

XIX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)

Área 2: História Econômica e Economia Brasileira

Subárea 2.3: Economia Brasileira Contemporânea

Sessões Ordinárias

QUE ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SEGUIR? O DEBATE DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

Arthur Gomes Moreira¹

Marcelo Arend²

RESUMO

Se formou na primeira década do século XXI um novo debate entre diferentes estratégias de desenvolvimento para o Brasil. Se no intervalo entre 1930 e 1980 havia uma ideologia intervencionista, com características e proporções distintas, que marcou a política econômica nacional, os vinte anos que sucederam esse interregno foram marcados pelo afastamento do Estado dos objetivos de desenvolvimento econômico para a superação do atraso. Constatado mais uma vez que esses objetivos não podem ser alcançados sem participação direta do Estado, fator imprescindível mas também longe de ser suficiente para lograr a superação do atraso, diferentes correntes se posicionam e elaboram material teórico-ideológico para estruturar estratégias consistentes para o país. O objetivo deste artigo é enumerar, contrastar e propor maior atenção sobre certos pontos que foram menos discutidos pelos defensores dessas correntes.

Palavras-chave: Estratégias desenvolvimentistas, desenvolvimentismo, planejamento econômico.

ABSTRACT

In the last decade a new debate between different development strategies for Brazil took place. Taken that between 1930 and 1980 an interventionist ideology with different characteristics and proportions marked the national economic policy, the following twenty years were marked by a distancing between the State and the goals of catching up. Noted again that these goals can not be achieved without direct participation of the State, indispensable factor however far from sufficient

¹ Mestrando em Economia, linha de Globalização e Desenvolvimento, pela Universidade Federal de Santa Catarina.

² Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina.

to promote the catching up, different groups are positioning and elaborating theoretical and ideological material to structure consistent strategies for the country. The purpose of this article is to enumerate, contrast and propose greater attention on certain points that were less discussed by the proponents of these strategies.

Key-words: Developmentalist strategies, developmentalism.

1 INTRODUÇÃO

A retomada do tema do desenvolvimentismo vem ganhando força nos últimos anos após um período em que a teoria de inclinação neoclássica dominou o cenário teórico na Economia. Aceito que o Estado tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, o debate está posto em certas estratégias claras e distintas que estão sendo discutidas pela academia e podem inclusive vir a integrar certos planos de governo e diretrizes de política econômica nas próximas eleições. As principais estratégias de desenvolvimento para o futuro da nação serão nesta introdução rapidamente listadas e, posteriormente ao longo do artigo, contrastadas e analisadas sob a ótica da necessidade de mudanças institucionais e tecnológicas.

A primeira corrente em destaque, encabeçada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, intitula-se “novo-desenvolvimentismo”. Os novos-desenvolvimentistas realizam estudos conjuntos muitos deles publicados em revistas de excelência do Brasil e do exterior, além de posicionarem-se sobre temas relevantes em jornais midiáticos, blogs e páginas pessoais. Seus principais representantes podem ser identificados através do grupo de pesquisa do CNPq intitulado “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”. Alegando posicionarem-se sob um “novo” marco teórico em construção, afirmam que o principal ponto de estrangulamento do desenvolvimento econômico está do lado da demanda, interna e externa, devido a duas tendências estruturais que as restringem. No âmbito interno os salários cresceriam menos do que a produtividade. O gargalo quanto ao mercado externo decorre da tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, que reduz a competitividade exportadora da nação e, por conseguinte, seu crescimento.

A segunda corrente ultimamente vem sendo denominada de “social-desenvolvimentista”. Segundo Bastos (2012, p.793), ao contrário do novo-desenvolvimentismo, esta corrente “não se limita a um corpo de ideias sistematizado academicamente”, todavia “parece ter usufruído de crescente influência nos governos petistas (muito embora não se restrinja a militantes ou simpatizantes petistas)”. Correndo o risco de generalização, talvez esse grupo possa ser representado pelos integrantes da Rede Desenvolvimentista (RedeD), onde se destacam Ricardo Carneiro, André Biancarelli e Ricardo Bielschowsky. Reivindicam uma estratégia nacional não

voltada para fora, mas ancorada no dinamismo do mercado nacional, com valorização de salários e distribuição de renda. Segundo Bielschowsky (2012), o Brasil está em condições de alavancar seu desenvolvimento ancorado em três frentes internas de expansão (motores de investimento): produção e consumo de massa, uso de recursos naturais e investimentos em infraestrutura, que deverão ser turbinados por inovação tecnológica (que pode se tornar a quarta frente se as atividades de P&D forem inseridas nas estratégias de expansão das empresas) e encadeamentos produtivos.

Além das duas correntes arroladas acima, que se auto intitulam de desenvolvimentistas, avaliaremos neste artigo uma terceira que vem despontando não só no cenário acadêmico nacional, mas principalmente na mídia: os pesquisadores do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG). Edmar Bacha, Regis Bonelli e Samuel Pessoa vem se destacando nesse grupo através de artigos acadêmicos e críticas na mídia ao atual governo. Em linhas gerais propõem que a baixa participação da economia brasileira no comércio internacional tem como consequências, por exemplo, o atraso tecnológico e a escala reduzida que, por sua vez, têm relações com o baixo crescimento, a inflação e a desindustrialização. Defendem que se no período 2004-2011 a conjuntura externa era favorável (altos preços de *commodities* e bom fluxo de capitais estrangeiros), a situação a partir de 2011 se complica e traz à tona a “doença brasileira” – elevada inflação com baixo crescimento. A proposta é que deve haver mais “exportabilidade” da economia, ou seja, maior integração nas cadeias internacionais de valor. Os três pilares desse programa são a reforma fiscal para ajudar a atividade produtiva, redução de protecionismo tarifário para dar lugar a protecionismo cambial e realização de acordos comerciais bilaterais, regionais e multilaterais.

Pois bem, a proposta do artigo é principalmente contrastar estas três estratégias elencadas acima. Para isso, utilizaremos do estudo de Fonseca (2013), que construiu a definição do conceito de “desenvolvimentismo” de modo a deixar mais claro o debate brasileiro sobre o tema. Valendo-nos dessa definição, surge a primeira questão: As estratégias propostas atualmente pela academia podem ser classificadas como desenvolvimentistas? Para respondê-la teremos que fazer uma análise detalhada de cada uma delas comparando-as com o núcleo comum de atributos que estruturam o conceito – projeto nacional, intervenção consciente estatal e industrialização.

O artigo está estruturado da seguinte forma, além desta introdução. A segunda seção analisa as três principais correntes que pensam diferentes estratégias para o país. A terceira compara-as e as coloca diante da definição do termo “desenvolvimentismo”, avalia suas possibilidades e faz sugestões às estratégias vigentes. A última sessão faz algumas considerações finais sobre o assunto.

2 AS ATUAIS ESTRATÉGIAS PARA O BRASIL

No final dos anos 1990 Fiori (1999) já chamava a atenção para o fato de que a discussão

sobre o desenvolvimento tinha voltado à tona, uma vez que esteve em baixa durante os anos de neoliberalismo e que isso era reflexo da gravidade da crise asiática de 1997-8, da impotência de políticas ortodoxas em lidar com a nova dinâmica do sistema financeiro e da observação de que as diferenças entre os países centrais e os periféricos aumentou³. Estes pontos indicaram, argumenta Fiori, que o capitalismo global, com seus mercados desregulados e globalizados não daria conta do projeto de desenvolvimento dos países nem da convergência entre eles. Como bem aponta Carneiro (2012), após a primeira metade dos anos 2000, com o fracasso das perspectivas da ideologia neoliberal para promoção do desenvolvimento dos países periféricos, principalmente se comparadas ao modelo de expansão econômica da Ásia que não adotou tais políticas, emergiram novas correntes interpretativas do desenvolvimento brasileiro.

