

A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo

*Pedro Paulo Zahluth Bastos **

Resumo

O artigo propõe uma classificação das duas visões básicas a propósito da estratégia de desenvolvimento capitalista depois da crise do neoliberalismo, no Brasil: o desenvolvimentismo exportador do setor privado (“novo-desenvolvimentismo”) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (“social-desenvolvimentismo”). Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes de relação com o mercado. Depois de uma breve introdução, as duas visões são discutidas, concluindo-se com uma discussão de suas possibilidades políticas.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Estado; Mercado.

Abstract

The political economy of new developmentalism and social developmentalism in Brazil

The article proposes a classification of two basic views on the strategy of capitalist development after the neoliberalism crisis in Brazil: the private sector’s export-oriented developmentalism (“new-developmentalism”), and state-led distributive developmentalism. Both views bring back the state’s role in guiding the development model, but with different ways of relating to the market. After a brief introduction, the two views are discussed, and the article concludes with a discussion of their political prospects.

Keywords: Developmentalism; State; Market.

JEL O10, O11, O14.

Introdução

Todo agrupamento político com projeto de dirigir uma sociedade costuma construir uma narrativa do passado para criticar o que deve ser mudado e justificar sua “tarefa histórica”. Tarefa que não pode ser apresentada como produto de interesses particulares, mas como expressão do interesse público de superar crises causadas, presumidamente, pelos grupos e projetos os quais devem ser substituídos. Muitas vezes, os mesmos grupos responsáveis por graves crises, ou parte deles, conseguem transformar-se em paladinos de propostas para superá-las, às vezes, aliando-se a grupos que lhes faziam oposição.

* Professor Doutor II do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), Campinas, SP, Brasil. E-mail: ppzbastos@gmail.com. Agradeço aos comentários de André Biancareli, Antônio Carlos Macedo e Silva, Fábio Vasconcellos Aquino, Pedro Linhares Rossi, William Nozaki e, principalmente, Ricardo Bielschowsky, eximindo-os dos equívocos remanescentes.

No Brasil, por exemplo, a retomada da ideologia liberal como solução para a crise do desenvolvimentismo industrial e do Estado planejador, na década de 1980, difundiu a narrativa histórica de que o “modelo desenvolvimentista” era defeituoso de nascença, seja por alocar recursos “artificialmente” para longe de sua especialização natural (que estaria fora da indústria pesada), seja por conferir a marajás do “Estado burocrático e interventor” o direito de arranjar para si e comparsas empresariais uma série de benefícios privados, em prejuízo da maioria de contribuintes e consumidores. Desse modo, a responsabilidade dos *governos* da ditadura civil-militar pela crise da dívida externa e patuscada com o dinheiro público era transferida para o “Estado” enquanto tal, criado em tempos imemoriais ou, nas interpretações com pouco menor ingenuidade histórica, na época do “getulismo”. Políticos que apoiaram ativamente a ditadura de 1964 e suas tenebrosas transações podiam apresentar-se, assim, como artífices de privatizações do patrimônio público em transações ainda mais lucrativas. Fernando Collor, por exemplo, foi membro ativo da ditadura antes de transformar-se em caçador de marajás, negociador de empresas estatais, modernizador de carroças e sofrer *impeachment* por escândalo de corrupção. As mal-afamadas privatizações tucanas, por sua vez, seriam impossíveis sem que ex-emedebistas convertidos ao neoliberalismo tivessem o apoio de velhos políticos da ditadura e sem a preparação ideológica do distinto público pelas campanhas publicitárias de Collor contra marajás e elefantinhos.

É claro que a retomada política e ideológica do liberalismo econômico, iniciada talvez pela campanha conduzida por diversos grupos empresariais contra a eleição de prioridades na destinação de recursos e subsídios públicos, em meados da década de 1970, não poderia deixar de influenciar a academia e as interpretações da história brasileira¹. Às vezes, inconscientemente, mas às vezes não: Fernando Henrique Cardoso afirmou, em dezembro de 1994 (logo depois de eleito presidente), que sua tarefa histórica era a de eliminar “um pedaço do nosso passado que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista” (Cardoso, 1994).

A tarefa tucana não era mais a de enterrar o legado dos governos da ditadura civil-militar de 1964: um Estado falido pela estatização da dívida externa, corrompido pela irresponsabilidade política, pelo sufocamento da esfera pública e pela valorização do individualismo exacerbado; o financiamento precário dos bens públicos e das políticas sociais, o sacrifício do planejamento pela subordinação ao Fundo Monetário e aos credores externos e internos. Tratava-se de ir mais atrás e completar o serviço dito necessário por parte dos intelectuais a apoiarem os golpistas que derrubaram o Estado Novo em 1945 (desde dentro dele) como Eugênio

(1) Para diferentes interpretações sobre a campanha contra a estatização de meados da década de 1970, como expressão da insatisfação de frações da burguesia nacional a propósito do planejamento estatal do desenvolvimento capitalista, ver Carlos Lessa (1978) e Sebastião V. Cruz (1995).

Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões. Isso seria i) enterrar o entulho populista e desenvolvimentista junto à ditadura política, quer dizer, uma legislação trabalhista irresponsável, com direitos e salários exagerados “outorgados” por demagogos que não conheciam o quanto o mestiço brasileiro de fato valia; ii) empresas estatais investindo em ramos os quais vários empresários nacionais sabiam que, nos trópicos, não podiam ser eficientes, exceto se controlados por filiais estrangeiras; iii) um sistema de crédito público subordinado à expansão “artificial” da produção e não ao clamor dos bancos privados por juros naturalmente elevados³.

O projeto foi arquivado e cultivado por décadas, mas atualizado pelo neoliberalismo para: i) flexibilizar a legislação trabalhista e o gasto social; ii) vender as empresas estatais; iii) elevar taxas de juros tanto quanto exigido pelo “mercado”; iv) direcionar os bancos públicos para apoiar as privatizações. Dada a amplitude do programa, o neoliberalismo precisava de uma crítica histórica mais vasta e de horizonte mais recuado do que aquele oferecido pelos intelectuais da ditadura de 1964. Ao contrário do que esperou certa esquerda, a tarefa da ditadura não foi a de interromper o desenvolvimento industrial e urbano e a integração do amplo mercado nacional, pois disso dependia sua base política no seio do empresariado e das camadas médias e, talvez, a própria segurança nacional, diziam seus ideólogos. Tratava-se, apenas, de limpar o desenvolvimentismo das arestas da “demagogia” trabalhista e do nacionalismo “populista”. Assim, usar de amplos instrumentos de intervenção estatal (até criando novos), mas orientar o sentido para longe da busca nacionalista de maior autonomia financeira e cambial e partilhar o bolo somente depois que ele crescesse, com o fermento dos baixos salários para a “ralé” e dos altos ordenados e linhas de crédito para os “homens de bem”⁴.

Os neoliberais das décadas de 1980 e 1990 estenderam o insulto para o desenvolvimentismo, e livraram a cara de seus novos aliados, antigos arenistas, pelas perversões criadas depois de 1964. A culpa, no fundo, era dos poucos brasileiros “fundadores” que, no início, como uma minoria autoritária heterogênea na década de 1930, rejeitaram não só a natureza eminentemente agrária da *terra brasilis*, mas também a crença de que a questão social era só caso de polícia, não de política, antes que o povo fizesse a revolução. A sorte dessa minoria foi que a maioria eleitoral de então, igualmente autoritária, estava desorganizada, desmotivada e desunida pela crise do café e demais produtos destinados por vantagens comparativas. Também, que o próprio esquema da divisão internacional do trabalho, assim como o domínio dos credores externos sobre o mundo do padrão ouro, ruía a olhos vistos. O credo nacionalista e a luta por direitos trabalhistas acabariam animando

(3) Para a primeira crítica liberal ao projeto industrializante, ver Gudín (1944; 1945a, 1945b, 1945c; 1965), Bulhões (1941; 1952) e Borges (1996). Para uma análise das origens intelectuais da conversão de Fernando Henrique Cardoso ao neoliberalismo, ver Bentes (2006).

(4) Para uma avaliação sintética da política econômica do autoritarismo, ver Tavares e Assis (1985).

as ruas e empolgando massas que não se consideravam manipuladas por defender, democraticamente, bandeiras empunhadas inicialmente por vanguardas autoritárias. Empolgou até membros das vanguardas comunistas (muitas delas também autoritárias ou, pelo menos, “centralistas democráticas”), que deixaram de tramar o golpe rápido e fulminante ou esperar pelo apoio das massas no dia da redenção final e saíram de prisões, fábricas, portos, ferrovias e gabinetes para animar movimentos sociais emergentes em nome de bandeiras histórico-concretas, democráticas e necessariamente parciais⁴. A história, no entanto, daria seu troco violento: o fato de que os herdeiros socialmente mais avançados da velha minoria nacionalista autoritária, reunidos até 1964 no Partido Trabalhista Brasileiro e outras organizações partidárias e sindicais, ameaçavam tornar-se maioria eleitoral com o tempo, fez com que os herdeiros conservadores unissem-se aos reacionários de sempre para acabar com a competição eleitoral (jurando defender a democracia) e decidir qual parcela do legado nacionalista deveria ser demonizada como “populismo” e “má ciência econômica”⁵.

