

Espero ter deixado claras nos capítulos anteriores as razões pelas quais a política macroeconômica proposta e praticada pela ortodoxia convencional é incompatível com o desenvolvimento econômico do Brasil. Essa política é fruto de uma coalizão política na qual uma parte dos sócios, residente no exterior, está principalmente interessada em neutralizar a capacidade competitiva internacional do país, e a outra, em auferir internamente benefícios imediatos. Resta, entretanto, uma questão: haverá política econômica alternativa? A tese de fundo da ortodoxia convencional é a de que não existe. As únicas alternativas seriam ela própria ou o populismo econômico e a volta da inflação; a racionalidade da dominação ou o caos. Uma alternativa desse tipo naturalmente causa medo. Desse modo, construindo um espantinho amedrontador, a hegemonia global vinda no Norte se impõe à sociedade periférica e a mantém refém do medo. Todos os grupos dominantes usam o medo como instrumento de dominação. No passado, sob regimes autoritários, era o medo direto da força policial, da repressão política. Hoje, nos regimes democráticos, o medo é imposto de maneira mais sofisticada: já não é mais do próprio Estado, mas de uma entidade qualquer, em parte real, em parte fantasmagórica. Nos Estados Unidos, por exemplo, a dominação vem se realizando através do medo do terrorismo. No Brasil, é através do medo da inflação.

Neste último capítulo mostrarei que existe alternativa — a alternativa novo-desenvolvimentista. Uma alternativa que constitui um terceiro discurso entre o discurso da ortodoxia convencional, que é antinacional, e o do populismo econômico da velha esquerda. Terceiro discurso que é essencialmente nacionalista, identificado com os interesses nacionais, mas um nacionalismo democrático, liberal, social e republicano. Terceiro discurso que sabe que, na era da globalização, o princípio mais geral é o da rivalidade generalizada entre os Estados-nação por meio de suas empresas, mas que sabe também que a abertura de todos os mercados e a competição forte que a caracterizam implicam uma interdependência maior, que exige maior cooperação, especialmente no processo de definir regras ou instituições internacionais que regulem aquela competição.

O novo desenvolvimentismo é o nome de uma estratégia nacional de desenvolvimento que surge naturalmente como solução para a quase-estagnação de longa duração da economia brasileira e, ao mesmo tempo, é o conjunto de diagnósticos e de políticas e instituições que devem servir de base para a formulação dessa estratégia. O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É mais que uma simples ideologia: é um conjunto de instituições e de políticas, de diagnósticos e de valores orientados para a competição internacional e o desenvolvimento econômico, porque envolve informalmente toda ou grande parte da sociedade; porque, como é próprio das instituições, dá a todos um rumo a ser seguido, fornece orientações gerais a serem observadas; porque, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, envolve uma razoável união de todos, quando se trata de competir internacionalmente; porque está sempre considerando as ações dos demais adversários ou competidores. Não é, porém, um plano nacional de desenvolvimento, porque não é formalizada, porque não tem documento com definição precisa de objetivos e de políticas a serem adotadas, porque o acordo entre as classes sociais que lhe é inerente não tem nem texto nem assinaturas.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento usa como fator a motivar o comportamento individual não apenas o interesse próprio, mas a competição com as demais nações. Sua liderança cabe ao governo e aos membros mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado, dada sua capacidade de definir normas, estabelecer políticas e, com sua capacidade administrativa e financeira, implementá-las. Seu resultado, a partir do momento em que um grande acordo nacional se estabelece e a sociedade passa a compartilhar, frouxa mas efetivamente, métodos e objetivos, é a aceleração do desenvolvimento — é um período longo em que o país experimenta elevadas taxas de crescimento da renda per capita e dos padrões de vida. Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico. São variáveis tanto reais quanto institucionais. O aumento da capacidade de poupança e investimento da Nação, a forma pela qual incorpora progresso técnico na produção, o desenvolvimento do capital humano, o aumento da coesão social nacional que resulta em capital social ou em sociedade civil mais forte e democrática, uma política macroeconômica que garante a saúde financeira do Estado e do Estado-nação, levando a índices de endividamento interno e externo dentro de limites conservadores, são elementos constitutivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Nesse processo, as instituições, ao invés de serem meras abstrações válidas em todas as situações, são vistas e pensadas de maneira concreta, histórica. A estratégia nacional de desenvol-

vimento ganhará sentido e força quando suas instituições — sejam as de curto prazo, que chamarei de políticas ou políticas públicas, sejam as relativamente permanentes (as instituições em sentido estrito) — responderem às necessidades da sociedade, quando forem compatíveis com a dotação de fatores de produção da economia ou, mais amplamente, com os elementos que compõem a instância estrutural da sociedade.

Enquanto estratégia nacional, o novo desenvolvimentismo é a forma através da qual os países de renda média buscam, no início do século XXI, contrabalançar as estratégias neutralizadoras dos países concorrentes e gradualmente *catch up* — convergir para seus níveis de renda. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica, mas uma estratégia de competição que se baseia principalmente na teoria econômica clássica, na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*). É o conjunto de idéias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica como a abertura total da conta de capitais e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento. É a maneira prática por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em Nação e promover seu desenvolvimento econômico. Não incluo os países pobres no novo desenvolvimentismo, não porque eles não precisem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque, tendo ainda que realizar sua acumulação primitiva e sua revolução industrial, os desafios que enfrentam e as estratégias que precisam adotar são diferentes.

Mas não se trata o novo desenvolvimentismo também de uma ideologia como a ortodoxia convencional e o discurso burocrático-populista? Sim e não. Sim porque toda estratégia nacional tem implícita uma ideologia — um conjunto de idéias e de valores orientados para a ação política. Não porque, ao contrário da ortodoxia convencional, que é uma simples proposta externa, o novo desenvolvimentismo só fará sentido se partir de um consenso interno e, dessa forma, se constituir em uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento. Um consenso pleno é impossível, mas um consenso que una empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais — um acordo nacional, portanto — está hoje em processo de formação, aproveitando o fracasso da ortodoxia convencional. Esse consenso em formação vê a globalização não como uma benesse, nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais através de suas empresas. Entende que nessa competição é fundamental fortalecer o Estado, fiscal, administrativa e politicamente e, ao

mesmo tempo, dar condições às empresas nacionais para serem competitivas no mundo globalizado. Reconhece, como a Argentina já o fez depois da crise por que passou em 2001, que o desenvolvimento é impedido, no curto prazo, por uma taxa de juros básica de curto prazo altíssima, decidida pelo Banco Central, a qual pressiona para cima a taxa de juros de longo prazo, desconectando-a do risco-Brasil. Supõe que para alcançar o desenvolvimento é essencial aumentar a taxa de investimento, devendo o Estado dar uma contribuição através de uma poupança pública positiva, fruto da contenção da despesa de custeio. Finalmente, em um plano mais geral, o novo desenvolvimentismo que está se delineando como estratégia nacional de desenvolvimento parte da convicção de que o desenvolvimento, além de estar sendo impedido pela falta da idéia de Nação, é também obstaculizado pela concentração de renda que, além de injusta, mantém a sociedade brasileira com alto grau de heterogeneidade, tornando assim difícil legitimar as instituições (que atendem a alguns, mas não a todos) e servindo de caldo de cultura para todas as formas de populismo.