O *antigo* desenvolvimentismo, representado pelas ideias cepalinas, segundo Bresser-Pereira (2012a) tinha três características principais: papel do Estado em realizar poupança forçada, planejar e realizar investimentos em infraestrutura e indústrias de base, e em estimular o investimento privado; promoção da produtividade e do desenvolvimento econômico através da industrialização; e formação de uma coalização nacionalista entre burguesia industrial, trabalhadores urbanos e burocracia pública. Entre os anos 1950 e 1970 ele logrou promover a industrialização na América Latina, mas para Bresser-Pereira a crítica das teorias da dependência nos anos 1970 e do neoliberalismo nos anos 1980, além da exaustão da estratégia de ISI, da grande crise da dívida nos anos 1980 e do treinamento nos EUA e Inglaterra de economistas latino-americanos fez com que a ideia perdesse força.

A CEPAL constituiu o arcabouço desenvolvimentista clássico ao criticar o projeto fundado nas vantagens comparativas com base na divisão internacional do trabalho. Na década de 1980 a hegemonia teórica e política se deu pelo lado ortodoxo do Consenso de Washington, e o desenvolvimentismo perdeu força. Hoje o pensamento desenvolvimentista está estruturado em duas grandes vertentes, o social-desenvolvimentismo ou “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (como prefere Bastos, 2012) e o novo-desenvolvimentismo ou “desenvolvimentismo exportador orientado pelo setor privado”. Uma terceira estratégia econômica para o país, oriunda da linha de pensamento defendida na Casa das Garças/FGV, corre por fora e também busca se fortalecer.

2.1 O social-desenvolvimentismo

O social-desenvolvimentismo enfatiza, sobretudo, a capacidade de a economia brasileira crescer sob o dinamismo de seu mercado interno, com atuação forte do Estado na distribuição de renda e orientação dos investimentos. (BASTOS, 2012). Seus principais defensores na academia

³ Relata Fiori que em 1979 a renda per capita dos países periféricos era 36% dos países centrais, mas a estatística caiu para 25% em 1995.

recomendam muito mais continuidade do que ruptura com o modelo de crescimento instituído a partir de meados da década de 2000. Elevação dos salários, ampliação do gasto social, fortalecimento de empresas e de bancos de investimento estatais, microcrédito, habitação popular, erradicação da pobreza e políticas industriais setoriais são algumas das principais políticas que deveriam ser aprofundadas com presença marcante do Estado na sua condução.

Devido à falta de um corpo de ideias sistematizada em textos acadêmicos, consideramos que o ensaio que explicita a estratégia social-desenvolvimentista é o trabalho de Bielschowsky (2012), no qual ele estrutura três frentes de expansão a partir da demanda. Em grande medida, as três frentes das quais discorre o autor resultam de um esforço de síntese para caracterizar a dinâmica nacional ocorrida a partir da segunda metade dos anos 2000, e a necessidade de ajustes estruturais para a garantia de um desenvolvimento sustentado de longo prazo. Tais frentes derivam de características singulares do país que deveriam ser aproveitadas para promover o desenvolvimento. São elas o amplo (e com grande capacidade de expansão) mercado interno de consumo de massa, a demanda interna e externa pelos abundantes recursos naturais e a demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (tanto econômica quanto social). Defende o autor que se a essa demanda corresponder um investimento vigoroso nossa economia poderá crescer bastante por algumas décadas e de modo ainda mais amplo se aproveitados os dois turbinadores desse investimento, que são os processos inovativos e os encadeamentos produtivos.

O primeiro motor se vale de um círculo virtuoso que se inicia com forte expansão do mercado de consumo de massa provocando expansão dos investimentos e, pelo aumento da relação capital-trabalho, do conhecimento e aprendizado, da inovação e de economias de escala, eleva a competitividade e a produtividade. Esta então se transmite para lucros e para salários e transforma-se em consumo. Este modelo de produção e consumo de massa exige que se realize no país parte importante dos encadeamentos produtivos para que não aconteça, como previne o autor, de termos “consumo de massa no Brasil e produção em massa na China”. Reconhece-se que isso é essencial para o Brasil não correr riscos de desindustrialização e estrangulamento no balanço de pagamentos a médio ou longo prazo, o que parece já acontecer⁴.

Bielschowsky aposta na capacidade produtiva de nossa oferta e nos encadeamentos produtivos, “inclusive daqueles de maior intensidade tecnológica, portadores do futuro, como são os setores da indústria eletrônica, parte da indústria química e dos setores de bens de capital”. Porém, cabe destacar que estes são os setores de frente do atual paradigma tecnológico microeletrônico, em

⁴ Segundo a Série Histórica do Balanço de Pagamentos do Banco Central, que pode ser acessada em <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>, o saldo em transações correntes vem caindo vertiginosamente desde 2007, após um período que conseguiu obter superávits entre 2003 e 2007, quando as *commodities* apresentaram alta nos preços.

vigor e com grande dinamismo no comércio internacional desde a década de 1980⁵, o qual o Brasil não conseguiu se inserir competitivamente internalizando tais setores em sua estrutura produtiva e sofre com dependência tecnológica que se reflete em sua conta corrente. Contudo, esse paradigma também já dá mostras de ter atingido seu auge e começar um processo de declínio em que sua lucratividade não é mais a mesma, permitindo que parte de seu conhecimento tecnológico se espalhe mais facilmente. Este é o momento em que as empresas estão se lançando em novas direções na esperança de se estabelecer na frente da corrida pelo que será o novo paradigma (PEREZ, 2010).

O segundo motor se origina da alta demanda, principalmente asiática, por nossos recursos naturais, o que pode gerar ganhos na renda brasileira se as atividades baseadas nesses recursos promoverem emprego, progresso técnico e bem-estar social. Isto é, se tais atividades conseguirem se consolidar como mais do que apenas exportação de produtos de baixo valor agregado para fora. Nesse sentido o autor cita Perez (2010) como um bom exemplo a seguir no uso de recursos naturais como estratégia de desenvolvimento.⁶ Bielschowsky orienta ainda que é necessário que os bens de capital e insumos utilizados sejam preponderantemente produzidos aqui, podendo então nos beneficiarmos dos encadeamentos produtivos e da inovação. Esta parece ser uma questão chave para os sociais-desenvolvimentistas, pois remete a temas como a defesa da indústria e política industrial, adensamento produtivo e até mesmo substituição de importações. É destacada ainda a preocupação com algumas ameaças claras a esse projeto, como a compra de terra e de outros fatores por outros países, a pressão sobre o meio ambiente e a absorção de ganhos com os recursos pelo setor privado ou por “interesses públicos menores”, como lucro para acionistas ou ganhos com impostos em vez de *royalties*.

O último motor do desenvolvimento é o investimento em infraestrutura por sua

⁵ “Cada revolución tecnológica ofrece un enorme potencial de generación de riqueza y bienestar social. Cada una es claramente superior a las anteriores en términos de efectividad y productividad, no solo por las nuevas tecnologías, sino también por el nuevo 'paradigma tecnoeconómico y organizativo' que las acompaña como óptima práctica. En cada oleada sucesiva se articula un conjunto de principios, métodos, formas organizacionales y criterios nuevos y distintos. Los emprendedores, las empresas, los gobiernos y las sociedades se benefician en mayor o menor medida de ese potencial según su capacidad para adoptar el nuevo paradigma y adaptarlo a sus propósitos específicos” (PEREZ, 2010, p. 126).