Já, o pecado dos desenvolvimentistas brasileiros de todas as épocas alertavam as narrativas históricas, influenciadas pela retomada liberal na década de 1980 não era apenas o populismo político ou macroeconômico, mas sua ênfase exagerada no mercado interno e na industrialização. Não importava o fato de que os preços internacionais das *commodities* básicas despencaram na década de 1930 (e ficaram baixos por várias décadas), que a demanda interna e os recursos federais destinados à agricultura, pecuária e mineração tenham-se multiplicado. O “desequilíbrio” a favor do crescimento industrial teria resultado não das oportunidades enormes de integração do mercado interno e de internalização de novas tecnologias e produtos (com elevação radical da produtividade sistêmica, embora de forma heterogênea nos planos regional e setorial), mas do “artificialismo” ideológico dos desenvolvimentistas. Se a economia fosse deixada mais a sua própria sorte, diziam os próceres liberais, não apenas os velhos ramos exportadores gerariam mais reservas cambiais, como a própria diversificação industrial acompanharia a disciplina do comércio exterior e encontraria nichos de exportação novos, tornando-se menos dependente do mercado interno. Ato contínuo, dessa narrativa contrafactual, emanava um programa de ação: reduzir radicalmente a proteção do mercado interno para acabar com o privilégio auferido pelo amplo leque de empresários predadores que conseguia, do Estado paternalista, não apenas anteparo tarifário para explorar consumidores do *Made in Brazil*, mas também subsídios públicos sem contrapartida. Não se tratava, entretanto, de exigir contrapartidas ao dirigir investimentos: era melhor apenas importar bens de consumo e de produção mais baratos e eficientes que os similares locais e contar com

(4) Sobre as diferentes correntes dos movimentos sociais e políticos de esquerda antes de 1964, ver Moraes (1989) e Ferreira e Reis (2007). Para as diferentes correntes desenvolvimentistas entre os intelectuais, ver Bielschowsky (1985).

(5) Para uma síntese das interpretações sobre o golpe de 1964, ver Fico (2004).

o “choque de capitalismo” para melhorar a eficiência das empresas remanescentes, presumidamente capazes de elevar exportações a ponto de compensar o aumento desejado das importações. A privatização, a contenção do gasto público e a abertura ao financiamento externo completariam o quadro, levando a um modelo orientado para fora, em direção às oportunidades do mercado global e não regulado pelo Estado em direção à integração do mercado interno⁶.

Essa narrativa não influenciou apenas seu campo ideológico, mas também intelectuais de outras tradições teóricas, que esposavam propostas políticas diferentes. Pela esquerda, alguns autores procuraram colocar, no mesmo saco de gatos pardos, o conjunto de projetos políticos rivais que se debateram sobre questões centrais à forma concreta a ser assumida pelo desenvolvimentismo no Brasil. A postura de terra arrasada, típica da desilusão trazida pelo golpe de 1964 e pelo AI-5, já se manifestara na crítica do populismo feita por Francisco Weffort (1978), ao abstrair a importância do debate e embate estratégico na condução das políticas de Estado e reduzi-las, no fundo, ao desiderato de preservar intacto um amplo leque de interesses abrigados no mesmo condomínio de poder. Seu orientando, José Luís Fiori, escreveu tese em meio à crise da dívida para, meramente, estender o ponto de Weffort ao terreno da política econômica. Teria sido o mesmo “pacto desenvolvimentista” que nos conduziu todo o período desde 1930 até a crise da década de 1980 e explicaria tanto o excesso de protecionismo comercial, quanto o recurso ao gasto público deficitário e ao financiamento externo, pela incapacidade congênita de arbitrar interesses sem fissuras no “pacto”, dada a presumida (mas nunca demonstrada) “equipotência” entre o conjunto de frações da burguesia na partilha do poder, na concepção de Fiori (1985).

O mesmo excesso de proteção e irracionalidade macroeconômica criticado pelos liberais era associado, então, ao interesse de grupos “equipotentes” alojados no condomínio que já estava presente desde a gênese do “pacto desenvolvimentista”. A crer-se nas generalizações teóricas dos professores Weffort e Fiori, o difícil é entender a história das lutas ideológicas e rivalidades estratégicas em torno à forma concreta assumida pelo modelo de desenvolvimento e explicar as rupturas políticas e econômicas porque passou a experiência desenvolvimentista no Brasil, com consequências distributivas que deveriam ser óbvias. Mais tarde, Fiori fez profissão de fé a respeito da necessidade de considerar “interesses contraditórios das classes” na análise do Estado (e, aparentemente, incorporar a postulação da “existência de várias trajetórias possíveis de desenvolvimento para um mesmo capitalismo nacional”), mas aprofundou o pendor reducionista ao abstrair a contradição e referir-se, agora, à hegemonia de um único “desenvolvimentismo militar” que atravessara todo o período desde a década de 1930 até a crise dos anos 1980 (Fiori, 2012).