ANTIGO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO COMPARADOS

O desenvolvimentismo dos anos 1950 e o novo desenvolvimentismo diferem em função de duas variáveis intervenientes: de um lado, fatos históricos novos mudaram o quadro do capitalismo mundial que transitou dos trinta Anos Dourados do pós-guerra para os tempos mais competitivos e conservadores da globalização; de outro, os países de renda média, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, industrializaram-se e tornaram-se competitivos internacionalmente no setor manufatureiro, deixando de se caracterizar por indústrias infantis e por estruturas incompletamente capitalistas.

A principal mudança em nível internacional foi a de um capitalismo dos Anos Dourados (1945-1975), em que se montava o Estado do bem-estar e o keynesianismo era dominante no plano macroeconômico enquanto a “teoria econômica do desenvolvimento” (de Lewis, Nurkse, Furtado, Prebisch e Myrdal) predominava no plano do desenvolvimento econômico, para o capitalismo da globalização, neoliberal, no qual as taxas de crescimento são menores e a competição entre os Estados-nação, muito mais acirrada.¹ Nos Anos

¹ Nos anos 2000 o crescimento voltou a ser forte, mas a causa principal é o crescimento da China e da Índia.

Dourados, os países de renda média não representavam ainda qualquer ameaça aos países ricos. Desde, porém, os anos 1970, com os NICs, e, os anos 1990, com a China, a competição passa a ser muito maior: a ameaça representada pela sua mão-de-obra barata torna-se mais evidente do que nunca. Naquela época, os países ricos e principalmente os Estados Unidos, que precisavam de aliados na guerra fria, eram mais generosos; hoje, só os países muito pobres da África podem esperar alguma generosidade — mas mesmo estes que se cuidem, porque a forma pela qual os países ricos e o Banco Mundial deles se ocupam e para eles orientam sua ajuda, ou que pretendem ser sua ajuda, é com frequência perversa.

A principal diferença, em nível nacional, está no fato de que nos anos 1950 o Brasil estava completando sua revolução capitalista, deixando de ser um país no qual o excedente é apropriado pelo controle da terra e do Estado para se realizar através do mercado. A indústria naquela época era infante; hoje, já é uma indústria madura. O modelo de crescimento era o da substituição de importações, que foi efetivo para estabelecer as bases industriais dos países da América Latina, mas que, a partir da crise dos anos 1960, já deveria ter começado a ser abandonado: os países já deveriam ter começado a reduzir o protecionismo e orientar-se em direção a um modelo exportador. Não o fizeram, porém, a não ser quando a crise dos anos 1980 os obrigou, muitas vezes de forma apressada e mal planejada. Esse atraso de vinte anos foi uma das maiores distorções que o desenvolvimentismo dos anos 1950 sofreu.

O novo desenvolvimentismo supõe que os países de renda média já superaram a fase da indústria infante e exige das empresas competitividade em todos os setores industriais aos quais se dedicam e, de algumas, que sejam especialmente competitivas para poderem exportar. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento dos anos 1950, o novo desenvolvimentismo não sofre desse mal. Como qualquer estratégia de desenvolvimento, não quer basear seu crescimento na exportação de produtos primários de baixo valor agregado, mas, ao contrário dele, aposta na possibilidade de os países em desenvolvimento exportarem manufaturados ou produtos primários de alto valor agregado e define essa estratégia como central. A experiência dos últimos trinta anos deixou claro que esse pessimismo foi um dos grandes equívocos teóricos da teoria econômica do desenvolvimento.

Já no final dos anos 1960, os países da América Latina deveriam ter começado a transitar decididamente do modelo substituidor para o exportador, como fizeram Coreia do Sul e Taiwan. Na América Latina, o Chile foi o primeiro país a fazer essa mudança e, por isso, seu desenvolvimento é com

freqüência apontado como um exemplo de sucesso de uma estratégia neoliberal. Na verdade, o neoliberalismo só foi plenamente praticado no Chile entre 1973 e 1981 e terminou com uma grande crise de balanço de pagamentos em 1982.² O modelo exportador não é especificamente neoliberal, inclusive porque, a rigor, a teoria econômica neoclássica, que está por trás dessa ideologia, não tem espaço para estratégias de desenvolvimento. Os países asiáticos dinâmicos, que adotaram uma estratégia desenvolvimentista desde os anos 1950, já nos anos 1960 deram a ela um caráter exportador de manufaturados e, pelo menos desde os anos 1970, podem ser considerados países novo-desenvolvimentistas. São duas as grandes vantagens do modelo exportador sobre o substituidor de importações. Em primeiro lugar, o mercado para as indústrias não fica limitado ao mercado interno. Isso é importante para os países pequenos, mas é também fundamental para um país com um mercado interno relativamente grande como o Brasil. Em segundo lugar, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo política industrial em favor de suas empresas, passam a ter um critério de eficiência em que se basear: só as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial. No caso do modelo de substituição de importações, empresas muito ineficientes podem estar sendo protegidas; no caso do modelo exportador, essa possibilidade é substancialmente menor. O fato de a estratégia que o novo desenvolvimentismo representa não ser protecionista não significa que os países devam estar indiscriminadamente dispostos a uma abertura. Devem negociar pragmaticamente, no âmbito da OMC e dos acordos regionais, aberturas com contrapartida. E, principalmente, não significa que o país deva renunciar a políticas industriais. O espaço para essas políticas foi reduzido pelos acordos altamente desfavoráveis da Rodada do Uruguai da OMC, mas ainda há espaço para políticas dessa natureza, que, se pensadas estrategicamente, levando em consideração vantagens comparativas futuras, podem trazer vantagens importantes na medida em que as empresas apoiadas sejam bem-sucedidas (Wade, 2003; Chang, 2006).