⁶ Para Carlota Perez (2010), apesar da elevação dos preços de *commodities* a partir dos anos 2000 ter impulsionado um ritmo maior de crescimento para a América Latina, as capacidades tecnológicas não cresceram no mesmo ritmo e chegam a estar relativamente mais desiguais que nos anos 1970. Enquanto parece ser consenso que certos países asiáticos tem vantagens em indústrias intensivas em mão de obra e a América Latina tem vantagens em indústrias baseadas em recursos naturais, esta poderia permitir, segundo a autora, especializações diferenciadas. É preciso estar atento à oportunidade que a alta dos preços nos proporciona, para que não seja desperdiçada com crescimento superficial e incremento de importações para o consumo. Para ela, existe no cenário atual uma janela na qual os países latino-americanos poderiam adquirir capacidades em indústrias ainda baseadas em recursos naturais, mas voltadas para a biotecnologia e a ciência dos materiais, de modo a criar vantagens em áreas que provavelmente estarão na próxima revolução tecnológica, como estas citadas, além de nanotecnologia e bioeletrônica. Haveria, assim, uma migração gradual para a produção de bens com maior valor agregado, diferenciada no sentido de atender demandas específicas e estabelecendo potentes redes de inovação com participação de empresas e universidades, tanto nacionais quanto externas.

característica de fazer girar muitos recursos, empregos e externalidades para toda a economia. Através de áreas como o transporte, a energia elétrica, a habitação e saneamento, telecomunicações e também via Petrobras o investimento deve ser constante e firme, sendo seguido pelo investimento autônomo. Mais uma vez os benefícios vão além dos ganhos que a frente da infraestrutura fornece, pois se esta for bem utilizada, eles se estendem pela economia através encadeamentos e inovação.

Quanto aos dois turbinadores dos três motores, a inovação refere-se a novos processos e produtos e os investimentos em encadeamentos produtivos a setores tradicionais, sem maiores inovações. Apesar de ressaltar que “a inovação tecnológica tem um papel fundamental”, pela constatação de que as empresas do país não são inovativas, descarta-se sua função de base da estratégia atual de desenvolvimento, o que não significa “ficar parado em matéria de inovação e investimentos em segmentos selecionados de alta intensidade tecnológica”, mas dar a ela o papel de incrementar as três frentes de expansão. Ao explicar o peso do segundo turbinador dessa estratégia, em que os encadeamentos produtivos devem fortalecer-se ou mesmo serem inaugurados (nas novas atividades do Pré-sal, por exemplo), relativiza-se mais uma vez o processo inovador em comparação com políticas industriais e demandas do governo no intuito de gerar investimentos e competitividade⁷.

2.2 O novo-desenvolvimentismo

A motivação para Bresser-Pereira e demais pesquisadores do grupo “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” elaborarem uma nova estratégia de desenvolvimento vem dos desafios trazidos pelo atual estágio da economia brasileira. Afirma o autor (2012a) que esse desafio não é mais iniciar a industrialização ou a revolução industrial, mas enfrentar os desafios da desindustrialização provocada pelas políticas neoliberais, distinguir política macroeconômica de política industrial, mostrar à sociedade uma política macroeconômica que combine estabilidade de preços e financeira com crescimento e fazer frente não mais a uma oligarquia do setor primário-exportador, mas aos capitalistas rentistas e aos interesses estrangeiros no mercado interno. Essa nova proposta ganha força, mas não é consenso entre os economistas, mesmo os heterodoxos. Diante disso, Bresser-Pereira propõe que o novo-desenvolvimentismo seja a bandeira da linha desenvolvimentista brasileira atual, mesmo com diferentes posições teóricas e de política econômica, na medida em que busque mais do que apenas a adoção do termo, mas principalmente criar uma coalizão nacional que faça frente aos interesses escusos e à retórica dos economistas e seus “modelos matemáticos idealistas”, ao mesmo tempo que trabalhe a consistência teórica. Para o autor, a instituição básica para o crescimento econômico não é a garantia dos direitos de

⁷ “[A]s decisões de investimento inclinam-se a depender menos de inovações tecnológicas do que de outros incentivos à rentabilidade como taxas de câmbio mais favoráveis, demanda de governo e outras políticas industriais que possam contribuir para a reconstituição da competitividade perdida” (2012, p. 731).

propriedade e de contratos, mas sim uma estratégia nacional para o desenvolvimento.

Ele chama de “novo-desenvolvimentismo” a estratégia nacional de desenvolvimento aplicada à realidade periférica da América Latina e de “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” a atual teorização mais sistemática que se faz do estruturalismo no campo da macroeconomia do desenvolvimento, para tratar dos países atrasados, mas já industrializados (no caso de países mais pobres seria necessário fazer algumas adaptações). Essa estratégia está sistematizada no livro *Globalização e competição* (2010) e no artigo de mesmo nome, em autoria conjunta com Paulo Gala (2010), além de artigos sobretudo produzidos por José Luis Oreiro sobre crescimento, câmbio e indústria.⁸

O novo-desenvolvimentismo defende que embora o desenvolvimento também dependa de fatores do lado da oferta, como boas instituições, educação, infraestrutura etc, o ponto de estrangulamento está no lado da *demand*a. Se o desenvolvimento necessita de uma alta taxa de investimento então é necessário que ele seja correspondido por boa demanda, interna e externa. Porém afirma o autor que essas demandas tendem a ser insuficientes nos países em desenvolvimento devido a tendências estruturais. A demanda interna é deprimida pela tendência do salário crescer menos do que a produtividade já que há oferta ilimitada de mão de obra, barata, criando um problema de insuficiência do mercado interno. Já a demanda externa não é alcançada devido a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio, pois não haveria nem uma taxa de câmbio de equilíbrio intertemporal para a conta-corrente do país (teoria neoclássica) nem uma flutuação volátil em torno dela (keynesiana) já que nos países em desenvolvimento a taxa de câmbio não seria controlada pelo mercado, mas por crises no balanço de pagamentos.⁹

Para fazer frente ao problema da sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio que impede o desenvolvimento, o novo-desenvolvimentismo sugere a imposição de um imposto ou retenção sobre a exportação do bem primário, que corresponda à diferença entre as taxas de câmbio de equilíbrio industrial e corrente, fazendo com que a moeda nacional deprecie-se, além de crescimento baseado em poupança interna. A receita do imposto deveria então ser investida em um fundo soberano. O papel do Estado passa a ser de indutor de oportunidades de investimentos, ao mesmo tempo que cuida para zerar o déficit público (importante num cenário de doença holandesa) e aumentar a eficiência em gastos sociais e em cultura. Para a implantação dessa política é necessário que a

⁸ As publicações dos autores novo-desenvolvimentistas podem ser consultadas no site do grupo Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento, e nas páginas pessoais de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Jose Luis Oreiro. Respectivamente: <http://macrodo desenvolvimento.wordpress.com/>; <http://bresserpereira.org.br/>; <http://jlcoreiro.wordpress.com/>.

⁹ A crise cíclica se dá, num primeiro momento, porque há suspensão da rolagem da dívida (perda de confiança dos credores externos) forçando a desvalorização da moeda local. A taxa de câmbio volta a se apreciar gradualmente puxada pela *doença holandesa*, por déficits em conta corrente causados pelo crescimento com poupança externa, política anti-inflacionária e por “populismo cambial”. A crise externa volta a crescer até o ponto em que os credores internacionais não mais aceitam rolar a dívida e outra crise acontece.

sociedade civil seja consensual quanto aos objetivos do novo desenvolvimentismo, e isso significa fazer frente, principalmente, à hegemônica ideologia neoliberal e à nacional-dependência das elites nacionais.

