

DO “CONSENSO DE WASHINGTON” À “PROPOSTA DE SÃO PAULO”?

Robert Boyer

Prefácio ao livro

luiz carlos bresser-pereira

mondialisation et compétition

*pourquoi quelques pays émergents
réussissent
alors que d'autres non*

ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE
PARIS
2009

Uma reflexão geral vinda da América Latina

A crise dos anos 1930 teve sérias consequências para a América Latina, a ponto de suscitar a emergência de uma escola de economia original, chamada “estruturalista”, cuja reflexão partia dos problemas específicos dos países do continente sul-americano. Mas com o progressivo mau funcionamento da economia e as recorrentes crises financeiras, essa escola perdeu vigor. Desde os anos 1980, a América Latina tornou-se o campo privilegiado de aplicação das estratégias de liberalização tanto internas como externas. Assim, as organizações internacionais armaram, na Argentina, no Brasil e no México, construções teóricas que tinham sido elaboradas para dar conta da evolução dos grandes países industrializados. Todo o interesse deste livro é tirar as consequências de três décadas de experimentações e conceber, a partir daí, tanto um quadro teórico original como recomendações para a renovação das políticas desenvolvimentistas impulsionadas por um estado-nação forte. As crises foram tão numerosas e os fracassos foram ocasionalmente tão retumbantes — pensemos na derrocada da Argentina em 2001 — que seus ensinamentos

podem valer bem além da América Latina. Tanto mais que esta obra estabelece esclarecedoras comparações com as estratégias elaboradas nos países asiáticos.

Outro interesse desta análise é partir de uma epistemologia e de uma metodologia bem diferentes daquelas que caracterizam a maioria das pesquisas contemporâneas. Em vez de projetar um modelo teórico sobre trajetórias nacionais, por natureza recalcitrantes a tais simplificações, o autor forja seu diagnóstico a partir de seu conhecimento fino e multiforme da experiência brasileira. Na verdade, depois de ter feito estudos de direito, Luiz Carlos Bresser-Pereira foi sucessivamente empresário, ministro da Fazenda, ministro encarregado da reforma do Estado e, hoje, é pesquisador e professor. É essa profundidade de campo histórica que dá todo o valor ao quadro analítico proposto. Mas em vez de fechar-se na especificidade do desenvolvimento na América Latina, Luiz Carlos Bresser-Pereira trabalha na elaboração de uma teoria geral graças a permanentes comparações com outras trajetórias, em especial as de certos países asiáticos. Esse hábil cruzamento do tempo e do espaço contrasta com a tentação, de um lado, de uma axiomatização *a priori*, de outro, da busca de regularidades econométricas sem teoria.

O continente latino-americano no posto avançado da pesquisa de uma nova estratégia de desenvolvimento

Convém lembrar que o Chile posterior ao golpe de Estado explorou em todas as direções, de modo precoce, as consequências de uma estratégia voluntarista de liberalização. Assim, ali foram experimentados praticamente os primeiros fundos de pensão por capitalização, e a abertura financeira com suas consequências para a estabilidade dos bancos, a ponto de suscitar estratégias corretivas dos excessos da liberalização. Não foi nesse país que se procedeu a uma nacionalização do sistema bancário para evitar sua bancarrota, a uma forte taxação das exportações de cobre, bem como à instauração de um controle eficaz de entrada de capitais?

Na Argentina, que nos anos 1990 foi considerada pelas organizações internacionais o melhor aluno do Consenso de Washington, a queda foi mais dura ainda. Envolveu não só a esfera econômica e financeira mas toda a sociedade e a própria organização política. Frente a um fracasso tão grande, talvez não tenha sido uma surpresa observar, a partir de 2002, os

novos governos explorarem uma política totalmente distinta, baseada na reconquista da soberania monetária, na escolha de um regime de câmbio favorável ao crescimento e na retomada pelo Estado do controle dos grandes serviços coletivos.

O próprio Brasil experimentou grande variedade de políticas econômicas, tanto desenvolvimentistas, no sentido da CEPAL, como destinadas a lutar contra a inflação e, mais recentemente ainda, a eliminar a pobreza e a fome. Além disso — o que está longe de ser desprezível —, a comunidade dos economistas brasileiros tem refletido, de longa data, sobre a especificidade dos problemas do desenvolvimento latino-americano e produzido análises originais. O presente livro faz parte dessa trajetória intelectual e contribui para renovar a pertinência da “escola estruturalista”.