O novo desenvolvimentismo rejeita as idéias equivocadas de crescimento com base sobretudo na demanda e no déficit público, que se tornaram populares nos anos 1960 na América Latina. Esta foi uma das mais graves distorções que sofreu o desenvolvimentismo nas mãos de seus epígonos populistas. As bases teóricas dessa estratégia nacional de desenvolvimento estão na teoria macroeconômica keynesiana e na teoria econômica do desenvolvi-

² Ver Diaz-Alejandro (1981) e Ffrench-Davis (2003).

mento, que, por sua vez, se fundamenta principalmente na teoria econômica clássica. Keynes assinalou a importância da demanda agregada e legitimou o recurso a déficits fiscais em momentos de recessão. Jamais, entretanto, defendeu déficits públicos crônicos. Seu pressuposto foi sempre o de que uma economia nacional equilibrada do ponto de vista fiscal poderia, por um breve período, sair do equilíbrio para restabelecer o nível de emprego.³ Os notáveis economistas que formularam a estratégia desenvolvimentista, como Furtado, Presbisch e Rangel, eram keynesianos e consideravam a administração da demanda agregada uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento. Mas jamais defenderam o populismo econômico dos déficits crônicos. Seus epígonos, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início dos anos 1960, propôs o Plano Trienal (1963), foi considerado por esses seguidores de segunda categoria como tendo sofrido uma “recaída ortodoxa”. Na verdade, o que Furtado já pensava e que o novo desenvolvimentismo defende com firmeza é o equilíbrio fiscal. Defende-o não por “ortodoxia”, mas porque sabe que o Estado é por excelência o instrumento de ação coletiva da Nação. Ora, se o Estado é tão estratégico, o aparelho do Estado precisa ser forte, sólido, ter capacidade e, por isso mesmo, suas finanças precisam estar equilibradas. Mais do que isso, sua dívida precisa ser pequena e seus prazos, longos. A pior coisa que pode acontecer a um Estado, enquanto organização (o Estado é também ordem jurídica), é ficar na mão de credores, sejam eles internos ou externos. Os credores externos são especialmente perigosos, porque a qualquer momento podem se retirar do país com seus capitais. Os internos, porém, transformados em rentistas e apoiados no sistema financeiro, podem impor ao país políticas econômicas desastrosas, como vem acontecendo no Brasil.

Quadro 2

ANTIGO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO COMPARADOS

Antigo desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
Estado tem papel central em poupança forçada e investimento em empresas	Estado tem papel subsidiário, mas importante, em ambas as atividades
Protecionista e pessimista	Exportador e realista
Alguma complacência com inflação	Nenhuma complacência com inflação

³ Ver Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1991).

A terceira e última diferença entre o desenvolvimentismo dos anos 1950 e o novo desenvolvimentismo está no papel atribuído ao Estado na promoção da poupança forçada e na realização de investimentos na infra-estrutura econômica. Tanto uma quanto a outra forma histórica de desenvolvimentismo atribuem um papel econômico fundamental ao Estado em garantir o bom funcionamento do mercado e em prover as condições gerais da acumulação de capital, como educação, saúde e infra-estrutura de transportes, comunicações e energia. Além disso, porém, no desenvolvimentismo dos anos 1950 o Estado tinha o papel fundamental de promover a poupança forçada, contribuindo assim para que os países completassem seu processo de acumulação primitiva. E tinha também o papel de investir diretamente nas áreas de infra-estrutura e indústria pesada, nas quais os investimentos necessários eram muito elevados, não havendo poupança suficiente no setor privado.

Este quadro mudou desde os anos 1980. Para o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e capacidade empresarial para realizar boa parte dos investimentos necessários. O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que o “Estado não tem mais recursos”, porque o Estado ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do aparelho do Estado são administradas. Mas entende que, em todos os setores em que haja uma razoável competição, o Estado não deve ser investidor, mas tratar de defender e garantir a concorrência. Mesmo excluídos esses, sobram ainda muitos investimentos a serem realizados pelo Estado, financiados pela poupança pública e não por endividamento.

Em síntese, refletindo, novamente, o estágio diferente em que se encontram os países de renda média, o novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição mais eficiente, mais capaz de coordenar o sistema econômico do que viam os antigos desenvolvimentistas, embora esteja longe de ter a fé irracional da ortodoxia convencional no mercado.

NOVO DESENVOLVIMENTISMO E ORTODOXIA CONVENCIONAL

Examinemos, agora, as diferenças entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. A primeira e mais geral das diferenças entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional foi referida no último parágrafo da seção anterior. A ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, acredita que “no princípio era o mercado...”, uma entidade que

tudo coordena de forma ótima ser for livre; o novo desenvolvimentismo, não. Considera o mercado uma instituição extraordinariamente eficiente para coordenar sistemas econômicos, mas conhece suas limitações. A alocação dos fatores é a tarefa que melhor realiza, mas mesmo aí apresenta problemas. O estímulo ao investimento e à inovação deixa muito a desejar. E, no plano da distribuição de renda, é um mecanismo definitivamente insatisfatório, porque os mercados premiam os mais fortes e os mais capazes. Enquanto a ortodoxia convencional reconhece as falhas do mercado, mas afirma que piores são as falhas do Estado ao tentar supri-las, o novo desenvolvimentismo rejeita esse pessimismo sobre a capacidade de ação coletiva e quer um Estado forte, não às custas do mercado, mas para que o mercado seja forte. Se os homens são capazes de construir instituições para regulamentar as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão por que não sejam capazes de fortalecer o Estado enquanto aparelho ou organização, tornando seu governo mais legítimo, suas finanças mais sólidas e sua administração mais eficiente, e fortalecer o Estado enquanto ordem jurídica, tornando suas instituições cada vez mais adequadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem exatamente para isso.

Como uma das bases do novo desenvolvimentismo é a economia política clássica que era, essencialmente, uma teoria da “riqueza das nações”, de Smith, ou da “acumulação de capital”, de Marx, as estruturas sociais e as instituições são fundamentais para ele. Além disso, como adota uma perspectiva histórica do desenvolvimento, os ensinamentos institucionalistas da escola histórica alemã e do institucionalismo norte-americano do início do século XX são parte essencial de sua visão do desenvolvimento.⁴ Instituições são, portanto, fundamentais, e reformá-las é uma necessidade permanente, na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas e o mercado precisam ser constantemente re-regulados. O novo desenvolvimentismo, portanto, é reformista. Já a ortodoxia convencional, baseada na teoria econômica neoclássica, só recentemente se deu conta da importância das instituições, quando surgiu o “novo institucionalismo”.

Ao contrário do institucionalismo histórico, que, no plano do desenvolvimento econômico, vê nas instituições pré-capitalistas e nas distorções do

⁴ A escola histórica alemã é a escola de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber, e, correndo por uma trilha diferente, de Friedrich List; a escola institucionalista norte-americana é a escola de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John R. Commons.

capitalismo obstáculos ao desenvolvimento e procura desenvolver instituições que o promovam ativamente, o novo institucionalismo tem uma proposta simplista: basta que as instituições garantam a propriedade e os contratos ou, mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento. No jargão neoliberal, praticado, por exemplo, pelo *The Economist*, um governo é bom no plano econômico se for “reformista” — e reformista significa fazer reformas orientadas para o mercado. Para o novo desenvolvimentismo, um governo será bom no plano econômico se for “desenvolvimentista” — se promover o desenvolvimento e a distribuição de renda através da adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, com frequência, corrigindo a ação automática desses mercados. Em outras palavras, se contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento, porque esta não é outra coisa senão esse conjunto de instituições e de políticas voltadas para o bom funcionamento dos mercados e para o crescimento econômico.

