

Capítulo I

O novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento

Luiz Carlos Bresser-Pereira e Paulo Gala

Entre os anos 1930 e 1970, a América Latina e principalmente seus dois maiores países, Brasil e México, se industrializaram e apresentaram elevadas taxas de crescimento. Esse desenvolvimento, que também ganhava momentum nos demais países subdesenvolvidos, deu origem, após a Segunda Guerra Mundial, à teoria estruturalista da CEPAL. Essa teoria, e a respectiva estratégia nacional de desenvolvimento, surgiram no quadro da crise das oligarquias agrário-exportadoras dependentes associadas aos países ricos, e embasou teoricamente as coalizões políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e industrializantes de modo a envolver a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores urbanos. Esse desenvolvimento teórico ocorreu na periferia do capitalismo dentro do quadro mais amplo do pensamento keynesiano e da teoria econômica do desenvolvimento. Entretanto, a crise econômica nos países centrais, nos anos 1970, abriu espaço para a hegemonia da ideologia neoliberal, para a volta da teoria econômica neoclássica à condição de mainstream e para as políticas econômicas convencionais baseadas na suposição de mercados autorregulados. Enquanto isso ocorria no centro do mundo capitalista, a teoria estruturalista entrou em crise, primeiro na América Latina, porque, desde o final dos anos 1960, foi desafiada internamente pela teoria da dependência,¹ e, segundo, porque

1 Sobre as razões pelas quais a teoria da dependência – principalmente a teoria da dependência associada – contribuiu internamente para a crítica do pensamento estruturalista

nos anos 1980 a grande crise da dívida externa, causada pela política de crescimento com poupança externa, tornou os países da região vulneráveis à nova hegemonia conservadora e às suas propostas de reforma institucional e de políticas econômicas: o consenso de Washington. Dominante desde o começo dos anos 1990, essa ortodoxia convencional não demorou a dar maus resultados, inicialmente no México (1994), que foi o primeiro país a adotá-la, depois no Brasil (1998), e, finalmente, no quadro da grande crise da Argentina (2001). Na Ásia, a crise de quatro países, em 1997, que aceitaram a política de crescimento com poupança externa e, no ano seguinte, a crise da Rússia que no governo Boris Yeltsin se submeteu inteiramente às diretivas do Oeste, foram outros sinais do fracasso da ortodoxia convencional. Entretanto, foi na crise global de 2008, que alguns dos remédios que os países ricos receitavam para os países em desenvolvimento, principalmente a desregulamentação do sistema financeiro, se revelaram fatais para os próprios autores das receitas, o que tornou esse fracasso definitivo.

De um lado, diante do fracasso da macroeconomia neoclássica e do consenso de Washington, e, de outro, do tempo passado desde que a teoria estruturalista latino-americana foi formulada, era necessário atualizar essa teoria e sua respectiva estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional-desenvolvimentismo – para dar conta das novas realidades. Quando a teoria estruturalista foi desenvolvida há 60 anos, alguns países latino-americanos estavam envolvidos nas suas respectivas revoluções capitalistas – ou seja, em suas revoluções nacionais e industriais –, enquanto outros continuavam países primário-exportadores e dependentes. Hoje, os primeiros países, dentre os quais estão a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica, o México e o Uruguai, já são países de renda média, capitalistas e democráticos, que produzem bens manufaturados ou serviços, utilizam tecnologia sofisticada e competem no quadro da globalização. Portanto, os países mudaram, e mudou o quadro econômico internacional no qual eles devem competir para crescer, tornando-se, por isso, necessário um “aggiornamento”, ou uma atualização das

latino-americano ao se tornar dominante nos anos 1970, ver Bresser-Pereira (2006, 2009b).

ideias – uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e um novo desenvolvimentismo adaptado à nova realidade histórica.

Desde o início dos anos 2000, vários economistas latino-americanos vêm procurando desenvolver uma alternativa estruturalista e keynesiana para os países de renda média, em termos teóricos de política econômica. Neste trabalho denominamos “novo desenvolvimentismo” a estratégia nacional de desenvolvimento apropriada para nosso tempo, e “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” o resultado do esforço em adicionar ao estruturalismo uma abordagem mais sistemática da macroeconomia do desenvolvimento. Alertamos que essa análise é principalmente válida para os países de renda média que já se industrializaram. Para aqueles que ainda continuam primário-exportadores, seria necessário fazer uma série de ressalvas que escapam ao objetivo deste *paper*. Na primeira seção, apresentamos oito teses da teoria estruturalista original, na segunda e na terceira seções, cinco teses adicionais de macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e um gráfico-síntese; finalmente, na quarta e na quinta seções compararemos o novo desenvolvimentismo respectivamente com o velho nacional-desenvolvimentismo e com a ortodoxia convencional. Teremos sempre como referência países de renda média para os países pobre, essas ideias também podem ser úteis, mas precisam ser adaptadas.

Tabela 1: América Latina e Países Asiáticos Dinâmicos – crescimento *per capita*

	América Latina – maiores países	Países asiáticos dinâmicos
1951-1980	2,61	3,98
1981-2007	1,11	4,99

Fonte: Penn Table 6.3 August (2009) growth rate of Real GDP per capita (RGDPCH); Observação: maiores países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia México, Peru e Venezuela; países asiáticos dinâmicos: China, Índia, Indonésia, Vietnam, Coreia do Sul, Tailândia, Taiwan, Malásia, Singapura.

Partimos do fato de que a América Latina, que se desenvolvia e se industrializava aceleradamente entre 1930 e 1980, desde então ficou para trás em relação aos países asiáticos dinâmicos. A Tabela 1 não deixa qualquer dúvida a respeito. Nos anos 2000, alguns países latino-americanos apresentaram taxas de crescimento mais satisfatórias, mas elas decorreram do aumento dos preços das *commodities* exportadas, e não da retomada da industrialização. Em geral, implicaram a apreciação das moedas locais, e não são sustentáveis no médio prazo. Nosso pressuposto é o de que, no quadro da globalização, a competição entre os Estados-nação aumentou de forma que o desenvolvimento econômico e o *catching-up* dependem da adoção de estratégias nacionais de desenvolvimento baseadas em modelos econômicos com o necessário poder de explicação e de previsão. Enquanto isto não voltar a ocorrer, os países latino-americanos poderão crescer, mas a taxas inferiores às necessárias ao *catching-up* e muito inferiores às dos países asiáticos dinâmicos. É verdade que esses países, cujas estratégias de desenvolvimento são essencialmente novo-desenvolvimentistas, não elaboraram uma teoria econômica nova. Foram essencialmente pragmáticos. Não cremos, porém, que o pragmatismo asiático seja suficiente para convencer as sociedades latino-americanas a adotarem uma estratégia nacional de desenvolvimento sem que essa tenha um sólido embasamento teórico.

