990 para 35% em 2014. Enquanto isso, nos Estados Unidos, de cuja desindustrialização tanto se fala, a participação da indústria de transformação no PIB permaneceu em torno de 12%; o que houve lá foi queda da participação do emprego industrial, não da produção.³ Logo, para voltar a crescer, o projeto deverá ser o da *reindustrialização*, entendida como *sofisticação produtiva*, para incluir também os serviços tecnologicamente sofisticados.⁴ O aumento da produtividade ou o desenvolvimento econômico são essencialmente processos de acumulação de capital por meio dos quais se promove a transferência da mão de obra de setores de baixo valor adicionado *per capita* para setores de alto valor adicionado *per capita*, que são sofisticados tecnologicamente e pagam melhores salários. Nos últimos 35 anos, temos feito o inverso, transferindo mão de obra da indústria para os serviços não sofisticados. Para reindustrializar o país, teremos de *continuar* a cuidar da produtividade do lado da oferta; deveremos continuar a dar prioridade à educação, à ciência e à tecnologia, à melhoria da infraestrutura e ao aperfeiçoamento das instituições. Mas essas são ações de longo prazo, às quais o Brasil, como muitos outros países, dedica o melhor de seus esforços. O essencial é mudar a política macroeconômica e colocar os juros e o câmbio no lugar certo. É dar às empresas brasileiras existentes e potenciais que sejam competentes tecnológica e administrativamente *acesso* à demanda, seja interna ou externa, que uma taxa de câmbio sobreapreciada a longo prazo vem recusando há muito tempo. O resto será feito pelo mercado e por uma política industrial estratégica.

As empresas produtoras de bens e serviços *tradable* não podem ficar sujeitas à volatilidade da taxa de câmbio ou, mais precisamente, à tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. É preciso estabilizar no nível competitivo essa taxa de câmbio. A prioridade maior deverá ser a melhoria dos padrões de vida da população brasileira, mas, para lograr

esse objetivo, devemos deixar em segundo plano a redução da desigualdade econômica e colocar em primeiro plano a reindustrialização. A desigualdade continua muito grande no Brasil, mas hesitação nessa matéria significará fracasso.

No presente momento, a taxa de câmbio beirando R\$ 4 por dólar já está sobredepreciada. Mas não nos enganemos. Se a doença holandesa não for neutralizada e se as três políticas habituais que apreciam a taxa de câmbio e levam o país ao déficit em conta-corrente – a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, a política de alto nível da taxa de juros e a política de âncora cambial contra a inflação – não forem firmemente rejeitadas, a taxa de câmbio voltará a se apreciar e voltaremos à condição de quase estagnação secular.

Essa nova tentativa de coalizão de classes desenvolvimentista deverá partir de dois pressupostos: que é essencial assegurar uma taxa de lucro satisfatória para as empresas produtoras de bens comercializáveis não *commodities*; e que o aumento dos salários deve se pautar pelo aumento da produtividade. Em relação ao primeiro pressuposto, é preciso ficar claro que os adversários das forças progressistas não são os capitalistas em geral, mas os capitalistas rentistas; para tornar viável um governo progressista e desenvolvimentista, os capitalistas empresários têm de ser vistos como sócios das classes populares.

Se o Brasil tiver como *projeto nacional* a reindustrialização, as políticas a serem adotadas obedecerão a esse critério, da mesma forma que, entre 1930 e 1980, as políticas públicas tinham como critério a industrialização. Naquele tempo, os governos sabiam que seriam bem-sucedidos se industrializassem o país. Por isso, tratavam de encontrar pragmaticamente as políticas que levassem a esse objetivo. O novo desenvolvimentismo é um sistema teórico que pode ajudar os *policymakers* a agir, mas sua inteligência, sua intuição, sua criatividade e seu espírito republicano serão mais importantes para reindustrializar o Brasil e levá-lo novamente ao alcançamento. 

***Luiz Carlos Bresser-Pereira** é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: bresserpereira@gmail.com.br. Site: www.bresserpereira.org.br.

1 Ver: <www.rep.org.br/PDF/132-1.PDF>.

2 Refiro-me ao partido liberal, UDN, que, enquanto existiu, entre 1945 e 1964, notabilizou-se pelos golpes de Estado que patrocinou.

3 Nos Estados Unidos, a participação do emprego industrial no emprego total caiu de 24% em 1960 para 8% em 2012.

4 Aliás, a mesma política de reindustrialização foi adotada por Barack Obama quando foi eleito presidente dos Estados Unidos e vem sendo colocada em prática com relativo êxito.