Para a ortodoxia convencional, as instituições devem se limitar quase que exclusivamente às normas constitucionais; para o novo desenvolvimentismo, políticas econômicas e mais amplamente regimes de políticas econômicas e monetárias são instituições a ser permanentemente reformadas, corrigidas, no quadro de uma estratégia mais geral. Além das instituições relativamente permanentes, políticas industriais são necessárias. Não são elas que distinguem fundamentalmente o novo desenvolvimentismo da ortodoxia convencional, porque o novo desenvolvimentismo usa a política industrial de forma moderada, atuando apenas estrategicamente, quando a empresa que precisa de apoio revela que tem ou terá capacidade de competir internacionalmente; uma política industrial que acabe se confundindo com o protecionismo não é aceitável.

Muitas das reformas institucionais são comuns ao novo desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional. Mas os objetivos são com frequência diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a patrocina porque quer um Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional, porque vê nele a oportunidade de reduzir a carga tributária. Para o novo desenvolvimentismo esta consequência pode ser desejável, mas trata-se de uma questão distinta. A carga tributária é uma questão política que depende principalmente das funções que as sociedades democráticas atribuem ao Estado e, secundariamente, da eficiência dos serviços públicos. Em outros casos, o problema é de medida. O novo desenvolvimentismo é favorável a uma economia comercialmente aberta, competitiva, mas não radicaliza a idéia e sabe usar as negociações internacionais para

obter contrapartidas, já que os mercados mundiais estão longe de ser livres. Em outros, a diferença é de ênfase: tanto o novo desenvolvimentismo como a ortodoxia convencional são favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo desenvolvimentismo, apoiado em experiências sobretudo do Norte da Europa, não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto a ortodoxia convencional flexibiliza o trabalho para precarizar a força de trabalho e viabilizar a baixa de salários.

Para compararmos o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, podemos distinguir as estratégias de desenvolvimento das de estabilidade macroeconômica, embora as duas estejam intimamente relacionadas. Já vimos que não há desenvolvimento sem estabilidade. Começamos, portanto, pela comparação das políticas macroeconômicas que resumo no Quadro 3. As duas têm como pressuposto a necessidade de estabilidade macroeconômica, mas a ortodoxia convencional acaba resumindo estabilidade como controle da dívida pública e da inflação, enquanto o novo desenvolvimentismo condiciona essa estabilidade adicionalmente a taxas de juros e de câmbio que garantam, respectivamente, o equilíbrio intertemporal das contas públicas do Estado e das contas externas do Estado-nação.

A abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida da seguinte maneira: “Para garantir a estabilidade macroeconômica o país deve manter um superávit primário que mantenha a relação dívida pública/PIB em nível aceitável para os credores; o banco central deve ter um único mandato, combater a inflação, já que dispõe de um único instrumento, a taxa de juros de curto prazo; dado o desequilíbrio fiscal, esta taxa que, embora único instrumento, é essencialmente endógena, ou seja, definida pelo mercado, precisa ser alta para combater a inflação; a taxa de câmbio também é endógena e seu equilíbrio será assegurado pelo mercado”.

O novo desenvolvimentismo apresenta propostas substancialmente diferentes: o ajuste fiscal não visa um mero superávit primário, mas uma poupança pública positiva, e implica não apenas a redução das despesas correntes, mas também da taxa de juros; o Banco Central, em acordo com o Ministério da Fazenda, não tem apenas um mandato, mas três: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio em nível compatível com a estabilidade do balanço de pagamentos e o necessário estímulo aos investimentos voltados para a exportação. Ministério da Fazenda e Banco Central, portanto, ao definir a política de taxa de câmbio, deverão considerar também o nível de emprego e as oportunidades de investimento lucrativo; e para isso não contam apenas com um instrumento (a taxa de juros contraditoriamente vista como endógena pela ortodoxia convencional), mas com vários, como o es-

tabelecimento de impostos modestos e flexíveis sobre os bens que dão origem à doença holandesa, a compra de reservas e, isto não sendo suficiente, o estabelecimento de controles de entrada de capitais para evitar a tendência à sobre-apreciação da taxa de câmbio existente nos países de desenvolvimento médio. A taxa de juros é um instrumento para combater a inflação, mas pode ser muito mais baixa do que supõe a ortodoxia convencional; a taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, mas administrada — não existe taxa de câmbio completamente livre.

Quadro 3
POLÍTICA MACROECONÔMICA COMPARADA

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
1. Ajuste fiscal para superávit primário	1. Ajuste fiscal para poupança pública positiva
2. Mandato único para o Banco Central: inflação	2. Mandato triplo para o Banco Central: inflação, câmbio e emprego
3. Banco Central com único instrumento: taxa de juros	3. Banco Central com dois instrumentos: taxa de juros e compra de reservas ou controle à entrada de capitais
4. Taxa de juros de curto prazo endógena: alta	4. Taxa de juros de curto prazo exógena: pode ser baixa
5. Taxa de câmbio flutuante e endógena	5. Taxa de câmbio flutuante mas administrada

Vejamos, agora, a comparação das estratégias de desenvolvimento econômico que resumo no Quadro 4. A abordagem (não se pode chamar de estratégia) da ortodoxia convencional parte da necessidade de reformas institucionais que reduzam o Estado e fortaleçam o mercado, atribui um papel mínimo ao Estado nos investimentos e na política industrial e não vê papel algum para a Nação — este é um conceito ausente —, não estabelece prioridade para nenhum setor da economia — o mercado resolverá —, propõe a abertura da conta de capitais e a política de crescimento com poupança externa. Já o novo desenvolvimentismo quer reformas institucionais que, além de fortalecer o mercado, também fortaleçam o Estado — só um Estado com um aparelho capaz e com instituições dotadas de legitimidade pode servir de instrumento da sociedade; vê a Nação, ou seja, a sociedade nacional solidária quando se trata de competir internacionalmente, como o agente fundamental do desenvolvimento; considera que a instituição fundamental para

esse desenvolvimento não é apenas a garantia da propriedade e dos contratos, mas a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento que estimule os empresários a investir; atribui prioridade às exportações e aos setores econômicos dotados de elevado valor adicionado per capita — ou seja, para setores com alta intensidade tecnológica ou de conhecimento; entende que não apenas é possível mas necessário crescer com a própria poupança, como fazem todos os países que se desenvolveram — a política de crescimento com poupança externa é mais um fator a causar a apreciação da taxa de câmbio, que deve ser sempre evitada: uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada, é condição do crescimento.