TESES ORIGINAIS DA TEORIA ESTRUTURALISTA LATINO-AMERICANA

O estruturalismo latino-americano surgiu no Chile, no âmbito da Cepal, no final dos anos 1940, tendo, entre seus economistas fundadores, Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto. As novas ideias integravam uma escola de pensamento mais ampla, a teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*), originada no Norte, no âmbito da transição da Liga das Nações para a Organização das Nações Unidas.² O sistema de ideias que constitui o estruturalismo

2 Além dos quatro economistas latino-americanos citados, participaram também da *development macroeconomics* original Albert Hirschman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal,

latino-americano original é complexo e a literatura sobre ele é ampla. Cremos, entretanto, tomando por base Ricardo Bielschowsky (1988), que podemos sintetizá-lo em oito proposições: (1) a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, da qual se deduziu a necessidade de intervenção do Estado na economia; (2) o papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico; (3) o caráter estrutural do desenvolvimento que não ocorre com qualquer combinação de setores como pressupõe a teoria econômica neoclássica, mas da transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto, o que justificou a política de industrialização; (4) o entendimento do subdesenvolvimento não como um estágio atrasado de desenvolvimento mas como um resultado da subordinação da periferia aos países que originariamente se industrializaram, o que explica a tese da necessidade da construção de uma nação em cada país, bem como a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento para que o *catching up* fosse bem sucedido; (5) a oferta ilimitada de mão de obra que reprimia salários e causa insuficiência de demanda ou de oportunidades de investimento lucrativas para os empresários; (6) a tese da indústria infante, que justificava a proteção tarifária à indústria manufatureira e o modelo de industrialização substitutiva de importações; (7) a convicção de que a estabilidade de preços no mesmo nível dos países ricos era improvável devido às imperfeições do mercado, principalmente devido à resposta lenta da oferta de alimentos aos aumentos da demanda, e (8) a crença de que os países latino-americanos não dispunham da poupança necessária para financiar o desenvolvimento e que a elasticidade-renda de suas importações era maior do que a elasticidade-renda nos países ricos de suas exportações de bens primários, o que justificava buscar o *big push* ou o crescimento com poupança externa.

Dada essa relação de proposições, que estão resumidas no Quadro 1, é necessário saber quais delas ainda são válidas e quais se tornaram relativamente superadas pela *mudança de estágio* de desenvolvimento dos países. Não vamos resumir o conteúdo das oito teses, porque se fizéssemos

Hans Singer, Michael Kalecki, Ragnar Nurkse e Rosenstein-Rodan.

isso nos arriscaríamos a ser incompletos e inexatos. O importante, neste artigo, é reafirmar a atualidade de pelo menos cinco delas (por isso tantos economistas continuam estruturalistas), e sugerir que três delas talvez já possam ser abandonadas, por terem sido superadas no tempo pelo desenvolvimento dos países latino-americanos. São elas a tese da indústria infante, a tese da inflação estrutural e a tese da necessidade de poupança externa para o desenvolvimento econômico. Examinemo-las brevemente.

TESE 5: ARGUMENTO DA INDÚSTRIA INFANTE

O estruturalismo original pressupunha que as economias latino-americanas estavam apenas começando seu processo de industrialização, e, portanto, usavam o clássico argumento da *indústria infante*, originalmente desenvolvido por Alexander Hamilton, para concluir pela necessidade de proteção à indústria manufatureira nacional e à estratégia de industrialização substitutiva de importações. Ainda se pode falar de indústrias infantis nos países pobres da América Latina, mas nos de renda média esse argumento não mais se sustenta. Para todos, uma política industrial estratégica que dê apoio principalmente às empresas que têm condição de ser competitivas, mas que necessitam transitoriamente de um apoio governamental, continua naturalmente necessária.

TESE 7: INFLAÇÃO ESTRUTURAL

Essa era a tese mais especificamente macroeconômica da teoria estruturalista e foi muito importante no debate dos anos 1950 e 1960. Entretanto, pelo menos nos países de renda média, também está superada. O principal ponto de estrangulamento, do lado da oferta que causava inflação estrutural, era o da produção de bens agrícolas para consumo interno, cuja oferta não respondia com a rapidez necessária às variações na demanda e nos preços. Outra fonte de inflação estrutural era o setor externo. Tais pontos de estrangulamentos eram próprios de economias nas quais a produção ainda não havia assumido plenamente a lógica capitalista. Hoje, os mercados de alimentos e os demais mercados já se desenvolveram nos países da região, de forma que sua resposta lenta aos aumentos de demanda que a teoria da inflação estrutural pressupunha perdeu grande parte de sua validade.

Quadro 1: Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento

	Teoria estruturalista original	Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida.
2	Caráter estrutural do desenvolvimento	Mantida.
3	Papel central do Estado no desenvolvimento	Mantida (e modificada): o Estado tem um papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico.
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida.
5	Indústria infante legitimando a proteção tarifária	Superada (para países de renda média).
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que a produtividade devido à oferta ilimitada de mão de obra.	Mantida. (É uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento).
7	Inflação estrutural	Superada. (Países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas).
8	Restrição externa ou modelo dos dois hiatos	Abandonada (devido à crítica à política de crescimento com poupança externa exposta na Tese 11).
9	Acrescentada	A taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e do investimento.
10	Acrescentada	Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio o que cria uma insuficiência de demanda para exportações.
11	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta a industrialização.
12	Acrescentada	Crítica à política de <i>deficit</i> em conta-corrente ou de crescimento com poupança externa, o que aumenta mais o consumo do que os investimentos.
13	Acrescentada	Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico.

TESE 8: NECESSIDADE DA POUPANÇA EXTERNA

Finalmente, a tese da *necessidade de poupança externa* que, como veremos, é central para a teoria convencional e que estava presente na teoria estruturalista por meio do modelo dos *dois hiatos*, não se sustenta e também deve ser abandonada. O modelo dos dois hiatos formalizava a crença de que os países latino-americanos enfrentam uma permanente restrição de divisas externas que precisaria ser sanada com *deficit* em conta-corrente financiados por empréstimos ou investimentos externos. Não se considerava, entretanto, que os *deficit* em conta-corrente em que incorriam podiam ter uma causa mais simples e mais de mercado: a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio decorrente da tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio (Tese 10), que tem como uma de suas causas a política de crescimento com poupança externa (Tese 12), que aprecia a moeda nacional e causa a substituição da poupança interna pela externa.

CINCO TESES ADICIONAIS

A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento parte do pressuposto keynesiano de que os principais estrangulamentos no crescimento e no pleno emprego estão do lado da demanda. O lado da oferta é naturalmente também fundamental – principalmente a educação, o progresso técnico, uma boa infraestrutura –, mas o problema fundamental consiste em aproveitar os recursos disponíveis mediante investimentos que também aumentam a capacidade de oferta do país. Essa macroeconomia estruturalista, que está se definindo na primeira década do século XXI caracteriza-se por duas tendências estruturais que limitam as oportunidades de investimento: a tendência da taxa de salários a crescer menos do que a produtividade e a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. A primeira limita o crescimento do mercado interno, e foi salientada e amplamente discutida por Celso Furtado e pelos demais membros da escola estruturalista. Ela tem como causa fundamental a oferta ilimitada de mão de obra existente nos países em desenvolvimento (que constitui a Tese 6 da teoria estruturalista). Os economistas neoclássicos argumentavam que os países em desenvolvimento devem crescer com concentração de renda e, portanto, com

salários que cresçam abaixo da produtividade, “porque os ricos poupam mais do que os pobres”, mas essa tese não se sustenta empiricamente, primeiro, porque não é a poupança que determina o investimento, mas é esse que (devidamente financiado internamente) determina a poupança; segundo, porque os ricos têm alta propensão a consumir e seu consumo tende a se dirigir para bens importados. Por outro lado, é necessário lembrar que no longo prazo, supondo-se um progresso técnico neutro, o aumento dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade, além de ser necessário para que existam oportunidades de investimento lucrativo para os empresários, é compatível com a manutenção da taxa de lucro no nível satisfatório, desde que o progresso técnico seja neutro.