É possível conceber a evolução tanto das teorias quanto das políticas econômicas como expressão de um lento processo de aprendizagem em reação às grandes crises econômicas e financeiras. A partir daí, não surpreende que a chamada crise dos *subprimes* encontre sua origem, nos Estados Unidos, no excesso de inovações e numa situação de liberalização financeira quase total. Sem dúvida, por causa do efeito da transmissão internacional os países latino-americanos também são atingidos via comércio e crédito, mas eles aprenderam a desenvolver dispositivos anti-crisis que atenuam as consequências depressivas da crise americana. Ademais, por meio de um longo e doloroso processo a maioria dos países latino-americanos convergiu progressivamente para uma política que visa um crescimento compatível com um mínimo de justiça social.

O trítico da nova política econômica

No oposto das receitas de vocação universal e atemporal pregadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, Luiz Carlos Bresser-Pereira toma o cuidado de limitar seu propósito a uma categoria bem específica de economias nacionais: a dos países de renda média que já são capitalistas e dispõem de um viveiro de empresários e de uma classe média, mas ainda assim continuam a ser subdesenvolvidos. Ademais, os três princípios gerais que ele expõe para permitir a esses países retomarem o desenvolvimento devem ser combinados de modo idiossincrático por cada economia nacional, levando em conta sua história, sua especialização e suas escolhas políticas. A originalidade dessa estratégia é medida tanto em

relação às antigas teorias estruturalistas da CEPAL como em relação à teoria convencional que dominou os dois últimos decênios.

- A primeira ruptura se refere ao papel respectivo dos capitais estrangeiros e da poupança nacional. Enquanto os economistas neoclássicos insistiam, nos anos 1980, na importância dos fluxos internacionais de capitais para promover o desenvolvimento, a observação mais elementar assim como as análises mais sofisticadas mostraram o caráter errôneo e perigoso dessa visão. De um lado, a enorme poupança dos países asiáticos sustentou, em grande parte, o consumo dos lares americanos. De outro, assim como uma abertura ao comércio internacional pode se revelar favorável ao crescimento, assim também a abertura da conta de capital é problemática. De fato, ela provoca uma sobrevalorização da moeda nacional e, por conseguinte, uma contração do setor exportador, e essa fraqueza produtiva acaba desembocando numa crise da balança de pagamentos e, por extensão, do sistema bancário, desde o momento em que este se endividou em moeda internacional. Disso resulta *o primeiro pilar do novo desenvolvimentismo: garantir o desenvolvimento graças à poupança nacional*. Essa estratégia permite obter taxas de juros muito mais baixas que as necessárias para atrair um capital estrangeiro que teme a desvalorização da moeda nacional. Ainda que seja para instituir, se necessário, uma forma inteligente de controle de capitais.

- Segunda ruptura em relação à ortodoxia neoclássica, a taxa de câmbio não está condenada a ser pura variável de mercado, em resposta à otimização das carteiras em escala internacional. Com efeito, desde que os governos não contam mais com o afluxo de capitais para financiar o investimento — e com muita frequência o consumo! —, a política monetária e cambial reencontra certo grau de autonomia. *O segundo pilar do novo desenvolvimentismo* é, portanto, a *escolha de um regime de câmbio competitivo* que favoreça o crescimento nacional. O livro de Luiz Carlos Bresser-Pereira pode ser lido como uma defesa em favor do papel determinante da taxa de câmbio como variável — macroeconômica e microeconômica — central. A aposta é que essa estratégia é viável, mesmo no contexto de finanças globalizadas e pouco submetidas a regras coletivas. De fato, a desvalorização da moeda nacional teve um papel determinante em inúmeros países asiáticos, entre eles, claro, o Japão, e, mais recentemente, a China. Não se deve esquecer

que o controle mais ou menos rigoroso das entradas de capitais é um instrumento que deu provas tanto no Chile quanto... paradoxalmente, na Suíça.