Quadro 4
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO COMPARADA

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
1. Reformas para reduzir o Estado e fortalecer o mercado	1. Reformas para fortalecer o Estado e o mercado
2. Papel mínimo para o Estado no investimento e na política industrial	2. Papel moderado para o Estado no investimento e na política industrial
3. Nenhum papel para a Nação: basta garantir propriedade e contratos	3. Uma estratégia nacional de competição é essencial para o desenvolvimento
4. Sem prioridades setoriais: o mercado resolve	4. Prioridade para exportação e valor adicionado per capita
5. Financiar investimento com poupança externa	5. Crescer com investimento e poupança interna
6. Abrir conta de capitais e não controlar câmbio	6. Controlar conta de capitais quando necessário

Os itens listados nesses dois quadros já foram discutidos nos capítulos anteriores deste livro. Através deles, porém, fica clara não apenas a crítica à ortodoxia convencional, mas também a existência de uma alternativa novo-desenvolvimentista que, mais que compatível com a estabilidade macroeconômica, é a única que realmente a garante. Por outro lado, vale assinalar que a política econômica convencional tem como eixo, a partir dos anos 1960, a recomendação de crescimento com poupança externa, que examinei no capítulo 4. Este é tipicamente um problema de macroeconomia do desenvolvimento, porque embora a teoria econômica neoclássica dê à taxa de câmbio pouca importância e a limite a problemas de curto prazo, ela tem um

efeito poderoso de médio prazo sobre os investimentos e o crescimento. Antes disso, o FMI preocupava-se com a taxa de câmbio que nos ciclos populistas se apreciava provocando crise de balanço de pagamentos (Canitrot, 1975 [1991]), levando aquela organização a exigir, além do ajuste fiscal, a desvalorização do câmbio.

A partir dos anos 1990, porém, o FMI esqueceu os déficits em conta corrente (afinal eram poupança externa...) e as depreciações cambiais. A hipótese dos déficits gêmeos isentava-o de se preocupar com o déficit em conta corrente: bastava se preocupar com o superávit primário. Durante algum tempo preferiu falar em âncoras cambiais e em dolarização; depois do fracasso dessa estratégia no México, no Brasil e principalmente na Argentina, o FMI voltou-se para a plena flutuação do câmbio para resolver todos os problemas externos. O novo desenvolvimentismo critica fortemente esta perspectiva e quer um controle não apenas das contas públicas do Estado (déficit público), mas também das contas totais da Nação (conta corrente); quer não apenas que o Estado esteja pouco endividado e apresente poupança pública positiva, mas também que o Estado-nação tenha contas externas que assegurem sua segurança e sua autonomia nacional. Quer não apenas a administração da taxa de juros, mas também da taxa de câmbio, ainda que no quadro de um regime de câmbio flutuante, que não chama de “sujo”, como a ortodoxia convencional, mas de “administrado”.

A REDUÇÃO DA TAXA DE JUROS

No plano da política macroeconômica, completar o ajuste fiscal, baixar a taxa de juros, elevar a taxa de câmbio, e reduzir a volatilidade dessas duas taxas são as grandes tarefas imediatas; os objetivos intermediários são aumentar a poupança pública e a taxa de investimento da economia; o objetivo final é crescimento com estabilidade.

A redução da taxa de juros é o problema crucial que enfrenta a economia brasileira. Neste livro não faz sentido detalhar uma política econômica alternativa, mas é necessário ser mais específico em relação a como baixar a taxa de juros. A ortodoxia convencional, embora afirmando que a taxa de juros de curto prazo é o único instrumento de que o Banco Central dispõe, afirma que não é possível fazê-la descer abaixo de 9% real ao ano. É um equívoco. Para escapar da armadilha da alta taxa de juros de curto prazo e da taxa de câmbio apreciada será necessária uma estratégia semelhante à que foi usada em 1993 e 1994 para acabar com a alta inflação inercial. A deci-

são não será apenas do presidente do Banco Central ou do ministro da Fazenda, mas principalmente do presidente da República, porque envolverá todo o governo e terá como pressuposto o apoio da Nação. Além de mudar a política econômica, será necessário iniciar um conjunto de reformas que dizem respeito diretamente à inflação e à taxa de juros. O objetivo será a redução da taxa de juros de curto prazo, que é decidida pelo Banco Central, para uma média de 3% reais, com uma flutuação para cima e para baixo de 2% a 4% também reais (nos países de moeda estável essa flutuação ocorre em torno de 1% real). A taxa de juros de longo prazo, por sua vez, deverá ser determinada pelo mercado (em vez de pelo Banco Central) e aproximar-se da taxa de juros internacional definida pela taxa de juros do Tesouro norte-americano, mais o risco-Brasil, mais eventual previsão de depreciação do real — dados os valores atuais desses parâmetros, deverá ficar portanto perto de 5% ao ano em termos reais.

Para lograr esses objetivos, a reforma mais simples e mais importante é desvincular a taxa de juros de curto prazo daquela que remunera títulos do Tesouro brasileiro, acabando com a indexação dos últimos à Selic. Voltaremos, assim, a ter o que é comum a todas as políticas monetárias: a taxa de juros que o Banco Central estabelece para fazer sua política incide sobre as reservas bancárias, não sobre a dívida pública. Esta prática é uma instituição exclusiva — uma “jabuticaba”, como dizia Mario Henrique Simonsen quando queria se referir a práticas exclusivas e perversas do Brasil — e a principal explicação institucional para que a taxa básica de juros no Brasil seja de longe a mais elevada do mundo. Deverá também ser acompanhada pela desindexação dos preços das empresas de serviços públicos. Não se devem quebrar contratos, mas na renovação do contrato a desindexação deverá ser eliminada, e, em qualquer revisão dos contratos, a desindexação deverá ser discutida. Desindexado o contrato, anualmente ou a cada dois anos os preços deverão ser corrigidos, não por um índice, mas considerando-se a taxa de inflação passada em conjunto com outras variáveis, particularmente o aumento da produtividade. Por outro lado, dever-se-á tomar a providência de aprovar no Congresso Nacional reforma proibindo o governo de celebrar ou participar como regulador de qualquer contrato que tenha cláusula de indexação. No processo de liberar a taxa de juros de curto prazo da armadilha, as autoridades terão de reduzir os gastos e, talvez, gerar um superávit; deverão empenhar-se em um esforço de ajuste fiscal redobrado. Com esse ajuste, o governo não apenas sinalizará sua rejeição a qualquer tipo de populismo, mas também controlará possíveis processos inflacionários oriundos de um possível choque de demanda resultante da menor taxa de juros.

A redução das taxas de juros será, portanto, realizada, enquanto o ajuste fiscal controla a demanda agregada. Nesse processo, não há razão por que temer um *default* da dívida pública, causado pela inconformidade dos credores internos com as taxas de juros menores. Esse perigo não existe, uma vez que a taxa de juros que estará sendo reduzida é aquela relacionada às reservas bancárias, cujo único retorno possível sobre o capital é a taxa básica de juros. Entretanto, mesmo assim será necessário esperar um aumento da inflação em decorrência da depreciação da taxa de câmbio provocada pela queda da taxa de juros. Esse aumento transitório da inflação é inevitável — e incompatível com a política de metas de inflação, ou pelo menos com uma política de metas de inflação usada para simplesmente administrar essa política em vez de mudar o seu regime.