A segunda tendência e a manobra intelectual correlata de “libertar” a taxa de câmbio do nicho da teoria monetária na qual estava escondida ou presa e colocá-la no centro do processo do desenvolvimento econômico são partes essenciais da nova macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Dentre as cinco teses adicionais, apenas a Tese 13 – uma tese óbvia, mas importante, segundo a qual o *deficit* público deve ser responsabilmente evitado, a não ser em situações de recessão – não está relacionada diretamente com a taxa de câmbio.³

TESE 9. A TAXA DE CÂMBIO É VARIÁVEL-CHAVE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico porque coloca todo o mercado externo à disposição das empresas nacionais realmente competentes do ponto de vista administrativo e tecnológico. Dado o progresso técnico em curso (a variável básica do crescimento do lado da oferta), o desenvolvimento econômico é função da taxa de investimento. Ora, uma taxa de câmbio competitiva estimula os investimentos orientados para a exportação e aumenta correspondentemente a poupança interna. Estimula os investimentos das

3 Essas teses e mais amplamente a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e o novo desenvolvimentismo estão discutidos em *Globalização e Competição* (Bresser-Pereira). Porém, a ideia de que o conjunto de modelos presentes nesse livro constitui uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento não estava clara para mim.

empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial, as quais não seriam competitivas no plano internacional se a taxa de câmbio fosse cronicamente sobreapreciada. Quando o nível da taxa de câmbio corresponde ao “equilíbrio industrial”, toda a imensa demanda externa é aberta para as empresas realmente competentes que usem a melhor tecnologia disponível no mundo. Em um país que não sofra da doença holandesa (são raros os países em que isso ocorre se utilizarmos o conceito amplo de doença holandesa), é a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a taxa de câmbio: a taxa de câmbio de “equilíbrio corrente”; nos demais países, é a taxa que inviabiliza setores econômicos comercializáveis, ao produzir bens e serviços com a utilização da tecnologia mais avançada no mundo.

TESE 10: EXISTE UMA TENDÊNCIA À SOBREALORIZAÇÃO CÍCLICA DA TAXA DE CÂMBIO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.⁴

Essa tendência é estrutural porque tem causas estruturais. A taxa de câmbio nos países em desenvolvimento não varia em torno de uma taxa de equilíbrio, como supõe a teoria econômica, nem flutua de forma bem comportada, como supõe a teoria convencional, nem de maneira volátil, como afirmam os economistas keynesianos. Não é o mercado, mas são as crises de balanço de pagamentos que determinam seus ciclos. Não havendo qualquer política de administração da taxa de câmbio que neutralize essa tendência, o ciclo começará por uma crise que depreciará de forma abrupta e violenta a taxa de câmbio. Essa, que, quando se iniciou o ciclo, estava abaixo do “equilíbrio corrente” (que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país), deprecia-se violentamente para, em seguida, passar a se apreciar puxada por dois fatores estruturais: primeiro, a doença holandesa a leva até o nível de equilíbrio corrente e, em seguida, os fluxos de capitais atraídos pelas taxas de lucro e de juros, que tendem a ser mais elevadas, continuam a apreciá-la levando ao *deficit* em conta-corrente. Essa atração estrutural, somada a políticas equivocadas que não são estruturais mas são recorrentes, continuarão a apre-

4 Essa seção está baseada em Bresser-Pereira e Gala (2007).

ciar a taxa de câmbio até que uma nova crise de balanço de pagamentos interrompa o processo. São elas: a política de crescimento com poupança externa, a política de âncora cambial, a política de âncora cambial revestida de política de metas de inflação, a política de “aprofundamento financeiro” e, finalmente, o populismo cambial. Na medida em que as autoridades do país praticam essas políticas, ao mesmo tempo em que continuam a se negar a administrar a taxa de câmbio, o país entrará em *deficit* em conta-corrente, se endividará e gradualmente perderá a confiança dos credores, que, em certo momento, determinam o *sudden stop*, ou seja, deixam de rolar a dívida externa do país. Esse entra em crise de balanço de pagamentos que, novamente, deprecia a moeda nacional.

TESE 11: DOENÇA HOLANDESA⁵

A doença holandesa é uma falha de mercado que sobreaprecia de forma permanente a taxa de câmbio, mas é consistente com o equilíbrio intertemporal da conta-corrente. Ainda que Celso Furtado (1957) tenha chegado perto do conceito de doença holandesa ao estudar a economia venezuelana, esse obstáculo maior à industrialização dos países em desenvolvimento não foi considerado pela teoria econômica do desenvolvimento e pela teoria estruturalista latino-americana. Essa falha de mercado era percebida, porém, de forma intuitiva. As tarifas de importação que o estruturalismo latino-americano advogava não foram, afinal, principalmente protecionistas, mas uma forma efetiva de neutralização dessa doença do lado das importações. Por outro lado, aqueles países que subsidiaram a exportações de bens industriais nos anos 1970 (como o Brasil e o México) também neutralizaram a doença holandesa do lado das exportações sem que isso lhes estivesse claro. A tarifa de um lado e o subsídio do outro, do qual eram excluídas as *commodities* que davam origem à doença holandesa, acabavam por ser, na prática,

5 Esta seção está baseada em Bresser-Pereira (2008).

equivalentes a um imposto sobre essas *commodities* – e esse imposto é a forma correta de neutralizá-la.⁶

A doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais, pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. Definida nesses termos, a doença holandesa é uma falha de mercado que, ao inviabilizar setores econômicos de bens comercializáveis eficientes e tecnologicamente sofisticados, impede a mudança estrutural – a diversificação industrial do país – que caracteriza o desenvolvimento econômico. Diversos autores distinguem a doença holandesa da maldição dos recursos naturais: enquanto a primeira seria uma falha de mercado, a segunda decorreria da corrupção ou do *rent seeking* que a abundância desses recursos propicia aos países nos quais o Estado é fraco, com frequência capturado por interesses privados. Embora o problema da corrupção exista em todos os países e seja mais grave em países pobres, onde há rendas ricardianas a serem capturadas por indivíduos corruptos, não diferenciamos os dois conceitos porque, por um lado, a corrupção não é um problema econômico mas criminal, e, por outro, porque a ênfase na corrupção implica desconsiderar o fenômeno econômico propriamente dito: a sobreapreciação permanente ou crônica da taxa de câmbio que a doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais provoca.

A doença holandesa é um problema antigo, próprio de economias monetárias, mas recebeu esse nome porque só foi identificada nos anos 1960, na Holanda, quando seus economistas verificaram que a descoberta de gás natural e sua exportação estavam apreciando a taxa de câm-

6 Por exemplo, no Brasil, nos anos 1970, a tarifa média de importação era de 50% e o subsídio para a exportação de manufaturados era também em média de 50%. Dessa forma, os bens agropecuários que não contavam com o subsídio pagavam um “imposto disfarçado” de 33,3% sobre o preço exportado.

bio e ameaçavam destruir toda a sua indústria. Apenas na década de 1980 apareceram os primeiros trabalhos acadêmicos sobre ela (Corden e Neary, 1982; Corden, 1984). Até hoje, a literatura sobre o tema é escassa e insuficiente. A doença holandesa é *permanente ou crônica*, porque o mercado não a controla. As exportações das *commodities* que, graças ao custo mais baixo do que o existente nos países menos eficientes que participam do mercado, ao mesmo tempo em que originam uma renda ricardiana para o país, definem a taxa de câmbio no equilíbrio corrente. A sobreapreciação é, assim, compatível com o equilíbrio intertemporal das contas externas podendo e pode, portanto, produzir efeitos negativos sobre uma economia por um tempo indefinido.