- A terceira novidade diz respeito ao papel e à *autonomia do Estado*. No passado, a aceitação de consideráveis déficits orçamentários, volta e meia sob a pressão de governos qualificados muito facilmente de “populistas”, era vista como favorável ao desenvolvimento. Frequentemente tratava-se de confundir o curto prazo com o médio e o longo prazo, o deslizamento da conjuntura com as transformações de um crescimento sustentável. Mais ainda, o financiamento dos déficits públicos esbarrou em um ou outro dos dois obstáculos: seja uma aceleração da inflação, se esses déficits eram monetizados pelo Banco Central, seja uma grande fragilidade financeira, se o Estado recorria a credores estrangeiros e se endividava em moeda internacional. A posição do autor é radical e forte: para bem implantar uma política de desenvolvimento nacional é absolutamente necessário que o Estado tenha *uma política fiscal e orçamentária rigorosa*, de maneira que possa impor à sociedade estratégias favoráveis no longo prazo, por exemplo, em termos de política industrial e de estratégia de inovação.

Esses três eixos são complementares no sentido em que se fortalecem mutuamente e em que a ausência de um compromete a realização dos dois outros. Uma visão alternativa às concepções tradicionais, que com muita frequência afirmam que uma estratégia canônica e única, bastaria para propulsar o desenvolvimento: o tudo-mercado, a transparência, a boa governança, a abertura internacional, o estímulo à inovação, a formação etc.

Uma proposta que vem a calhar

Este livro, especialmente concebido para o público francês, é publicado num momento histórico excepcional: o da derrocada, nos Estados Unidos, do modelo de crescimento alavancado pelo crédito às famílias e o do questionamento dos benefícios da inovação financeira desenfreada sob o efeito de uma quase completa liberalização.

- Com a derrocada da *economia islandesa*, em novembro de 2008, agora está claro para todos que um boom alimentado pelo *afluxo brutal e maciço de capitais estrangeiros* leva necessariamente a uma crise maior. Esta já era a lição da crise asiática de 1997: hoje ela

adquire um alcance geral e quase universal, ultrapassando a experiência do Sudeste asiático. Portanto, no futuro será preciso pensar em organizar a intermediação financeira, essencialmente em escala doméstica, e mesmo em escala de zonas de integração regional (países do Mercosul, Ásia do Sudeste e, claro, o espaço da União Européia). Entre parênteses, essa lição também vai se aplicar aos Estados Unidos, que não mais poderão continuar baseando seu crescimento num afluxo permanente de capitais vindos do resto do mundo.

- A quase-totalidade dos países é, assim, convidada a renunciar aos encantos, mas também aos perigos, da financeirização desenfreada. É muito provável que os países de antiga industrialização se orientem para um *crescimento puxado pela inovação*, graças a uma forma ou outra de política que anteriormente era qualificada de industrial. Para os países em vias de desenvolvimento, a questão da *melhor política de recuperação* está colocada em termos novos.

- Sabe-se que a *trajetória chinesa* viola a maioria dos princípios do finado Consenso de Washington: imbricação da política com a economia, escolha de um regime de câmbio e controle dos capitais de curto prazo, política explícita de recuperação através de uma configuração institucional original. Assim, certos analistas pensaram perceber um novo Consenso de Pequim. Luiz Carlos Bresser-Pereira interpreta o crescimento chinês à luz de sua construção teórica... e a distância não é tão grande com o que se poderia qualificar de Consenso de São Paulo.

- Por fim, a derrocada do sistema financeiro americano e a severidade da decorrente recessão recolocaram no primeiro plano o papel do *Estado como avalista da viabilidade de uma economia de mercado* que, entregue a si mesma, sempre acaba por levar a uma crise mais ou menos grave. Isso é muito mais legítimo e estimável do que um Estado indo socorrer interesses privados dominantes, socializando suas perdas, e tendo consentido à apropriação privada ganhos consideráveis acumulados pelo setor financeiro.

Durante as grandes crises, as regularidades econômicas anteriores se rompem, de modo que os governos têm um papel determinante na exploração das formas de recomposição das instituições econômicas que pilotam o desenvolvimento. Aí está um convite aos países de

renda média para que se interroguem sobre a pertinência do novo desenvolvimentismo tal como proposto por *Modialisation e Compétition*.

Um plano decerto necessário mas talvez insuficiente

O mérito deste livro é claro: propõe refundar o desenvolvimento a partir dos três pilares que são a poupança nacional, a escolha de um regime de câmbio e a instituição do Estado como vetor das opções coletivas. Será suficiente para superar definitivamente os obstáculos que continuam a inibir o desenvolvimento latino-americano?