Percebe-se pelos parágrafos acima que a estratégia novo-desenvolvimentista prioriza, sobretudo, a administração de preços macroeconômicos para a garantia do crescimento sustentado: câmbio, juros e salários. A taxa de câmbio ideal seria a de equilíbrio industrial, que permitiria as empresas nacionais competir no mercado internacional, além da administração da doença holandesa. A taxa de juros em patamares reduzidos seria fundamental para impedir a valorização artificial da taxa de câmbio e o déficit público. Os salários deveriam crescer a uma taxa de acordo com a produtividade do trabalho, nem aquém tampouco acima. Neste último caso, os novos-desenvolvimentistas criticam abertamente a política nacional em vigor de valorização do salário mínimo acima da produtividade, ou a defesa de um modelo de crescimento *wage-led*, defendido pelos sociais-desenvolvimentistas. O argumento, presente fundamentalmente nas publicações de Oreiro, é que um aumento cumulativo da participação dos salários na renda nacional, condição necessária para a ocorrência de um crescimento autônomo dos gastos de consumo, é econômica e até politicamente inviável, por produzir tendência de queda da taxa de lucro, via estagnação da acumulação de capital, e reação da classe capitalista ao seu possível processo de perda de participação na renda.

Ainda em Bresser-Pereira (2012b), o autor se empenha em mostrar o distanciamento da *ortodoxia convencional* do novo-desenvolvimentismo ao revelar a dupla necessidade do mercado forte, mas também de um Estado forte, sem que um seja inibidor do outro. Deste modo, continua, o novo-desenvolvimentismo seria pragmático, e não fundamentalista de mercado como a ideologia da ortodoxia convencional, que é baseada na teoria neoclássica.

Bresser-Pereira também discute as principais diferenças entre o antigo e o novo-desenvolvimentismo (2012b). Elas estariam relacionadas às mudanças que ocorreram de lá para cá, quando muitos dos países latino-americanos deixaram de ser pobres, se industrializaram e tornaram-se países de renda média. Assim, a indústria agora não é mais infante e não necessita de proteção generalizada. Logo, o autor enfatiza a necessidade de um câmbio competitivo, passando do modelo de substituição de importações para o modelo exportador. Neste, o mercado disponível não se limita ao interno e a política industrial passa a beneficiar somente as empresas eficientes, que tenham inserção externa. Para o autor, o Estado passa a ter muito mais um papel normativo, de facilitar e encorajar o investimento privado do que de propriamente ser protagonista na produção. Conclui-se, nesse aspecto, que a política industrial de Estado não figura como importante para o novo-desenvolvimentismo, ao contrário da proposta social-desenvolvimentista.

2.3 O programa da Casa das Garças

Da mesma forma que elegemos como simplificação o texto de Bielschowsky (2012) como paradigmático da corrente social-desenvolvimentista, nessa seção priorizaremos o artigo de Edmar Bacha, intitulado “Integrar para crescer: O Brasil na economia mundial”.¹⁰ Bacha (2013) sugere que a economia brasileira tem baixa inserção no comércio internacional, trazendo como consequências, por exemplo, o atraso tecnológico e a escala reduzida e a falta de especialização que, por sua vez, têm relações com o baixo crescimento, a inflação e a desindustrialização. Se no período 2004-2011 a conjuntura externa permitiu nossa economia aproveitar os altos preços de *commodities* e bom fluxo de capitais estrangeiros, a situação a partir de 2011 se complica e traz à tona a “doença brasileira”: elevada inflação combinada com reduzido crescimento econômico.

Alguns fatores internos que alimentariam a doença brasileira são o baixo investimento (18% do PIB em 2012, segundo o IBGE), a alta carga tributária – que “sufoca os investimentos privados e não promove o investimento público” – e a educação precária – refletindo baixa qualificação da mão de obra, como observado nos exames PISA da OCDE. De forma sucinta, a “doença brasileira” é entendida como uma economia que sofre do mal de ter crescimento baixo e inflação alta. Atesta-se desde já que essa afirmativa é altamente contestável, já que a inflação brasileira não extrapolou na última década sua metas predefinidas pelo COPOM e sua taxa média de crescimento é superior à dos anos 1990.

Para além disso, para Bacha um outro fator tem tido menos espaço no debate, justamente o da baixa participação do comércio mundial na economia nacional. A proposta do autor para a estratégia de desenvolvimento, do ponto de vista qualitativo, é que não se tente atacar todas as mazelas da economia de uma só vez, mas que se adote o princípio de desenvolvimento desequilibrado de Hirschman, um desequilíbrio regenerador. Nesse sentido deveria haver maior “exportabilidade” da economia, de modo a se integrar às cadeias internacionais de valor – em 2012, pelo *World FactBook*, enquanto sétima maior economia do mundo, em termos de valores de exportação de mercadorias, ficamos no 25º lugar, o que se contrasta bastante com as posições nos rankings de países ricos ou que conseguiram transitar para o primeiro mundo, países como a Coreia do Sul, 13º PIB global e 7º maior exportador.

Bacha entende que a economia brasileira foi bem-sucedida ao construir uma indústria de transformação substancial a partir da substituição de importações, mas que faltou um segundo passo, que é produzir não apenas para o mercado interno. Do lado das importações a economia brasileira também seria pouco integrada, tendo como parcela de importações de bens e serviços no

¹⁰ Ainda, inúmeros textos acadêmicos e midiáticos podem ser acessados no site da Casa das Garças, <http://iepecdg.com.br/>. Em entrevista a Revista Época Negócios, de março de 2014, Bresser-Pereira afirma categoricamente que o partido político PSDB e seu candidato a presidência possuem forte aproximação com o pensamento da Casa das Garças. Segundo Bresser-Pereira, “no caso do Aécio e gente conhece muito bem, é a Casa das Garças, um grupo altamente ortodoxo, dominado pelas tendências do liberalismo econômico”.

PIB 13% enquanto a Coreia do Sul tem 54%, a Alemanha 45%, a China 27% etc (dados de 2012 do Banco Mundial). Se comercialmente o país está relativamente fechado, financeiramente está aberto ao investimento estrangeiro direto, como mostra o 4º lugar no ranking de destinos preferenciais para essas inversões. Porém as multinacionais que vêm para o Brasil teriam como objetivo explorar o mercado interno protegido e não para integrar o país nas cadeias produtivas globais (como ocorre quando as subsidiárias são abertas na Ásia). Ter a conta de capital aberta ao fluxo de investimento ao mesmo tempo que mantém a conta corrente fechada ao fluxo comercial representa para o autor um paradoxo perigoso, pois as empresas “multinacionais lucram ao investir no país, mas o resto da economia definha, ao deslocar para a substituição protegida de importações recursos locais que poderiam ser empregados com maior eficiência em atividades exportadoras”.

Para que o programa de integração seja bem-sucedido e sustentável, defende Bacha, é preciso haver consenso político e social, que “poderia ser obtido a partir da evidência que o protecionismo claramente não vem conseguindo desenvolver o país” e, para que isso ocorra, duas constatações precisariam ser assimiladas. A primeira é que o isolamento econômico de nossa economia não conseguirá nos retirar da tendência de pequenos PIBs e da renda média ¹¹. Ele lista os exemplos dos países que alcançaram o desenvolvimento no pós-guerra e que cada um deles, à sua maneira, seja por exportações industriais, de serviços ou de *commodities*, aumentaram sua integração com o comércio mundial. A segunda é que os acordos de preferência comercial (APCs) são hoje uma característica irreversível da regulação do comércio internacional e sua intensificação mostra que os países reconhecem que no atual mundo globalizado é preciso unir forças para acelerar o crescimento. O autor defende essa associação entre comércio e riqueza pois considera que a transformação de um país de renda média em um país de renda alta é mais complicada que o passo anterior de sair da situação de renda baixa, já que os ganhos adicionais de produtividade que geram esse aumento dependem de fatores “que somente podem ser obtidos através da integração do país ao comércio internacional”, como empresas com escala, especialização e tecnologia. Para obter a renda média as condições seriam mais amenas, sem necessidade de “muito comércio”, mas poder-se-ia utilizar do mercado interno, da substituição de importações e da oferta ilimitada de mão de obra do campo para elevar a renda, “conforme diagnosticado na análise clássica de Arthur Lewis”.