Como a doença holandesa define a taxa de câmbio de equilíbrio corrente em um nível mais apreciado que o do equilíbrio industrial (é essa diferença que define e estabelece a gravidade da maldição dos recursos naturais), os bens produzidos com tecnologia no estado da arte não são economicamente viáveis em um mercado competitivo. Por isso, em um país que padece dessa doença, uma empresa de bens comercializáveis que adota a melhor tecnologia mundial só será viável se uma condição pouco realista se verificar: se sua produtividade na produção desse bem for superior à produtividade lograda pelos demais países concorrentes em um grau igual ou maior do que a sobreapreciação causada pela doença.

Os *sintomas* mais importantes da doença holandesa são a sobreapreciação cambial, o baixo crescimento do setor manufatureiro, o rápido crescimento do setor serviços, os salários médios elevados em relação ao nível de desenvolvimento econômico do país, e o desemprego (Oomes e Kalcheva, 2007). Como se trata de uma falha de mercado do lado da demanda que limita a existência de oportunidades de investimento na indústria manufatureira, ela só existe quando há desemprego em um país, ou, em outras palavras, quando o país tem condições técnicas e administrativas de investir na produção de bens com tecnologia mais sofisticada e salários mais altos, mas a taxa de câmbio vigente impede que esses investimentos sejam realizados. Não obstante o desemprego, a doença holandesa implica salários artificialmente elevados. Pode, entre-

tanto, ocorrer que os salários sejam também baixos, porque a mão de obra é abundante e desorganizada nesse país. A distribuição das rendas ricardianas envolvidas na doença holandesa variará de país para país, dependendo, assim, da capacidade de pressão ou de *rent-seeking* dos diversos grupos.

Os países atingidos pela doença holandesa, ou exportam há muito um recurso natural mas jamais se industrializaram, ou lograram industrializar-se durante algum tempo, porque neutralizaram a doença holandesa consciente ou inconscientemente, mas, depois, adotaram a abertura financeira, perderam o controle de sua taxa de câmbio, e entraram em processo de desindustrialização prematura. No primeiro caso, o país jamais neutralizou a doença holandesa, que assume um caráter relativamente permanente. Seu sintoma claro é o fato de esse país não produzir outros bens comercializáveis, a não ser aqueles beneficiados pelas rendas ricardianas da doença holandesa. Se o país já tem uma produção e uma exportação significativas de recursos naturais que lhe permitiram acumular capital e ter uma classe empresarial expressiva, mas não tem indústria de bens comercializáveis, é um sinal de que sofre de uma grave doença holandesa.

A *gravidade* da doença holandesa é dada pela diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a de equilíbrio corrente. Quanto maior for a diferença, maior será a gravidade da doença. A *neutralização* da doença holandesa, por sua vez, é lograda quando a política de administração da taxa de câmbio a torna competitiva por ter êxito em levá-la do nível de equilíbrio corrente para o nível do equilíbrio industrial. Uma taxa de câmbio *competitiva*, portanto, é aquela igual à taxa de câmbio de equilíbrio industrial. A neutralização da doença holandesa se faz, principalmente, mediante a imposição de um imposto ou a retenção sobre as exportações da *commodity*, igual à diferença em moeda das duas taxas, que desloque a sua curva de oferta para cima até o nível industrial. Essa medida é efetiva, porque as empresas que exportavam de forma lucrativa a *commodity* pela taxa de câmbio de equilíbrio corrente depois do imposto só podem produzir e exportar se a taxa de câmbio estiver no equilíbrio industrial – a taxa que viabiliza os demais

setores econômicos de bens comercializáveis. Ao impor um imposto, o ideal seria que o governo não gastasse os recursos, mas os usasse para criar e investir em um fundo soberano, de forma a não pressionar a taxa de câmbio com entradas de capitais do governo. Como consequência de a taxa de câmbio estar no equilíbrio industrial, o país terá um *superavit* em conta-corrente e, desde que aplique o recurso no fundo soberano, um *superavit* fiscal.

Como medir a gravidade da doença holandesa, g , ou qual o imposto sobre o valor de venda do bem que o leva do equilíbrio corrente para o industrial? Ela será igual à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, e_i , e a taxa de equilíbrio corrente, e_c , dividida pela exportação.

$$g = (e_i - e_c) / x$$

Um exemplo simples ajuda a compreender o problema. Suponhamos o país A e o país B. No A, a doença holandesa é amena, de forma que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente (e_c) é de 2 e a de equilíbrio industrial (e_i) é de 3 unidades monetárias do país A por dólar. Já no país B, a doença é grave: a taxa de câmbio de equilíbrio corrente é a mesma, mas a taxa de câmbio de equilíbrio industrial é de 40 unidades monetárias desse país por dólar. No país A, portanto, a gravidade da doença holandesa é relativamente pequena, de 33,3% em relação ao preço de venda do bem em moeda local, enquanto no país B a gravidade é muito maior, de 95%.

$$g_A = (3 - 2) / 3 = 33,3\%.$$

$$g_B = (40 - 2) / 40 = 95\%.$$

Para neutralizar a doença holandesa no país A, bastará um imposto de 33,3%, enquanto no país B será necessário um imposto de 95%. Em um país produtor de bens agropecuários, a gravidade da doença holandesa deverá estar próxima do caso A; em um país exportador de petróleo, poderá chegar ao nível do caso B.

TESE 12: POLÍTICA DE CRESCIMENTO COM POUPANÇA EXTERNA IMPLICA GERALMENTE ALTA TAXA DE SUBSTITUIÇÃO DA POUPANÇA INTERNA PELA EXTERNA.⁷

A política de crescimento com poupança externa ou de o país incorrer em *deficit* em conta-corrente e em endividamento externo não causa o aumento do investimento esperado, mas a sobreapreciação da taxa de câmbio e a substituição da poupança interna pela externa. Vimos que a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio decorre, primeiro, da doença holandesa, que traz a taxa de câmbio até o equilíbrio corrente, e, em seguida, dos fatores que estimulam a entrada de capitais. Dentre esses fatores, a política de crescimento com poupança externa é a mais importante – aquela que traz mais perigos ou riscos para o país. Para a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, é falsa a tese “óbvia” da teoria econômica convencional, segundo a qual os países em desenvolvimento necessitam de poupança externa para crescer. Apenas em alguns casos o *deficit* em conta-corrente, retoricamente chamado de poupança externa, auxilia o país a se desenvolver. Normalmente, causa elevada taxa de substituição da poupança interna pela externa, de forma que não é o investimento mas o consumo e a dívida externa que crescem. Supondo-se constantes as reservas internacionais do país, a taxa de câmbio será apreciada ou competitiva a depender do saldo ou do *deficit* em conta-corrente visado pelos *policymakers*.⁸ Quanto mais apreciada for a taxa de câmbio, mais altos serão os salários (dos trabalhadores) e os ordenados (da classe média profissional) reais, porque baixa o preço relativo dos bens de consumo internacionalmente comercializáveis em relação aos preços dos serviços não comercializáveis, dentre os quais estão os salários e os ordenados. Em consequência, os lucros dos capi-

7 Esta seção baseia-se em Bresser-Pereira (2009a: cap. 4).

8 A existência de *deficit* em conta-corrente está associada à relativa apreciação do câmbio e, portanto, poderia implicar uma pressão de mercado para que ela se depreciasse e o *deficit* fosse zerado. Entretanto, como estamos falando aqui de uma “estratégia”, isso significa que as autoridades econômicas estão satisfeitas com o *deficit* e, principalmente por meio de uma política de juros altos, procuram manter a taxa de câmbio no nível relativamente apreciado consistente com ele.

talistas cairão, seja porque, pelo lado da renda, os salários e os ordenados aumentaram, seja porque, pelo lado da demanda, as empresas diminuirão suas expectativas de lucro em investimentos voltados para a exportação, e, assim, investirão menos. A elasticidade dos salários e dos ordenados reais em relação à variação da taxa de câmbio será tanto maior para cada família quanto maior for sua propensão marginal a consumir e maior for a sensibilidade das exportações e importações à taxa de câmbio. Lucros, salários e ordenados, portanto, além de dependerem, substancialmente, do nível de produtividade da economia e do seu padrão de distribuição de renda, dependem da taxa de câmbio.