Com a reforma do sistema financeiro, o governo deixará de definir ele próprio a taxa de juros que paga sobre sua dívida. Quem tomará essa decisão será o mercado, como acontece em economias de mercado. Não deixa de ser curioso, para não dizer patético, este fato. O setor financeiro poderá continuar a tentar “forçar” o Banco Central a manter as taxas no nível atual, mas com a clara separação entre a taxa de juros de curto e de longo prazo, o desaparecimento da muleta representada pela LFT, e o forte ajuste fiscal na transição, não terá êxito. A ortodoxia convencional, que se afirma amante do mercado, neste caso o rejeita... O Banco Central influenciará a taxa de juros de longo prazo com suas decisões sobre a de curto prazo. Dado o nível ainda alto de endividamento externo privado do Brasil, o fator que determina a taxa de longo prazo é o risco-Brasil. Como este risco, mais a taxa de juros do Tesouro norte-americano, está em um nível substancialmente mais baixo do que a Selic, a baixa da taxa de juros paga pelos títulos do Tesouro brasileiro tenderá a ocorrer dentro de um prazo relativamente curto.

Entretanto, o governo não pode contar apenas com o próprio mercado e com sua decisão de baixar a taxa de juros de curto prazo desvinculando-a dos títulos federais: deve também fazer a sua parte do lado fiscal, dando início a um duro programa de ajuste tendo como objetivo o déficit nominal zero. Como este déficit está em torno de 3% do PIB e a despesa com juros é de cerca de 8% do PIB, sendo razoável esperar uma redução para a metade dessa despesa, em princípio não seria necessário o ajuste. Mas esse seria um equívoco: uma aritmética tola. A redução da despesa corrente pública é fundamental, no plano macroeconômico, para impedir qualquer aceleração da inflação por pressão de demanda e para indicar aos mercados que não há razão para elevar o risco-Brasil. Controlada a demanda, não há por que esperar a aceleração da inflação, além do aumento modesto e provisório que de-

correrá da depreciação da taxa de câmbio provocada pela baixa dos juros. Por outro lado, não há por que falar em suspensão da rolagem da dívida, já que a taxa de juros básica que está sendo baixada é a referente a reservas bancárias para as quais não há alternativa senão a remuneração pela taxa do *overnight* ou taxa básica. Por outro lado, do ponto de vista estritamente das contas públicas, o ajuste fiscal com forte redução da despesa corrente é essencial para que se possa aumentar a poupança e o investimento do Estado. Não se está buscando baixar a taxa de juros apenas para terminar com uma captura do patrimônio público: o objetivo principal é aumentar o investimento público, estimular o investimento privado e, com uma taxa de acumulação de capital superior a 25%, voltar a crescer.

A estratégia de redução da taxa de juros implica, portanto, um aumento temporário da inflação causado pela depreciação cambial. Temporário porque a economia brasileira não é mais indexada. Quando a inflação era inercial, qualquer choque inflacionário implicava um novo patamar de inflação. Hoje, embora ainda haja serviços públicos indexados — algo que é importante combater —, a indexação é marginal. Deixando de haver o fator acelerador da inflação, e não havendo o mantenedor, a inflação voltará a cair. Fica claro, assim, que a política de metas de inflação é incompatível com a mudança de regime que a estratégia de baixa da taxa de juros implica. Um país pode seguir à risca um modelo de meta de inflação como o usado pelo Banco Central quando experimenta tempos normais, quando não está em uma armadilha de juros altos da qual precisa necessariamente escapar. Para sair de um equilíbrio perverso, porém, a política de metas de inflação é contraproducente.

Se o rigor no controle das despesas públicas for conservado ao mesmo tempo em que se baixa determinadamente a taxa de juros de curto prazo, que nesse momento não estará mais onerando a dívida pública brasileira mas apenas as reservas bancárias, a armadilha da taxa de juros poderá ser superada. O risco de que essa ação aumente perigosamente a taxa de inflação é muito pequeno e de que leve ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, nenhum, já que a baixa dos juros empurraria a taxa de câmbio para baixo. O risco de os credores internos não financiarem a dívida pública é também zero, na medida em que eles serão remunerados por uma taxa de mercado — a taxa de juros de longo prazo. O risco de o setor financeiro não aceitar a taxa de juros de curto prazo é igualmente zero, já que não têm alternativa de aplicação de curto prazo dos seus recursos. Quanto ao risco de que os credores externos parem de financiar a dívida, esta não é uma questão real, já que não se está baixando a taxa de juros que os remunera (a taxa de longo

prazo), mas apenas a taxa de curto prazo que, não mais indexando títulos públicos, nesse momento, poderia deixar de ser chamada de Selic.

A redução da taxa de juros será completada com a depreciação da taxa de câmbio e a diminuição da grande volatilidade que caracteriza essas duas taxas. Conforme observa com clareza Paula (2006: 20), “em um contexto definido pela coexistência de um regime de câmbio flutuante com um regime de metas de inflação, em condições de liberalização da conta de capital, há uma forte relação entre a política monetária e a política cambial: a volatilidade excessiva da taxa de câmbio gera problemas de gerenciamento da política macroeconômica, além de afetar negativamente as decisões de investimento. Uma política macroeconômica que resulte em uma redução da volatilidade da taxa de câmbio e da taxa de juros terá efeito positivo tanto sobre crescimento econômico — uma vez que as decisões de investimento e de produção são estimuladas pela melhoria do ambiente econômico e pela própria política macroeconômica e o comportamento presente e futuro da demanda agregada pela redução das incertezas que afligem os tomadores de decisão — quanto à manutenção da estabilidade de preços, dado o importante papel da taxa de câmbio na criação de pressões inflacionárias na economia brasileira”. A redução da volatilidade da taxa de juros só será alcançada se houver disciplina fiscal e uma política monetária competente que tenha como objetivo permanente uma taxa de juros moderada e estável. A redução da volatilidade da taxa de câmbio, por sua vez, só será lograda na medida em que o país rejeite a política de crescimento com poupança externa, não incorra em déficits em conta corrente crônicos e conte com amplas reservas internacionais.

Não há nenhuma razão para pensar que o Brasil e os demais países em desenvolvimento estejam condenados a um permanente desequilíbrio externo estrutural. Essa era uma tese do velho desenvolvimentismo que, curiosamente, a ortodoxia convencional adotou, mas o novo desenvolvimentismo rejeita baseado não apenas na falta de fundamento lógico para o argumento, mas principalmente porque os países asiáticos dinâmicos demonstram empiricamente sua falsidade: devido à sobre-apreciação da taxa de câmbio e à política de crescimento com poupança externa, crises de balanço de pagamentos são freqüentes nesses países, mas podem ser perfeitamente evitadas desde que haja determinação dos governos nessa direção. A administração da taxa de câmbio será feita estruturalmente através da recusa da política de crescimento com poupança externa e a acumulação de reservas internacionais. Os sábios conselhos da ortodoxia convencional quanto às inconveniências de excesso de reservas devem naturalmente ser desconsiderados, tanto

quanto a contraditória tese de que a taxa de câmbio não pode ser administrada. Para administrá-la vimos que a primeira alternativa é a da compra e esterilização de reservas. Enquanto, porém, o custo dessa compra for proibitivo por causa dos altos juros, a alternativa de controles de capital deve ser considerada.