Destaca Bacha que a ideia da estratégia não é transformar o país em uma plataforma exportadora, dado seu tamanho muito grande, mas integrar competitivamente “as empresas aqui localizadas às cadeias mundiais de valor”, sem que isso signifique contenção da demanda interna ou maior superavit comercial, pois o aumento das exportações deverá ser igualada por aumento das

¹¹ É feita referência ao modelo social-desenvolvimentista, sobre o grande potencial de crescimento a partir do mercado interno, acompanhada da crítica de essas oportunidades podem ser desperdiçadas “se prevalecer uma mentalidade anticompetitiva, de preservação do mercado interno contra uma suposta invasão dos importados, de desenhos inadequados das concessões e parcerias público-privadas, e de encarecimento da exploração do pré-sal com requisitos excessivos de intervenção estatal e de conteúdo nacional” (p. 7).

importações no mesmo montante. A proposta então, continua ele, seria condizente com melhorias nas condições de vida da população, mesmo no curto prazo, pois haveria maior demanda por trabalho e aumento do salário real. As multinacionais aqui presentes deveriam então partir da posição privilegiada no mercado interno para desenvolverem atividades exportadoras. O exemplo a se guiar seria a Embraer, que importa 70% do que exporta.

Assim, o programa sugerido tem três pilares, a reforma fiscal, a substituição de tarifas por câmbio e acordos comerciais. O primeiro requer a simplificação e redução da carga tributária sobre as empresas sem incorrer em aumento da dívida pública, controlando os gastos públicos. Serviria de exemplo a fórmula israelense de limitar o crescimento dos gastos públicos a metade do crescimento potencial do PIB, o que seria 1,5% ao ano.

A substituição de proteção tarifária por proteção cambial trata de anunciar a redução de tarifas às importações, dos requisitos de conteúdo nacional, das preferências para compras governamentais, das amarras aduaneiras e portuárias etc. O anúncio dessas medidas faria os agentes financeiros procurarem dólares na expectativa de lucrar com as importações que ocorrerão, o que desvaloriza o câmbio. Nesse sentido, a desvalorização cambial serviria como uma espécie de protecionismo horizontal, semelhante a proposta novo-desenvolvimentista. O antiprotecionismo tarifário permitiria acesso a insumos modernos e possibilitaria a integração da indústria brasileira ao comércio internacional, gerando ganhos de tecnologia, de escala e de especialização. Bacha ressalta que a especialização não é macrossetorial, e o princípio das vantagens comparativas se dá não em termos de produtos ou indústrias, mas quanto a estágios, tarefas e atividades. O sequenciamento da liberalização comercial teria que ser melhor estudado, mas teria que uniformizar a tarifa efetiva para todos os produtos, insumos ou produtos finais, com a possível exceção de indústrias nascentes.

Quanto aos acordos comerciais, o Brasil pode usar do amplo mercado interno que tem para fazer acordos vantajosos dada sua abertura às exportações de seus parceiros comerciais. Diante das várias possibilidades de acordos, o país teria que obter maior liberdade diante das regras de lista comum para negociação com terceiros países em voga no Mercosul. Nesse sentido, a perspectiva da Casa das Garças percebe o Mercado Comum do Sul como um empecilho a maior integração do Brasil ao comércio internacional.

3 DESENVOLVIMENTISMO NO SÉCULO XXI?

Temos no artigo de Pedro Fonseca (2013) uma busca pela definição do conceito de *desenvolvimentismo*, de modo a deixar mais claro o debate brasileiro sobre o tema. O “termo é geralmente utilizado para designar um fenômeno relativamente delimitado no tempo – século XX –, embora espacialmente mais diversificado”. Quanto ao espaço, dar-se-á enfoque à experiência latino-

americana. Na literatura o termo aparece tanto para referir-se a um fenômeno da esfera de pensamento, como ideologia ou teoria desenvolvimentista, ou para identificar práticas de política econômica, em destaque o estado desenvolvimentista.

A formalização do conceito tem origem na própria observação de seus usos pela comunidade que com ele trabalha. A metodologia empregada foi a de buscar um núcleo comum dos diversos atributos que o termo ganhou e verificar se existem características mínimas principais. Num passo seguinte aplicou-se um teste em experiências históricas reconhecidamente rotuladas como desenvolvimentistas. Isso também permitiria a construção de subtipos que não negam o conceito central.

O desenvolvimentismo teve seu uso difundido a partir da década de 1970, apesar de antes já ser utilizado pelos precursores da teoria cepalina. Da consulta à literatura dessa época até a atualidade Fonseca obteve um *core* do conceito alicerçado no tripé projeto nacional, intervenção consciente estatal e industrialização, tudo isso supondo uma conjuntura capitalista. Todos os autores tiveram em comum que o projeto desenvolvimentista envolve aumento da produção e da produtividade. Alguns atributos não são comuns, mas podem ser mencionados para a identificação de subgrupos, como um grupo técnico para formular o projeto, planejamento econômico, redistribuição de renda, reforma agrária e banco de desenvolvimento.

O desenvolvimentismo remete a uma percepção de programa de ação e assim ganha sua primeira aproximação conceitual: "é uma resposta para superar o subdesenvolvimento" (FONSECA, 2013, p. 15), nos termos de Celso Furtado.

No passo de observar experiências históricas tipificadas como exemplos de desenvolvimentismo foram tomados 34 governos de 8 países latino-americanos entre 1930 e 1979. Testou-se a presença de 10 variáveis em cada caso, quais sejam: projeto nacional, intervenção estatal, industrialização, socialismo, capital estrangeiro, burocracia, reforma agrária, redistribuição de renda, planejamento e banco de desenvolvimento. Pode-se observar que as quatro primeiras variáveis representam o núcleo já discutido e portanto tem respostas idênticas para todos os casos analisados, ou seja, presença das três primeiras e ausência de intenção socialista.

Após a busca, Fonseca (2013, p. 28) encontra o seguinte conceito:

entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

A conceituação do termo é importante, em especial, para a discussão da possibilidade de

governos recentes poderem ser rotulados de desenvolvimentistas. A presença de algumas características desenvolvimentistas desses governos, mas a ausência de outros atributos importantes, do *core* do conceito nos proporcionam, através do instrumento construído, uma visão mais clara do tipo de política implementada. Por exemplo, o fato da melhora da distribuição de renda apresentada nos últimos anos, *per si* não é suficiente para classificá-los de acordo com a definição trabalhada. Seria mais um caso de caracterizá-los com um subtipo, sugere o autor. Mas se acredita-se que um atributo do *core* esteja, hoje em dia, superado, a dizer, a industrialização (em contraste com a especialização em produtos primários, não que sejam faces da mesma moeda) seria necessário partir para um conceito radial e retirar a industrialização do núcleo do conceito, continua ele. Mas isso é tema de debate acirrado e muitos autores defendem que deixar a industrialização de lado é permitir uma "especialização regressiva", o que representaria o oposto de uma estratégia para o país, conclui.

Diante do exaustivo esforço de Fonseca para conceitualizar um termo tão difundido ao mesmo tempo que tão abrangente, concordamos com sua aproximação e vamos utilizá-lo para verificar se as estratégias acima descritas vão ao seu encontro. Pela ausência da sugestão em qualquer das estratégias de alterar o modo de produção vigente, vamos nos concentrar nas três bases do *core* do conceito.