Supondo-se que trabalhadores recebam um salário nominal e adquiram bens comercializáveis e não comercializáveis, teremos que o custo de vida dos trabalhadores e o *salário real* dependerão do câmbio nominal e da parcela de bens comercializáveis em sua cesta de consumo. Supondo-se, adicionalmente, que os preços sejam formados na economia de acordo com a conhecida regra kaleckiana, que relaciona o nível de preços com o salário nominal, com o nível de produtividade e com o *mark-up*, teremos que uma desvalorização do câmbio (que por definição é o aumento do preço dos bens e dos serviços comercializáveis em relação aos não comercializáveis) significará uma queda do salário real, já que a cesta de consumo do trabalhador, constituída principalmente por bens comercializáveis, custará mais caro.

Quanto aos *lucros*, sabemos que, de um lado, a taxa de lucro é o inverso da taxa de salário, e, de outro, depende dos investimentos, que, por sua vez, além de dependerem da taxa de lucro esperada dada a taxa de juros, dependem da demanda por exportações (que, por sua vez, dependem de uma taxa de câmbio competitiva ou de equilíbrio).

Dadas essas premissas, vejamos como a política de crescimento com poupança externa levará a uma taxa de substituição da poupança interna pela externa. Podemos pensar tanto do lado da demanda e da renda quanto do da oferta. Do lado da demanda e da renda, quando a taxa de câmbio se torna apreciável, as expectativas de lucro na realização de investimentos voltados para as exportações caem, caem os investimentos, caem os lucros e cai a poupança interna, de forma que

a poupança externa substitui a poupança interna, ao invés de aumentá-la. Já do lado da oferta, o aumento real dos salários dos trabalhadores e dos ordenados da classe média profissional implicará um aumento do consumo. Consequentemente, diminui a poupança interna, e, de igual modo, a poupança externa substitui a poupança externa, ao invés de aumentá-la.

Poder-se-ia argumentar que o aumento dos salários dos trabalhadores em economias de desenvolvimento médio, nas quais prevalece uma elevada concentração de renda, não é algo negativo, e não reduzirá necessariamente a taxa de lucro se houver insuficiência de demanda. É preciso deixar claro que os aumentos de salário decorrentes da diminuição de juros, aluguéis, e lucros especulativos são sempre bem-vindos em uma economia nacional. Afinal, o objetivo principal das políticas de desenvolvimento econômico é aumentar os salários ou os padrões de vida. Não cremos, porém, que um aumento artificial dos salários por meio da sobreapreciação da taxa de câmbio se inclua entre as formas de aumento de salário desejáveis.

De que depende a taxa de substituição de poupança interna pela externa? Do lado da renda ou da oferta, essa taxa depende da variação dos salários e ordenados em relação à apreciação do câmbio, da variação dos lucros em relação ao câmbio, relações que podem ser consideradas razoavelmente estáveis, e principalmente da propensão marginal a consumir. Esta última, por sua vez, dependerá da diferença entre a taxa de juros e a taxa de lucros, ou seja, das oportunidades de investimento vigentes na economia. Em uma situação normal, as oportunidades de investimento lucrativo serão modestas e, em consequência, a propensão marginal a poupar será elevada. Caso esteja havendo um crescimento muito acelerado e haja grandes oportunidades de lucro, além de a classe capitalista usar uma parte maior de sua renda esperada e auferida em investimento, aumentando sua propensão marginal a investir, haverá também um aumento da propensão marginal a consumir com base nos aumentos dos salários da classe operária e, sobretudo, dos ordenados da classe média. Como resultado, a taxa de substituição da poupança

Se, por exemplo, a taxa de investimento em um determinado período varia de 20 para 21% do PIB, enquanto nesse mesmo período o *deficit* em conta-corrente ou poupança externa aumentou 4% do PIB, a taxa de substituição da poupança interna pela externa terá sido de 75%. Apenas 25% do dinheiro recebido do exterior se transformou efetivamente em investimento, pois os restantes 75% foram direcionados para consumo.

TESE 13. RESPONSABILIDADE FISCAL: O DEFICIT PÚBLICO ENFRAQUECE O ESTADO E CAUSA INFLAÇÃO, DEVENDO SER EVITADO, A NÃO SER EM MOMENTOS DE RECESSÃO.

Essa tese, evidentemente, estava implícita na teoria estruturalista e jamais foi posta em dúvida por seus principais representantes. No entanto, foi objeto de grave distorção, na medida em que, principalmente nos anos 1980, um keynesianismo vulgar criticava os economistas ortodoxos por defenderem a responsabilidade fiscal e propunha *deficit* fiscais crônicos para combater a insuficiência de demanda. Keynes distinguiu o orçamento corrente do de capital e cobrou o equilíbrio do primeiro.⁹Bresser-Pereira e Fernando Dall'Acqua (1981) defenderam Keynes contra esse tipo de populismo. Recentemente, Robert Skidelsky (2009: XVI), o notável biógrafo de Keynes, voltou ao tema ao afirmar que Keynes não era apóstolo de deficit fiscais; pelo contrário, “pode ser surpreendente para os leitores, mas Keynes pensava que os orçamentos do Estado deveriam normalmente apresentar superavit”. Luiz Fernando de Paula (2008: 225), por sua vez, assinalou que “Keynes defendia que o orçamento ordinário deveria estar equilibrado o tempo todo ou mesmo com superavit, que deveria ser transferido para o orçamento de capital, enquanto que este poderia estar transitariamente desequilibrado”.