Finalmente, as autoridades governamentais devem sempre ter em mente que tais políticas visam trazer crescimento econômico e, como conseqüência, menor desemprego e menores disparidades sociais. As regras da política monetária devem ser vistas como uma diretriz para a tomada de decisões e não como uma regra rígida. Especificamente na questão do desemprego, o relacionamento entre essa variável e a política monetária é muito importante. Contrariamente ao que argumentam alguns teóricos convencionais, a política monetária geralmente tem efeitos positivos e duradouros sobre as taxas de juros reais e, conseqüentemente, sobre a atividade econômica e o desemprego. Em outras palavras, ela influencia as taxas de desemprego, mais do que a ortodoxia convencional quer admitir.

UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

A economia brasileira se encontra quase-estagnada desde 1980, mas não estamos condenados à lógica que presidiu esse quadro. Embora a ortodoxia convencional adotada seja conseqüência da incapacidade da sociedade brasileira de agir como Nação, essa incapacidade não é um destino. Neste livro, toda a ênfase foi dada à política macroeconômica. A causa fundamental da quase-estagnação foi definida como a falta de estabilidade macroeconômica, expressa em taxas de juros e de câmbio que não garantem o equilíbrio intertemporal das contas públicas e das contas externas. As propostas de mudança centraram-se nas relativas ao equilíbrio macroeconômico. Isso não significa que basta mudar de forma bem-sucedida a política macroeconômica para que o país retome o crescimento. Outras medidas serão sempre necessárias. Reformas institucionais deverão continuar sendo realizadas para reduzir as desigualdades, compatibilizar o país real com o formal, fortalecer a Nação e suas instituições — o Estado e o mercado.

As reformas institucionais e as políticas públicas realizadas segundo critérios nacionais constituirão uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico. A ortodoxia convencional afirma que as instituições são fundamentais para promover o crescimento econômico, especialmente a proteção da propriedade e dos contratos. Não há dúvida quanto à relevância dessas

instituições específicas, mas o que realmente leva um país a se desenvolver, a transformar as estruturas econômicas e sociais do país, a melhorar os padrões de vida, a tornar mais legítimas as próprias instituições é uma estratégia nacional de desenvolvimento. A era do capitalismo global é o momento em que os impérios perderam função e legitimidade e todo o globo terrestre passou a ser coberto por Estados-nação. É o tempo no qual a unidade básica da sociedade continua a ser a família, mas a do mercado mundial passou a ser a empresa competitiva em nível internacional, e a do sistema político mundial, os Estados-nação ou países. Na globalização, portanto, os Estados-nação, ainda que mais interdependentes, tornaram-se economicamente muito mais estratégicos. O mundo em que vivemos está organizado em Estados-nação que competem e cooperam entre si. Sua interdependência nasce tanto de sua competição quanto de sua cooperação para estabelecer as normas do jogo da própria competição. Suas rivalidades continuam grandes, mas já não se resolvem através de guerras e sim através de normas ou acordos internacionais que regulem essa competição.

A diretriz básica a orientar o trabalho de revisão da estrutura institucional de um país é a da premiação de atividades produtivas e a penalização de atividades predatórias, tais como monopólios, cartórios, atividades *rent-seeking* e corrupção. O desenvolvimento econômico acelerado só ocorre em ambientes institucionais em que talentos e recursos são canalizados para a produção de riqueza e não para atividades predatórias de apropriação de riquezas produzidas. Por outro lado, para que o mercado seja um eficiente mecanismo de produção, os custos de transação, que são extremamente elevados no Brasil, precisam ser reduzidos. Além de se adotarem medidas mais decididas no sentido da defesa da competição, é necessária a reforma do sistema judiciário a fim de garantir a eficácia e a efetividade dos contratos. É especialmente importante reformar os códigos de processo civil e penal para tornar mais rápida a decisão judicial, ao mesmo tempo em que se implementa e aprimora o sistema de arbitragem. Aliás, essas políticas só terão eficácia se o ambiente institucional direcionar os estímulos e as penalidades com efetividade na direção correta.

Sob a pressão das ideologias vindas do Norte tornou-se inapropriado falar em classes sociais, mas elas continuam mais relevantes do que nunca. O desenvolvimento, hoje, depende de uma grande e informal aliança entre empresários do setor real, técnicos públicos e privados e trabalhadores — dos detentores, portanto, dos três fatores fundamentais do desenvolvimento econômico: capital e capacidade empresarial, conhecimento técnico e organizacional, e força de trabalho. Uma Nação só se constrói quando um acordo

desse tipo existe. Um acordo que não impeça conflitos internos, mas que garanta a solidariedade básica necessária para uma Nação.

O desenvolvimento almejado — e possível a partir do momento em que se recuperar a verdadeira estabilidade macroeconômica — terá que envolver toda a Nação. As duas condições básicas são a neutralização da tendência à sobre-avaliação da taxa de câmbio e a redução da taxa de juros. Um elemento essencial da nova estratégia nacional de desenvolvimento é o da construção de uma sociedade de consumo de massa. Essa idéia está presente no pensamento brasileiro desde os anos 1970, quando criticávamos o modelo concentrador de renda estabelecido pelos militares. A alternativa à concentração de renda da classe média para cima que caracterizava o “modelo de subdesenvolvimento industrializado” (Bresser-Pereira, 1977) era uma economia que fosse ao mesmo tempo exportadora e voltada para o consumo de massa, e portanto para uma gradual desconcentração da renda. A criação de uma sociedade de consumo de massa permite compatibilizar crescimento com distribuição em uma sociedade em que a desigualdade não é apenas um problema de injustiça social: é um obstáculo maior ao desenvolvimento econômico. É uma oportunidade para um país caracterizado por alta concentração de renda. As próprias empresas produtoras ou distribuidoras de bens de consumo já se aperceberam deste fato, e nos últimos anos um dos grandes desafios que enfrentam é o de alcançar as classes C e D. A política de criação de uma sociedade de consumo de massa não é contraditória com a de exportação a não ser no curtíssimo prazo, porque esta precisa de uma taxa de câmbio competitiva, e a depreciação inicial necessária implica em redução de salários. No médio prazo, porém, a continuidade de uma política de distribuição de renda e a constituição de uma sociedade de consumo de massa só é compatível com a retomada do crescimento se for combinada com uma política exportadora que estabeleça os parâmetros de eficiência da produção de bens comercializáveis. Conforme salienta João Paulo de Almeida Magalhães (2006: 195), “qualquer uma das duas estratégias aplicada isoladamente tem poucas chances de sucesso [...], elas são naturalmente complementares. O sucesso da política exportadora determinará, de imediato, rápido crescimento do PIB, o que viabilizará a política distributiva, a qual, por sua vez, consolidará os ganhos inicialmente obtidos através do maior efeito multiplicador das exportações no mercado interno”.