As estratégias do social-desenvolvimento, do novo-desenvolvimento e da Casa das Garças por si só podem ser caracterizadas como projetos nacionais, deliberados, "tendo como objeto a nação e seu futuro" (FONSECA, 2013). Todas elas colimam estabelecer diretrizes a serem seguidas de modo a levar o Brasil a uma posição melhor no futuro. Ficou claro que os meios sugeridos por elas são bem diferentes entre si e é possível que até mesmo os fins também sejam.

Bielschowsky espera que a expansão das três correntes de demanda se traduza em um forte investimento e em *desenvolvimento brasileiro vigoroso* para as próximas décadas. Bresser-Pereira defende que sua ideia de desenvolvimento econômico, estruturalista, é um processo de mudança estrutural, ou seja, "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" (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010). A estratégia de Bacha parece objetivar crescimento econômico que retire o país de uma condição de país de renda média para um país de renda alta. Fica claro que não há consenso sobre o real significado do desenvolvimento que pretendem. Este pode ser tanto uma sociedade mais igualitária alimentada por um crescimento econômico sustentável como uma economia eficiente e forte, que respeita contratos acima de tudo e que eleve a média dos salários do país.

A intervenção estatal consciente com o objetivo de colocar o projeto em prática também se faz notar nas três estratégias. Varia bastante entre elas o modo como o Estado deve se comportar. Se no social-desenvolvimentismo o Estado é um agente indutor do investimento, que busca inclusive

influenciar a demanda através de repasses às populosas camadas com rendas mais baixas com grande potencial de consumo, no novo-desenvolvimentismo a participação do capital privado já teria papel mais importante de imediato na questão da elevação do investimento e ao Estado caberia principalmente a manutenção de políticas que combatam as tendências estruturais dos salários crescerem menos do que a produtividade e do câmbio se sobreapreciar ciclicamente. Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo propõe intervir nos principais preços macroeconômicos (câmbio, juros e salários), e não em aspectos mais estruturais como infraestrutura, política industrial e política social, como defendem os sociais-desenvolvimentistas.

As questões relacionadas aos ajustes na taxa de câmbio e nas contas públicas, essenciais para a instituição da estratégia de desenvolvimento novo-desenvolvimentista, são polêmicas. Em primeiro lugar, a ênfase nas exportações como motor do crescimento somente seria obtida com o alcance da taxa de câmbio de equilíbrio industrial, constituindo-se no curto prazo inflação e redução dos salários reais; ou seja, uma redistribuição de renda a favor dos lucros industriais em detrimento dos salários, num típico processo de socialização dos prejuízos, como prefere caracterizar BASTOS (2012, p.791). Outra controvérsia nesse aspecto refere-se ao patamar da taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Oreiro, Basílio e Souza (2013) chegam a defender uma megadesvalorização, com o câmbio no valor de R\$ 3,26. Todavia, a cientificidade da taxa de câmbio de equilíbrio industrial encontrada pelos autores é contestável. Na verdade, os autores realizam um cálculo bastante simples, uma regra de três: em primeiro lugar assumem que a relação câmbio real efetivo X salários, “adequada” para restabelecer a competitividade da indústria, é a de meados de 2005. Assim, ao encontrarem o valor dessa variável em junho de 2013 e a taxa de câmbio efetiva nesse mês, concluem pela sobrevalorização cambial de 48,12%. Multiplicando esse valor pelo câmbio da época (R\$ 2,20) chegam à taxa de R\$ 3,26. Nessa metodologia, logicamente a taxa de câmbio de equilíbrio industrial pode assumir qualquer magnitude dependendo do período em que se considera apropriada a relação câmbio real efetivo X salários.¹²

Em segundo lugar, tem-se a problemática do ajuste nas contas públicas defendida pela corrente novo-desenvolvimentista. Argumentam que a taxa de juros no Brasil é muito elevada pelos recorrentes déficits em conta-corrente do governo. Nesse sentido, a redução dos juros somente poderia ser realizada se *ex ante* o governo se tornasse superavitário. Segundo Bastos (2012), esse ajuste nas contas públicas poderia implicar em uma redução de até 8% do PIB no gasto público. Logicamente, trata-se de um programa de ajuste recessivo.

A questão da intervenção estatal na corrente da Casa das Garças remete a princípios relativos

¹² Além do mais, no jornal Valor Econômico do dia 19/02/2013 Bresser-Pereira em artigo defende uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial R\$ 2,80. Todavia, em entrevista no dia 17/09/2012 a taxa de equilíbrio defendida era de R\$ 2,70. Nesse sentido, entre os próprios novos-desenvolvimentistas não há um consenso sobre o valor da taxa de câmbio de equilíbrio industrial, apesar de que teoricamente a argumentação seja relevante.

ao *approach* neoclássico e na maioria das vezes é condenada. Bacha propõe que o Estado seja um agente confiável, que antecipe suas decisões para o mercado poder agir com tranquilidade, e que consiga estabelecer um consenso social e político em torno do projeto de integração. Para isso teria que afastar um pouco de sua influência na economia, com uma reforma fiscal, com menos protecionismo e permitindo um câmbio mais favorável para as empresas em solo nacional se tornarem exportadoras. A política industrial também é colocada em segundo plano. Na verdade, é condenada por priorizar determinados setores em detrimento de outros, o que aproxima neste aspecto o pensamento da Casa das Garças ao novo-desenvolvimentismo. O que certamente diferencia estas duas correntes é a de que os novos-desenvolvimentistas defendem a administração da taxa de juros e salários. Na perspectiva da Casa das Garças tais preços macroeconômicos seriam determinados pelas forças do mercado.

Também, a corrente da Casa das Garças ao preconizar reforma fiscal via corte de despesas, explicitamente admite um intervencionismo estatal menor do que o atual. Em geral, recomenda cortes de despesas de custeio, o que levaria certamente a menores gastos com saúde, educação, políticas sociais, inovação etc. Ou seja, a proposta indiretamente propõe cortes em políticas sociais redistributivas, distanciando-se das priorizadas pelos últimos governos e aproximando-se da praticada ao longo da década de 1990. Nesse sentido, o pilar intervencionista na corrente da Casa das Garças é minimizado. O Estado a priori é tratado como ineficiente e a maneira de reduzir sua ineficiência é reduzir gastos. Diante destas evidências, vários seriam aqueles que não caracterizariam esta corrente como intervencionista de Estado, distanciando-a do *core* do conceito de Fonseca.

Cabe destacar que alguns autores comprovam os avanços intervencionistas obtidos pelo Governo Lula, em especial os relacionados à bandeira da luta contra a pobreza. Singer (2010) afirma que as melhoras efetivas para parcela da população pobre brasileira representam um realinhamento eleitoral em torno dessa agenda, e que não mais poderá ser abandonada “sob o risco de morte política”. Para ele o “lulismo” tende a erradicar a pobreza monetária absoluta num intervalo pequeno de tempo, mas não uma sociedade desigual no mesmo período, pois a tendência de redução da desigualdade se faz lentamente. Erber (2011) também compartilha da ideia de que a prioridade do combate à pobreza não deve mais sair da agenda desenvolvimentista. Para o autor, no Governo Lula a convenção mais ligada a essa agenda, a “convenção neo-desenvolvimentista”, que também se baseia em maior atuação do Estado, principalmente em infraestrutura e construção residencial, existiu, mas foi subordinada a uma outra, a “convenção institucionalista restrita”, centrada na teorização neoclássica e defendida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central.