A posição da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento em relação aos *deficit* públicos é semelhante à sua atitude em relação aos *deficit* em conta-corrente: é contra, a não ser em situações especiais. Vê nos dois *deficit* formas de desorganizar e enfraquecer o sistema

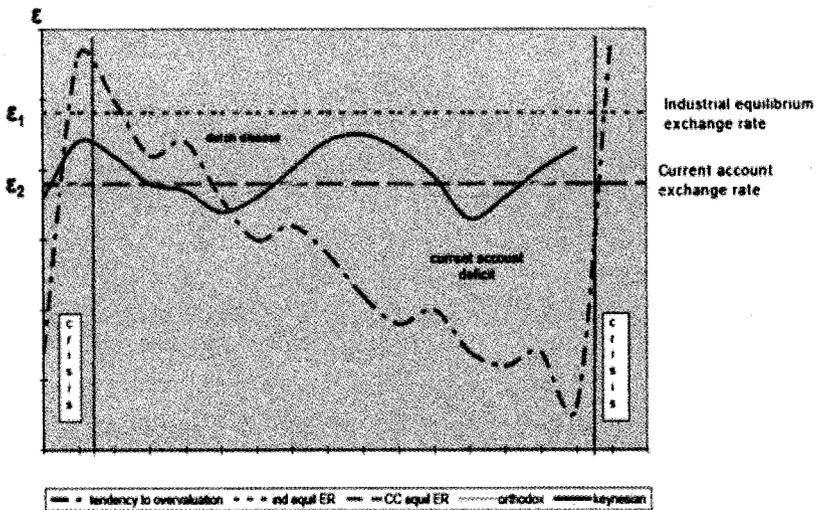
9 John Maynard Keynes, *Collected Writings*, vol. XXVII, capítulo 5.

econômico: em um caso, temos *irresponsabilidade fiscal*, no outro, *irresponsabilidade cambial*. Para que haja um desenvolvimento econômico com estabilidade, é necessário que a economia do Estado-nação seja solvente. Ora, os *deficit* em conta-corrente o enfraquecem, o tornam dependente dos credores externos, além de causarem inflação. É necessário também que o Estado seja capaz, porque essa instituição é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação, porque de sua regulamentação depende o bom funcionamento dos mercados. Ora, *deficit* orçamentários, no entanto, apenas enfraquecem o Estado.

GRÁFICO SÍNTESE

Com base nas quatro teses referentes à taxa de câmbio, podemos, no Gráfico 1, no quadro do *ciclo cambial*, ver e comparar três abordagens da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento: a abordagem da teoria convencional, para a qual a taxa de câmbio flutua de forma bem-comportada em torno da taxa de câmbio de equilíbrio corrente; a da teoria keynesiana, segundo a qual a taxa de câmbio flutua de forma volátil, mas ainda em torno da taxa de câmbio de equilíbrio corrente; e a tese da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento de acordo com a qual há uma tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. Existe a pressuposição de que o país sofra da doença holandesa, de forma que há uma linha para a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e outra para a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Enquanto no caso da teoria convencional e da keynesiana é ainda o mercado que controla a taxa de câmbio, no caso da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, esse papel é exercido pela crise de balanço de pagamentos. No gráfico, a seguir, na ordenada, temos a taxa de câmbio em termos de moeda nacional / moeda reserva, de forma que, quanto mais baixa a posição na curva de câmbio mais apreciada é a moeda nacional.

Figura 1: Tendência a sobrevalorização da taxa de câmbio



Dado o pressuposto de que o governo *não* administra a taxa de câmbio, a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio ocorre sob a forma de um ciclo relativamente longo, que tem início e término com crises cambiais ou de balanço de pagamentos. No momento da crise – um *sudden stop* decorrente da perda de confiança dos credores externos –, ocorre, como podemos ver no gráfico, uma brusca e violenta depreciação que pode levar a taxa de câmbio até um nível mais apreciado do que o do equilíbrio industrial. Em seguida, começam a operar as forças que nos países em desenvolvimento apreciam a moeda nacional. Primeiro, na suposição de que o país tenha a doença holandesa, cabe a ela puxar a taxa de câmbio até o nível do equilíbrio corrente. Se a doença for grave, esse primeiro movimento já representará uma grande apreciação. Mas, como a doença holandesa é compatível com o equilíbrio intertemporal da conta-corrente, a apreciação causada por ela para aí. Em seguida, a taxa de câmbio continua a ser apreciada e entra na área de *deficit* em conta-corrente. A causa estrutural desse segundo movimento é o fato de os lucros e ou juros de mercado serem mais elevados nos

países em desenvolvimento. Mais importantes, porém, são as causas de política econômica que continuam a pressionar a taxa de câmbio para baixo, porque atraem capitais externos: a política de crescimento com poupança externa, a política de âncora cambial, a política de metas de inflação que, na verdade, usa o câmbio como âncora nominal, e o “aprofundamento financeiro”, ou seja, a elevação dos juros reais para “tornar mais racional a atividade econômica” e atrair capitais. Essas quatro políticas fazem parte do receituário convencional. A elas se soma uma política dos políticos locais – o populismo cambial –, ou seja, a prática de fixar ou deixar ser apreciada a taxa de câmbio para que a inflação caia, os salários reais aumentem e o político seja reeleito (se a crise de balanço de pagamentos não sobrevier antes).

A partir do momento em que a taxa de câmbio cruza a linha ou a faixa do equilíbrio corrente, o país está em *deficit* que precisa ser financiado. Além disso, deverá ter uma dívida externa que continua a necessitar de financiamento. Durante um bom período, porém, a rolagem e o aumento da dívida externa se fazem com facilidade, porque os credores externos estão felizes com os belos juros e as comissões que recebem. A partir de um determinado momento, porém, seja porque a relação dívida/exportações está se tornando elevada demais (explicação básica para as crises cambiais na América Latina), seja porque o ritmo de crescimento do *deficit* em conta-corrente está elevado demais (o que aconteceu em quatro países asiáticos em 1997), os credores afinal perdem a confiança e suspendem os novos empréstimos, inclusive os de simples rolagem da dívida. É a crise, e temos novamente a abrupta depreciação da moeda nacional.

VELHO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Apresentada sumariamente a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, estamos agora em condições de apresentar de forma resumida o novo desenvolvimentismo. A melhor forma de fazê-lo é

compará-lo com o velho desenvolvimentismo e, em seguida, com a ortodoxia convencional ou com as políticas do consenso de Washington. Continuamos a nos referir a países de renda média. As teses da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento também se aplicam aos países pobres, mas com várias adaptações.

Para a comparação entre o velho e o novo desenvolvimentismo, o Quadro 2 é auto-explicativo. Dessa forma, e porque não temos espaço para mais, ao invés de discutirmos cada um dos cinco pares de políticas, limitar-nos-emos a algumas questões gerais. Todas as mudanças não são uma crítica ao nacional-desenvolvimentismo, mas refletem apenas o fato de que essa estratégia nacional de desenvolvimento pressupunha países pobres, enquanto o novo desenvolvimentismo pressupõe países de renda média. Para pensar os países pobres é preciso fazer adaptações. A primeira diferença – de uma industrialização substitutiva de importações para uma *industrialização orientada para as exportações* – reflete bem esse fato. O novo desenvolvimentismo defende o modelo exportador e considera superado o modelo substituidor de importações. No modelo exportador, os países em desenvolvimento têm a possibilidade de usar duas grandes vantagens – mão de obra barata e possibilidade de comprar ou copiar a tecnologia disponível. Por outro lado, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo uma 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.

Quadro 2: Velho e Novo Desenvolvimentismo

Velho desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
1. Industrialização orientada pelo Estado e baseada na substituição de importações.	1. Industrialização orientada para as exportações, combinada com o consumo de massas no mercado interno.
2. Papel central do Estado em obter poupança forçada e realizar investimentos.	2. Cabe ao Estado criar oportunidades de investimento e reduzir a desigualdade econômica.
3. A política industrial é central.	3. Política industrial subsidiária, mas estratégica.
4. Ambiguidade em relação aos deficit público e em conta-corrente .	4. Rejeição aos dois <i>deficit</i> . Se o país tiver doença holandesa, deverá apresentar <i>superavit</i> fiscal e na conta-corrente.
5. Relativa complacência em relação à inflação.	5. Nenhuma complacência em relação à inflação.