- Não se deve negar a importância da taxa de câmbio real como vetor da especialização e variável essencial na formação da renda. Pode-se assim *vencer a “doença holandesa”* e livrar os países latino-americanos de um crescimento puxado pela exportação de produtos primários? De um lado, as políticas industriais de recuperação correm o risco de esbarrar na toda-poderosa indústria manufatureira chinesa — que goza de rendimentos de escala sem precedentes —, que pesa sobre a possibilidade de uma re-industrialização maciça desses países. As dificuldades trazidas pelas *maquiladoras* mexicanas demonstram a importância do fator deslocalização das bases da industrialização provocado pelas empresas multinacionais. De outro lado, quase todos os países já industrializados exploram um crescimento impulsionado pela inovação, de modo que uma estratégia de inovação dos países de renda média supõe opções estratégicas não redundantes em relação às dos países que se situam na fronteira tecnológica e estão condenados a inovar.

- Como salienta diversas vezes Luiz Carlos Bresser-Pereira, a taxa de câmbio real é talvez a variável-chave para muitos países em desenvolvimento, no sentido de que ela determina as lucratividades relativas dos diversos setores e contribui para a formação da renda disponível das famílias. Não devemos também considerar os fatores gerais que moldam a *distribuição da renda*? Nesse terreno, é muito provável que as fortíssimas desigualdades latino-americanas sejam um obstáculo ao estabelecimento de um regime de crescimento com mais justiça social. Em outras palavras, como reequilibrar a divisão salário-lucro e reduzir as desigualdades de renda antes do imposto e das prestações sociais?

- Finalmente, a América Latina, e em particular o Brasil, é rica em experiências de intervenções visando reduzir a pobreza e, por conseguinte, as desigualdades. Como construir os lineamentos de um sistema de solidariedade social em economias em que o trabalho informal representa o essencial da atividade? Qual deveria ser o sistema fiscal mais adaptado? Podemos conceber sistemas de cobertura social originais como complemento necessário a esse novo desenvolvimentismo?
- Será que o tamanho de uma economia não é um critério importante para a instalação de um programa desses? Uma pequena economia muito aberta, ou muito dependente, por exemplo, das receitas petrolíferas, pode ter acesso a esse tipo de estratégia? Para as economias de tamanho médio, o espaço pertinente não seria o das zonas de integração regional? Mas, nesse caso, como gerir os regimes nacionais de câmbio se também pretendemos nos beneficiar de uma estabilização monetária e financeira garantida em nível regional? A questão expressa todo o seu sentido no seio do Mercosul quando consideramos, por exemplo, as relações entre a Argentina e o Brasil. Implicitamente a estratégia pregada pelo autor não visaria, sobretudo, os grandes países como o Brasil, a China, a Índia e, quem sabe, a Rússia?

As condições políticas dessa estratégia

Como se terá entendido, este livro abre um programa de pesquisa que está longe de se concluir. Um leitor crítico poderá recriminá-lo por postular que basta que um Estado seja pouco endividado para ser capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento. É, sem dúvida, uma condição necessária, mas talvez não suficiente. Com efeito, importaria buscar, graças a uma análise de economia política, as condições sociais e políticas que permitam a emergência e a sustentabilidade de tal programa. Que acontece quando as elites econômicas e políticas apostaram, de longa data, na estratégia da globalização, favorável a seus próprios interesses mas muito prejudicial para a coesão e a estabilidade da sociedade? Quais poderiam ser as alianças políticas motoras desse novo desenvolvimentismo: um bloco hegemônico composto de empresários — esclarecidos —, de uma classe média e de uma burocracia weberiana portadora do interesse geral? Mas como legitimar, nas sociedades democráticas, esse programa junto aos grupos menos favorecidos? A esse respeito, uma

reflexão sobre as estratégias comparadas dos governos Kirchner na Argentina e Lula no Brasil seria bem-vinda. Desejamos que este livro encontre o sucesso que merece: trata-se de uma contribuição esclarecedora numa época marcada por incertezas radicais e, às vezes, por uma ausência de visão de longo prazo, tornando problemática a saída da atual crise financeira.

Paris, 10 de dezembro de 2008

(tradução de Rosa Freire d'Aguiar)