A terceira característica presente no núcleo comum principal, a industrialização – “como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico”

de modo que haja aumento da produção e da produtividade, fazendo deste o ponto central da estratégia econômica e se afastando da ortodoxia, que prima pela estabilidade (FONSECA, 2013, p. 13) – apesar de também estar presente nos três modelos, merece mais cuidado. Em Bielschowsky é a demanda interna que será trabalhada e deverá ser seguida pelo investimento, principalmente em bens de consumo e em infraestrutura, sendo então aproveitada pelos encadeamentos produtivos. Ao mesmo tempo que se preocupa com a “reprimarização” espera o fortalecimento das atividades primárias e dos serviços. Todavia, para essa corrente a indústria segue sendo o setor mais estratégico.

Para Bresser-Pereira a política econômica tem de buscar fortalecer a indústria ao tratar dos gargalos, interno e externo, da demanda. Oreiro possui inúmeros artigos acadêmicos procurando defender a indústria como um setor chave do crescimento. Nesse sentido, são críticos ao processo de desindustrialização brasileiro em marcha nas últimas décadas.

Já em Bacha é clara a proposta de maior integração da indústria brasileira no comércio mundial, seja ela de domínio nacional ou não, mas o foco parece estar muito mais em criar uma atmosfera ideal para o desenvolvimento de atividades lucrativas – exportação de *commodities*, de oferta de serviços ou de manufaturados – na qual o governo deve conter sua ação à reforma fiscal, à manutenção de um câmbio favorável à exportação e não ao protecionismo. Devido à diversificação e escala da economia brasileira, Bacha defende a integração por esses três setores.

Na verdade, os principais expoentes da Casa das Garças abertamente não consideram a indústria um setor especial para a instituição de uma estratégia de desenvolvimento. Em artigo recente para o Jornal Folha de São Paulo, intitulado “Indústria e câmbio, a missão”, do dia 23/03/2014, Samuel Pessoa afirma categoricamente sua posição a respeito da indústria de transformação:

“Não há evidência de que a indústria de transformação seja especial sob algum critério. Isto é, não há evidência de que o retorno social da atividade industrial seja maior do que o da agricultura ou da pecuária, ou da indústria extrativa mineral ou o das diversas atividades do setor de serviços”.

Também, em livro organizado por Edmar Bacha e Monica Baumgartem de Bolle, intitulado “O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate”, de 2013, transparece a ideia de que existe o fenômeno da desindustrialização no Brasil, mas que ele não é problemático. Na verdade, os autores chegam a perceber o fenômeno como salutar, como um processo de ajuste já que a economia brasileira até a década de 1980 encontrava-se sobreindustrializada para os padrões normais da época. Bonelli, Pessoa e Matos (2013) chegam a conclusão de que “os exercícios econométricos confirmam a existência de uma indústria com peso muito acima do normal de meados dos anos 1970 até a segunda metade dos anos 1980. A partir daí, ela converge para o padrão normal” (BONELLI, PESSOA, MATOS, 2013, p.71). A sobreindustrialização ocorrida até a década

de 1980 é denominada de “doença soviética”. Nesse sentido, na contramão de toda a literatura que critica o ajuste neoliberal ocorridos nos anos 1990, os autores entendem essa década como benéfica, já que o abrupto processo de abertura comercial e financeira teria “curado” o Brasil de sua “doença soviética”, sendo assim a desindustrialização benéfica, já que possibilitou ao país a convergência para a média internacional de participação da indústria no PIB.

Considera-se relevante que os defensores do benéfico processo de “ajustamento brasileiro” em direção à média mundial de participação manufatureira no PIB respondam duas questões relevantes: 1) Por que quando o Brasil converge para a média mundial de participação da manufatura no PIB, próxima a média das economias desenvolvidas, também não converge sua renda per capita ao nível destes países?; 2) Por que os países que estiveram “sobreindustrializados” (ou sofrendo com a maldição da “doença soviética”) nas últimas décadas apresentaram taxas de crescimento da renda per capita e do PIB substancialmente mais elevadas que os países que se “ajustaram”? O fato estilizado das trajetórias nacionais de desenvolvimento, conforme atesta Rodrik (2006), sugere que para um país em desenvolvimento encontrar-se “sobreindustrializado” é a melhor estratégia para se alcançar níveis elevados de renda per capita.

Possivelmente nos deparamos com uma estratégia para o país que não enfatiza suficientemente a indústria como carro chefe da economia, apesar de não descartá-la. Se este é o caso, de acordo com a definição de desenvolvimentismo que adotamos, apenas as estratégias do social-desenvolvimentismo e do novo-desenvolvimentismo podem ser caracterizadas como estratégias desenvolvimentistas para o Brasil¹³.

Visto como podemos classificar as estratégias estudadas de acordo com o conceito de “desenvolvimentismo”, seria interessante destacar alguns de seus pontos fundamentais para colaborar no avanço da discussão.

Talvez diante das dificuldades impostas pelo perfil não-inovativo das empresas nacionais Bielschowsky, com o objetivo de tornar sua estratégia o mais viável e o mais próximo da realidade possível, inserida numa “mera possibilidade histórica”, relegue a um segundo plano a importância das inovações para o desenvolvimento. Seja como for, se a ideia de formular uma estratégia é justamente externar possibilidades a serem aproveitadas para transformar uma realidade, entendemos que a inovação deva ser protagonista nas políticas implementadas, tanto visando o mercado interno, como a melhor inserção no comércio internacional. Não sendo o esforço científico e tecnológico ainda maduro no país e logo não podendo se estabelecer como motor do desenvolvimento no curto prazo, o autor espera que essa situação se altere no futuro e que o país descubra nichos de progresso técnico para concentrar-se. Concordamos em parte com essa visão pois parece urgir o esforço em certos nichos já neste momento, enquanto a janela de oportunidade

¹³ O resultado quanto à estratégia novo-desenvolvimentista vai ao encontro do que Mollo e Fonseca (2013) realizaram ao compará-la ao nacional-desenvolvimentismo utilizando dessas três características que formam seu núcleo duro.

para inserção no possível novo paradigma ainda está aberta. Entretanto isso faz da inovação o tópico principal de uma estratégia bem-sucedida para o século XXI.

Algumas ressalvas importantes que Bielschowsky considera valem destaque. Ele escreve que está “propositadamente ausente, na formulação, a ideia frequente de que exportações de bens industriais possam ser um motor de investimento em si mesmos”¹⁴ uma vez foi constatado que as empresas que aqui produzem estão essencialmente preocupadas com o mercado interno e que o mercado externo representa apenas um complemento. Diante deste fato as empresas deveriam ganhar corpo se utilizando de nossa demanda para somente então buscar terreno no exterior (*growth-led export*). Isso seria um passo no futuro, após ampla utilização da demanda nacional. Apesar dessa ser, no caso dessa estratégia¹⁵, uma preocupação apenas para o longo prazo, já nos provoca inquietação o modo como se daria a inserção internacional das empresas nacionais. Ganhar escala e produtividade nos parece pouco para fazer diante da concorrência forte no mercado externo, ou ainda para frear os efeitos da dependência tecnológica e da restrição externa ao crescimento.

Para produzir os bens mais rentáveis que são demandados pelo mercado globalizado é preciso estar no estado da arte da tecnologia, o que se mostra complicado quando as empresas se voltam para a demanda brasileira, que por sua vez apresenta certas características de um país culturalmente e tecnologicamente dependente, *a la* Celso Furtado. Se a demanda interna é culturalmente dependente, ela é imitativa dos padrões de consumo da demanda global. Se os brasileiros estão preocupados em comprar o que há de mais moderno no mercado, as empresas que aqui atuam e para eles produzem, precisam se reinventar todo o tempo, adaptando seu parque produtivo, comprando novidades em bens de capital e insumos para tentar seguir o rastro das empresas inovativas – são tecnologicamente dependentes. O resultado é problemático já a curto prazo, basta observar os déficits recorrentes em transações correntes do país que ameaçam o já mencionado círculo virtuoso no momento do investimento das empresas. Talvez por não abordar “questões pertinentes à macroeconomia e ao financiamento para o desenvolvimento”, mas “limitar-se à dimensão econômica” o autor não considere tal entrave.