Todas as mudanças deverão ocorrer sob a égide de uma nova coalizão política, que terá os empresários do setor produtivo como atores fundamentais, os políticos e a alta burocracia como os dirigentes do processo, e o novo desenvolvimentismo como estratégia nacional de desenvolvimento a ser se-

guida. Terá o novo desenvolvimentismo condições de se tornar hegemônico no Brasil como o foi no passado o desenvolvimentismo? O fracasso da proposta convencional me deixa confiante que sim. Já vimos que, seguindo o receituário dos países ricos, reformas e ajustes de todos os tipos foram realizados, mas não houve desenvolvimento na América Latina. O México, que adotou integral e formalmente todo o receituário vindo do Norte ao se associar com os Estados Unidos na Nafta, mantém sua economia quase-estagnada desde então. O Chile tem sido usado como exemplo de ortodoxia convencional, mas é um país pequeno e as políticas que adota estão mais próximas do novo desenvolvimentismo do que da ortodoxia convencional.⁵ A crise da Argentina de 2001 foi um *turning point*: foi o réquiem da ortodoxia convencional, porque nenhum país adotou mais fielmente seus preceitos, nenhum presidente de um país dedicou-se mais ao *confidence building* do que Carlos Menem. Depois da crise, a Argentina de Kirchner e do ex-ministro da economia Roberto Lavagna começa a se definir como uma experiência concreta de novo desenvolvimentismo. As indicações são cada vez mais claras de que a Argentina aprendeu com a experiência dolorosa que teve ao aceitar tão fielmente as recomendações da ortodoxia convencional.

Conforme afirmou Lavagna (2006) resumindo sua política econômica, “a partir de abril de 2002, fizemos um questionamento diferente: só sobre o aumento do consumo e do emprego seria possível mobilizar o investimento, ganhar produtividade e ir criando um círculo virtuoso com mais consumo e mais emprego [...] Tivemos que rejeitar todas as receitas do FMI: rejeitamos a idéia de compensar o sistema bancário em massa pela desvalorização, rejeitamos a idéia de que uma aceleração da inflação poderia servir para liquidar passivos do sistema financeiro e rejeitamos a idéia de dar compulsivamente títulos aos depositantes em vez de seus depósitos, rejeitamos também reformas tributárias ou a idéia de que o superávit fiscal poderia ser alcançado operando somente pelo lado do gasto”.

⁵ O Chile deu um passo perigoso no sentido da ortodoxia convencional ao assinar um tratado bilateral com os Estados Unidos em 2005, e, nesse tratado, renunciar a qualquer controle de câmbio. Esse tratado poderá implicar a “mexicanização” do Chile, ou seja, levá-lo a uma quase-estagnação tão ou mais grave que a brasileira. O termo “mexicanização” foi usado por um economista associado à ortodoxia convencional, Ilan Goldfajn (2006), para indicar um país que caminha para a quase-estagnação. Esse fato é significativo porque nenhum país na América Latina se rendeu mais ampla e oficialmente à ortodoxia convencional do que o México, ao fazer parte da Zona de Livre Comércio do Atlântico Norte desde o início dos anos 1990.

Os representantes da ortodoxia convencional tentam equiparar a Argentina com a Venezuela ou a Bolívia, sugerindo nos três países “o mesmo populismo”, mas isso não faz sentido. A Argentina é um país com um nível de desenvolvimento e de maturidade política muito maior do que os outros dois. A ortodoxia convencional acusa o governo Kirchner de ter uma inflação de 11% ao ano, e de implantar alguns controles de preços. Nesse ponto o Brasil está melhor. Mas na Argentina a despesa pública está sob controle, a taxa de juros é muito baixa, e, não obstante toda a pressão que o Fundo Monetário Internacional está fazendo, a taxa de câmbio mantém-se relativamente depreciada ao mesmo tempo que os grandes produtos de exportação pagam um imposto que evita o problema da doença holandesa. Em consequência, a taxa de crescimento na Argentina tem sido em média três vezes maior do que no Brasil. O argumento de que se trata de “mera recuperação do nível anterior de produção” já se desgastou na medida em que aquele país já superou aquele nível. Na verdade, a Argentina está mostrando um caminho, e é uma demonstração viva da vacuidade dos cálculos de PIB potencial com os quais a ortodoxia convencional busca justificar as baixas taxas de crescimento brasileiras. No momento em que o Brasil sair da armadilha macroeconômica em que está preso, sua taxa de crescimento será tão surpreendentemente alta como é hoje a da Argentina.

Por outro lado, o pensamento novo-desenvolvimentista, além de contar com economistas do desenvolvimento e com macroeconomistas conhecidos e atuantes, está sendo renovado com novos economistas formados nos cursos de doutorado brasileiros. Na Argentina e no Chile também existem eminentes economistas que se identificam com essa estratégia. O problema de hegemonia ideológica, porém, não está resolvido. Os países da América Latina só retomarão o desenvolvimento sustentado se seus economistas, seus empresários e sua burocracia de Estado se lembrarem da experiência bem-sucedida que foi o antigo desenvolvimentismo, fizerem a crítica das distorções a que foi sujeito pelo populismo dos anos 1980 e forem capazes de dar um passo à frente. Já fizeram a crítica dos erros cometidos e já se deram conta dos fatos históricos novos que a tornaram superada. Precisam agora reconhecer que a revolução nacional que então estava acontecendo, tendo esse antigo desenvolvimentismo como estratégia nacional, foi interrompida pela grande crise dos anos 1980 e pela onda ideológica neoliberal vinda do Norte. Precisam aprofundar o diagnóstico da quase-estagnação provocada pela ortodoxia convencional. Precisam olhar com atenção para a estratégia nacional de desenvolvimento dos países asiáticos dinâmicos. Precisam participar da grande obra coletiva nacional que é a formulação do novo de-

envolvimentismo — da nova estratégia nacional de desenvolvimento para seus países.

Minha percepção é a de que essa tomada de consciência está em pleno processo. O desenvolvimento da América Latina sempre foi um desenvolvimento “nacional-dependente”, porque suas elites foram continuamente conflitantes e ambíguas, ora se afirmando como Nação, ora cedendo à hegemonia ideológica externa. Esse processo, porém, tem um elemento cíclico e tudo indica que o tempo do neoliberalismo e da ortodoxia convencional passou e que novas perspectivas estão se abrindo para o Brasil e para a América Latina. Nos anos 1980 o grande desafio que os países latino-americanos enfrentaram com êxito foi o de restabelecer a democracia; fracassaram, porém, em reencontrar o caminho do desenvolvimento. Falharam porque se propuseram a reformar o Estado sem considerar a Nação; porque no movimento necessário de dar mais espaço ao mercado na coordenação econômica, acabaram por enfraquecer o Estado. Nos anos 2000, o grande desafio que se coloca ao Brasil é o de reconstruir sua Nação; só assim poderá completar a reforma do Estado, contar com um Estado forte e democrático e competir com êxito no quadro do capitalismo global.