Enquanto no nacional-desenvolvimentismo o Estado tinha como tarefa completar a acumulação primitiva de capital e promover a revolução industrial, no novo desenvolvimentismo o *papel do Estado* diminui e o do mercado aumenta. Para o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover uma 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. Na mesma linha, para o velho desenvolvimentismo a política industrial era central. No novo desenvolvimento, ela continua importante, mas é estratégica, devendo voltar-se para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional.

O novo desenvolvimentismo *não é protecionista*. Apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva e a identifica com a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Supõe que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa” e por isso

precisam neutralizá-la para crescer. A neutralização da doença holandesa não implica protecionismo, mas a administração da taxa de câmbio, principalmente mediante a imposição de um imposto sobre as *commodities* que lhe dão origem. Conforme ensina a microeconomia, um imposto desloca a curva de oferta do bem para cima, porque os produtores só agora estarão dispostos a produzir a um preço maior, ou, se se tratar de exportação e se o preço internacional for dado, os produtores só estarão dispostos a produzir se a taxa de câmbio se depreciar no valor correspondente ao imposto. Dessa forma, há um deslocamento da taxa de câmbio do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial – e, assim, manter a *commodity* lucrativa ao mesmo tempo que viabiliza o restante da indústria que usa tecnologia internacionalmente competitiva.

O fato de a estratégia do novo desenvolvimentismo não ser protecionista não significa que os países devam estar dispostos a uma abertura indiscriminada. Devem, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e dos acordos regionais, negociar pragmaticamente 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, mas ainda há espaço para políticas dessa natureza, que, se pensadas estrategicamente, levando em consideração vantagens comparativas futuras, podem aparecer na medida em que as empresas apoiadas sejam bem-sucedidas.

ORTODOXIA CONVENCIONAL E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Para compararmos o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, podemos distinguir as estratégias de desenvolvimento das de estabilidade macroeconômica, embora ambas estejam intimamente conectadas. Começemos pelas diferenças mais diretamente relacionadas com o desenvolvimento econômico ou com o médio prazo. Tais diferenças já estão implícitas na discussão das 13 teses e estão resumidas no Quadro 3, de forma que haverá aqui apenas uma breve discussão. Ao

contrário do que acontece na comparação com o velho desenvolvimentismo, o problema geral aqui não é uma mudança de estágio de desenvolvimento, mas de *políticas equivocadas*: a ortodoxia convencional propõe um conjunto de reformas e políticas econômicas, muitas das quais estão eivadas de fundamentalismo de mercado, pois não interessam aos países em desenvolvimento, e sim a seus concorrentes no quadro da globalização – os países ricos.

Quadro 3: Ortodoxia convencional e novo desenvolvimentismo (crescimento)

Ortodoxia Convencional	Novo desenvolvimentismo
1. Não tem papel econômico para a nação.	1. A nação é o agente responsável pela definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento.
2. As instituições fundamentais para o crescimento são a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos.	2. A instituição-chave para o crescimento é uma estratégia nacional de desenvolvimento.
3. Reformas devem reduzir o tamanho do Estado e desregular os mercados.	3. Reformas devem fortalecer o Estado e os mercados – esses devem ser bem regulados.
4. O Estado não deve realizar política industrial, nem política de redistribuição.	4. A política industrial deve ser limitada e estratégica. Grande papel na distribuição da renda.
5. Não existem tendências estruturais a neutralizar.	5. Neutralizar a tendência à sobreapreciação da moeda e a salários crescerem menos que produtividade.
6. O crescimento deve ser financiado em boa medida por poupanças externas.	6. O crescimento deve basear-se em poupança interna.

A ortodoxia ignora o problema da *nação*, ou então pressupõe que nos tempos da globalização os Estados-nação perderam importância, enquanto o novo desenvolvimentismo afirma que, no quadro de competição generalizada que caracteriza a globalização, o agente fundamental do desenvolvimento econômico é a nação, porque cabe a ela – às

classes sociais razoavelmente acordadas entre si – definir uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição internacional. Ao contrário do que afirmam os economistas e os cientistas políticos novo-institucionais, a instituição fundamental para o desenvolvimento não é a garantia da propriedade e dos contratos. Essa garantia é necessária, mas os empresários são homens e mulheres que aceitam o risco desde que tenham a oportunidade para lucrar e crescer. A instituição ou o conjunto de instituições que tem esse papel é a estratégia nacional de desenvolvimento.

A ortodoxia convencional é *fundamentalista de mercado*. Acredita que “no princípio era o mercado”, uma entidade que tudo coordena de forma ótima, se for livre. Já o novo desenvolvimentismo considera o mercado uma instituição eficiente para coordenar sistemas econômicos, mas conhece suas limitações. Bons mercados, mercados eficientes, são mercados regulados. A alocação dos fatores é a tarefa que realizam melhor, mas mesmo aí apresenta problemas. O estímulo ao investimento e à inovação deixa muito a desejar. Sua capacidade de manter estáveis os mercados financeiros é insuficiente. 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 capaz – forte não à custa dos mercados, mas para que eles também sejam fortes. Se os homens são capazes de criar instituições que regulamentem 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, fazendo com que suas instituições cada vez sejam mais adequadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem exatamente para isso.

Enquanto o novo desenvolvimentismo rejeita a abertura ou a *globalização financeira*, é favorável à *globalização comercial* – a uma econo-

mia comercialmente aberta, competitiva. Mas sabe da necessidade de usar as negociações internacionais para obter contrapartidas, já que os mercados mundiais estão longe de ser livres. Tanto o novo desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional são favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo desenvolvimentismo, apoiado na experiência originalmente escandinava mas crescentemente europeia, da “flexiseguridade”, 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.¹⁰

Já começando a passar do médio para o curto prazo, uma diferença fundamental entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional está no fato de que essa prega com grande vigor algo que considera evidente: os países em desenvolvimento não teriam recursos para financiar seu crescimento e, portanto, deveriam recorrer à *poupança externa* – ou seja, deveriam incorrer em *deficit* em conta-corrente (definição de poupança externa) e financiá-los com empréstimos ou com financiamento diretos. Já vimos que essa política só é efetiva nos raros momentos em que o país já está crescendo muito e diminui a propensão marginal a poupar. Na grande maioria dos casos, é uma política equivocada que não aumenta o investimento, mas promove a substituição da poupança interna pela externa. O novo desenvolvimentismo entende que é não apenas possível mas necessário crescer com a própria poupança, como fazem todos os países que originalmente se desenvolveram e hoje são ricos. Isso não significa que o novo desenvolvimentismo seja contra o *investimento direto* externo. Sua oposição dirige-se aos deficit em conta-corrente. É perfeitamente possível beneficiar-se da tecnologia que trazem os investimentos diretos sem os utilizar para financiar deficit em conta-corrente. É o que, por exemplo, a China faz.

10 Sobre a flexiseguridade, ver Robert Boyer (2006).

Quadro 4: Ortodoxia convencional e novo desenvolvimentismo (macro)

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
7. O banco central tem um único mandato: a inflação. Outros objetivos devem ser buscados pelo restante do governo.	7. O governo e o banco central têm três mandatos: a inflação, a taxa de câmbio e o emprego – os três essenciais para o desenvolvimento.
8. O padrão fiscal deve ser definido em termos de <i>superavit</i> primário.	8. O padrão fiscal deve ser definido de forma mais rigorosa em termos de <i>deficit</i> público e de poupança pública.
9. A taxa de câmbio deve ser flutuante: não deve haver nem meta, nem política para a taxa de câmbio.	9. A taxa de câmbio deve ser flutuante, mas administrada. O objetivo é a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.
10. O banco central e o governo dispõem de um único mandato, cada um: respectivamente a taxa de juros de curto prazo e a política fiscal.	10. O banco central e o governo podem, adicionalmente, comprar reservas, impor controles de capital, etc.
11. A Política de rendas não é necessária ou desejável.	11. A Política de salário-mínimo e de rendas deve contribuir para que os salários cresçam com a produtividade.