Para Mollo e Fonseca (2013) os defensores do novo-desenvolvimentismo enfatizam diferenças entre este e o desenvolvimentismo do século XX que “não são evidentes por si mesmas, e devem ser questionadas” para que não se criem distorções. Como citado na nota de rodapé número 8, o novo-desenvolvimentismo compartilha do mesmo núcleo duro do “antigo”, mas para

¹⁴ (2012, pag. 730).

¹⁵ “[A] inovação não é aqui considerada como uma frente de expansão em si mesma, já que a atividade de P&D no país ainda não está suficientemente inserida nas estratégias de expansão das empresas. Se isso vier a ocorrer, como se dá nos países mais desenvolvidos, a inovação poderá tornar-se um quarto motor do desenvolvimento a longo prazo” (2012, p. 731).

Mollo e Fonseca esses autores “mostram certa incompreensão na maneira de conceber o desenvolvimentismo antigo”. Primeiramente argumentariam a necessidade de uma nova estratégia já que a antiga está associada a “irresponsabilidade fiscal ou despreocupação inflacionária”, o que a ortodoxia viria a criticar como populismo econômico. O novo então teria de ser pensado como uma terceira via, o que Mollo e Fonseca dizem fazer com que essa estratégia “pare[ça] concordar com a crítica”. Os autores usam então do contra-exemplo dos governos de Vargas para mostrar que essas críticas, essa associação entre desenvolvimentismo e irresponsabilidade, não procedem. Além disso alertam para o fato de que a ênfase da estratégia de Bresser-Pereira se faz na taxa de câmbio pois o tipo de industrialização sugerida e que faz a economia crescer é aquela voltada para as exportações (*export-led*) e que contrasta com o modelo de crescimento via mercado interno com substituição de importações (*wage-led*). A prioridade então parece se dar mais no crescimento econômico do que na elevação dos salários e do PIB *per capita*. Mollo e Fonseca sugerem que se a prioridade não fosse exportar, a variável-chave não seria o câmbio, mas a taxa de juros, que se diminuída poderia, ao evitar entrada de capitais especulativos, impedir apreciação do câmbio e ajudando não somente as exportações, mas também o fortalecimento do mercado interno, avançando em questões redistributivas, de emprego e de salário. Centrar o crescimento na política cambial, continuam os autores, revela continuidade no atual paradigma tecnológico. Já vimos que Perez explica que competir no atual paradigma das tecnologias da informação e da comunicação é uma corrida que não se pode ganhar.

5 IMPRESSÕES FINAIS

Por meio do que entendemos como desenvolvimentismo, vimos que há estratégias presentes na academia que sequer se enquadram no conceito. Vimos que para poderem ser caracterizadas como desenvolvimentistas, as estratégias precisam conter os três pilares básicos do *core* do conceito: projeto nacional, intervencionismo e industrialização. Apesar de todas elas, por si só, poderem ser consideradas projetos nacionais, o resultado quanto às outras variáveis difere bastante. O grau de intervencionismo é muito maior no caso do social-desenvolvimentismo, no qual o Estado é um agente indutor do investimento. No novo-desenvolvimentismo o capital privado tem participação maior e o grau de intervenção estatal está mais relacionado ao controle dos preços macroeconômicos. Pelo que vimos, a corrente da Casa das Garças defende uma eficiência econômica que não vai ao encontro da intervenção estatal. Quanto à industrialização, este seria o setor estratégico tanto do social quanto do novo-desenvolvimentismo. Já para o Modelo de Integração de Bacha, o foco não parece estar no setor industrial, mas na criação de uma atmosfera ideal para o desenvolvimento de atividades lucrativas conectadas ao comércio mundial, sejam elas a

exportação de manufaturados, de serviços ou de *commodities*.

Tentamos mostrar aqui também que as duas estratégias desenvolvimentistas em debate têm prós e contras e que para o benefício do objetivo maior do desenvolvimento nacional, alguns de seus pontos deveriam ser mesclados, obtendo-se uma evolução na abordagem. Reconhecemos que o Brasil deve se valer de sua demanda interna, mas não unicamente. Deve sim se inserir competitivamente no exterior, mas sem que isso signifique dar incentivos ao capital em detrimento do proletariado do país, ou mesmo implementando medidas de cunho austero que malogrem os ganhos reais dos trabalhadores. Já observamos, não faz muito tempo, que realizar crescimento econômico às custas dos menos abastados é qualquer coisa que não o desenvolvimento econômico. É, vale lembrar as palavras de Celso Furtado, realizar “transmutação dos meios em fins”. Os fins não estão em discussão. O debate sobre os meios de obtê-los há de engrandecer se voltarmos àquele que melhor pensou nossa realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, E. M. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. J. C. (Orgs). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007.

BACHA, E. L. **Integrar para crescer**: o Brasil na economia mundial. 2013.

BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, v.21, Número Especial, Campinas, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil**: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BONELLI, R; PESSOA, S; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E; DE BOLLE, M. **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil?**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 2 (122), pp. 305-314, abril-junho/2011.

_____. **A Rede Desenvolvimentista e o Novo Desenvolvimentismo**. Intervenção no seminário, “Desenvolvimento e Crise Global: impactos no Brasil e na América Latina”, da Rede Desenvolvimentista, Unicamp, 8 de maio de 2012a.

_____. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D. (org.). **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012b.

CARNEIRO, R. M. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CUNHA, A. M.; BRITTO, G. When development meets culture: the contribution of Celso Furtado in the 1970s. In: **15th Annual Conference of the European Society for the History of Economic Thought**. 2011, Istanbul. Annals of the 15th Annual Conference of the European Society for the History of Economic Thought, 2011.

D'AGUIAR, R. F. (org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. RJ: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

ERBER, F. **As convenções do Desenvolvimento no Governo Lula**: um ensaio de economia política. Revista de economia política. Vol.31, no.1. São Paulo, 2011.

FIORI, J. L. Introdução: de volta a questão da riqueza das nações. IN: FIORI, J. L. (org). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro, RJ: Ed Vozes, 1999.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. (Inédito. Não publicado). Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-discute-desenvolvimento-v2-1.pdf#page=49>>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

FONSECA, P. C. D. ; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. **O Brasil na Era Lula**: Retorno ao Desenvolvimentismo?. Nova Economia (UFMG) (Impresso), v. 23, 2013.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, No. 31, fev. 2012.

GUIMARÃES, V. et al. Convergências e complementaridades da corrente neo-schumpeteriana com o pensamento estruturalista de Celso Furtado. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. J. C. (Orgs). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007.

MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Precisações Conceituais**. Revista de Economia Política (Impresso), v. 33, p. 222-239, 2013.

OREIRO, J. L.; BASÍLIO, F. A. C.; SOUZA, G. J. G. **Acumulação de capital, taxa real de câmbio e catching-up: teoria e evidência para o caso brasileiro**. Trabalho apresentado ao Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 31 de setembro de 2013. Disponível em <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Jose%20Luiz%20Oreiro%20forum%202013.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2014.

PEREZ, C. **Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales**. Revista de la Cepal, n. 100, abr. 2010.

RODRÍGUEZ, O. Desenvolvimento e cultura: a perspectiva de Celso Furtado. In: RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, D. **Industrial development: stylized facts and policies**. Harvard University, August, 2006.

SINGER, A. **Realinhamento, ciclo longo e coalizões de classe**. Revista de Economia da PUC-SP, ano2, no. 4, julho-dezembro, 2010.