As políticas macroeconômicas comparadas no Quadro 4 têm como pressuposto a necessidade de *estabilidade macroeconômica*, mas a ortodoxia convencional acaba restringindo o conceito de estabilidade ao controle da despesa pública e da inflação, enquanto o novo desenvolvimentismo a define mais amplamente e inclui em seu conceito a estabilidade de preços, o equilíbrio do balanço de pagamentos e um razoável pleno emprego.

A abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida da seguinte maneira: para garantir a estabilidade macroeconômica, o país deve manter um *superavit* primário que sustente 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 ins-

trumento, a taxa de juros de curto prazo; dado o desequilíbrio fiscal essa taxa que, embora seja o 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 a um mero *superavit* primário, mas a uma poupança pública positiva. Implica não apenas a redução das despesas correntes, mas também da taxa de juros. O Banco Central, em conjunto com o Ministério da Fazenda, têm três mandatos: controlar a inflação, assegurar o pleno emprego, manter a taxa de câmbio em nível compatível com a estabilidade do balanço de pagamentos e com o necessário estímulo aos investimentos voltados para a exportação. O Banco Central não conta apenas com um instrumento (a taxa de juros, contraditoriamente vista como endógena pela ortodoxia convencional), mas com vários. 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. Em países ricos em recursos naturais, como são praticamente todos os países latino-americanos, é necessário reconhecer que a doença holandesa aprecia artificialmente a moeda e inviabiliza a indústria. Sua neutralização não é fácil, porque implica depreciar a moeda – o que reduz os salários no curto prazo (aumenta-os fortemente no médio prazo) e causa uma inflação transitória, mas indesejável. A forma correta de neutralizar a doença holandesa é estabelecer de forma negociada um imposto variável sobre as exportações desses bens, de modo a manter a produção igualmente lucrativa (os produtores, portanto, nada perdem, porque o imposto é compensado pela depreciação). Esse imposto, que deve variar com a variação do preço internacional do bem, deve ter o valor necessário para deslocar a curva de oferta do bem do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial. Os recursos do imposto devem ser utilizados para constituir um *fundo soberano*. Não se deve, portanto, utilizar os recursos desse imposto para gastos correntes, a não ser uma pequena parte para

(1) financiar políticas sociais que compensem a queda dos salários, e (2) para se estabelecer um segundo fundo - um fundo de estabilização das *commodities* agropecuárias (se forem elas e não o petróleo a origem da doença holandesa). Tal fundo é necessário, porque a doença holandesa derivada de bens agropecuários geralmente não é grave. Seus preços são altamente instáveis e, em certos momentos, a queda dos preços pode tornar inviável sua produção, mesmo com o imposto zerado e à taxa de câmbio de equilíbrio corrente, tornando-se necessário subsidiá-los.

A ortodoxia convencional acusa os desenvolvimentistas de populistas. Se se entender o populismo como gastar mais do que se arrecada, há o *populismo fiscal* (expresso no *deficit* público não justificado por política anticíclica) e o *populismo cambial* (expresso no *deficit* em conta-corrente). O novo desenvolvimentismo rejeita frontalmente ambos os populismos. Quando se neutraliza a doença holandesa, defende-se o *superavit* em conta-corrente (derivado da deslocação da taxa de câmbio para o equilíbrio industrial) e o *superavit* público (derivado da não utilização dos recursos do imposto, a qual neutraliza a doença para financiar gastos correntes). Já no plano fiscal, a ortodoxia convencional contenta-se com um *superavit* primário que mantenha a dívida pública em um nível considerado não perigoso para os credores, e defende *deficit* em conta-corrente, porque por meio deles se cresceria com poupança externa.

CONCLUSÃO

Neste trabalho foram apresentadas as bases de uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que talvez possa ser considerada um segundo momento da teoria estruturalista latino-americana. Uma visão estruturalista, porque mantém a ideia de que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural – de inovação nos setores já explorados e de transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* e salários médios cada vez mais elevados.

Uma visão estruturalista, em segundo lugar, porque pressupõe duas tendências estruturais: a tendência de a taxa de salários crescer menos do que a produtividade e a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. Finalmente, uma teoria estruturalista porque vê por trás dessa segunda tendência dois fatores estruturais: a doença holandesa e o fato de que, devido à escassez relativa de capitais, as taxas de lucro e de juros nos países em desenvolvimento são mais elevadas do que nos países ricos.

Para serem bem sucedidos na grande competição, não apenas entre as empresas mas também entre os Estados-nação que é a globalização, cada país deve ter sua estratégia nacional de desenvolvimento – instituição fundamental para estimular o investimento e a poupança. Denominamos essa estratégia de novo desenvolvimentismo e vimos que seu êxito depende, essencialmente, da neutralização daquelas duas tendências que limitam o desenvolvimento econômico pelo lado da demanda: a tendência de a taxa de salários crescer menos do que a produtividade limita a demanda originada no mercado interno, enquanto a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio impede que os empresários nacionais acessem os mercados externos.

REFERÊNCIAS

- Bielschowsky, Ricardo (1988) *O Pensamento Econômico Brasileiro*, Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Boyer, Robert (2006) *La flexicurité danoisa? Quels enseignements pour la France?* Paris: Editions Rue d'Ulm.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006) “De la Cepal y del Iseb a la teoría de la dependencia”, *Desarrollo Económico*, 183, outubro-dezembro: 419-440.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) “Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach”, *Brazilian Journal of Political Economy* 28 (1) January: 47-71.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009a) *Globalização e Competição*, Rio de Janeiro: Elsevier-Campus; *Globalization and Competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009b) “From the national-bourgeois to the associated dependency interpretation of Latin-America”, approved for publication in the *Journal of Interamerican Studies* in April 2009.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Fernando Dall’Acqua (1991) “Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America”, *Journal of Post Keynesian Economics* 14(1): 29-38.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2007) “Por que a poupança externa não promove o crescimento”, *Revista de Economia Política* 27 (1): janeiro: 3-19.
- Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking away the Ladder*, Londres: Anthem Press.
- Corden, W. M. (1984) “Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation”, *Oxford Economic Papers*, 36 (3): 359-380.
- Corden, W. M. e J. P. Neary (1982) “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”, *Economic Journal*, 92 (368): 825-848.
- Furtado, Celso (1957 [2008]) “O desenvolvimento recente da Venezuela”, in Celso Furtado (2008) *Ensaio sobre a Venezuela*, Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Celso Furtado: 35-118.
- Kaldor, Nicholas (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keynes, John Maynard (1980) *Activities 1940-46 Shaping the Post World: Employment and Commodities: Collected Writings*, vol. XIII, Londres: Macmillan. Citado por Luiz Fernando de Paula (2008).
- Oomes, Nienke e Katerina Kalcheva (2007) “Diagnosing Dutch Disease: does Russia have the symptoms?” IMF Working Paper 07/102, abril.

- Paula, Luiz Fernando de (2008) “Política econômica para crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência para o Brasil”, in João Sicsú e Carlos Vidotto, orgs. (2008) *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
- Skidelsky, Robert (2009) *Keynes, The Return of the Master*, New York: Public Affairs.