(6) O neoliberalismo não foi criado no Brasil, mas exemplos brasileiros do argumento são fornecidos por Roberto Campos (1994) e Gustavo Franco (1999).

A crítica liberal ao desenvolvimentismo também exigiu a resposta por parte de grupos que não desejavam simplesmente jogar o bebê junto com a água suja, mas lutar por agendas com impactos distributivos evidentes, embora não revolucionários. No meio entre os extremos da direita e da esquerda, é possível identificar dois grupos que, depois da falência da experiência neoliberal com Fernando Henrique Cardoso, vem construindo um campo de debates sobre a melhor estratégia de desenvolvimento, inclusive com influência sobre programas eleitorais à presidência: o desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. Ambos almejam mudanças estruturais que diversifiquem o tecido industrial, recuperem elos produtivos perdidos e absorvam trabalhadores subempregados pelos ramos de maior produtividade e salários. Ambos são diferentes das correntes ideológicas identificadas pelo estudo já clássico de Ricardo Bielshowsky (1985) sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro, embora a corrente distributivista tenha muito mais em comum com a tradição estruturalista do que a corrente exportadora que, como se vê, parece bastante influenciada pela crítica liberal ao desenvolvimentismo. É claro que os dois agrupamentos não são homogêneos internamente, mas foram ou são vinculados a políticos e intelectuais orgânicos com capacidade de aglutinação e liderança. São esses grupos que participam de uma querela dos desenvolvimentismos no Brasil. Essa querela está longe de limitar-se às academias e ao debate ideológico, pois a condução política muitas vezes antecipa sua sistematização teórica. Em contrapartida, alguns intelectuais participam de um debate público que extrapola o campo restrito do pensamento econômico, mantendo vínculos evidentes com partidos políticos e associações de classe. As próximas sessões do artigo avaliam esses projetos rivais e a última tece considerações sobre suas perspectivas políticas.

1 O desenvolvimentismo exportador do setor privado (“novo-desenvolvimentismo”)

O primeiro grupo saiu do próprio seio do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e mantém relação com bandeiras históricas do partido (a valorização do setor privado, a reforma do Estado, o apoio às privatizações, a contenção do crescimento do gasto social), mas sempre foi crítico da *gestão macroeconômica* operada pelo governo FHC, particularmente da política cambial e, se não, da abertura comercial em si, de seu excesso e velocidade. Ao longo do tempo, permaneceu focado em “reformas” na política macroeconômica como condição necessária e quase suficiente para assegurar o desenvolvimento, sem abandonar o elogio do mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos produtivos e financeiros, desde que devidamente regulado, a distância, pela gestão dos preços macroeconômicos básicos: juros, câmbio, impostos e salários.

Durante o governo tucano, o grupo era identificado à ala “desenvolvimentista” que defendia a indústria local contra o “monetarismo” de Pedro Malan, Gustavo

Franco e do próprio FHC, tal como os dois grupos eram chamados pela imprensa. Politicamente, é representado, sobretudo, por José Serra e tem fortes vinculações com demandas da indústria paulista, embora não se possa afirmar que coincida com o conjunto de seus interesses concretos. Durante o governo FHC, José Serra liderou o ataque às posições do grupo “monetarista” inclusive por meio de artigo acadêmico em que denunciava a “armadilha da ilusão da oferta de divisas” a qual justifica “a tese de que políticas econômicas voltadas especificamente ao setor externo são desnecessárias, uma vez que as políticas monetárias ou fiscais podem dar conta perfeitamente do equilíbrio externo desejado” (Serra, 1998, p. 9).

Superando a célebre demissão do ministro do Desenvolvimento (MDIC), Clóvis Carvalho, em episódio no qual questionou a falta de coragem do Ministro da Fazenda Pedro Malan para estimular o desenvolvimento (04 set.1999), o grupo gozou de um momento fugaz de prestígio político depois que a sucessão de crises cambiais levou o próprio FHC a proclamar um novo lema de governo (“Exportar ou Morrer”), na cerimônia de posse de Sérgio Amaral no MDIC (23 ago. 2001)⁷. O programa de governo de José Serra na campanha presidencial de 2002 sistematizou a estratégia da corrente⁸.

Na verdade, a crítica ao “mix” macroeconômico do governo FHC foi verbalizada mais publicamente pela oposição ao governo (Belluzzo; Baptista, 1994; Mercadante, 1995; Coutinho, 1997), uma vez que a corrente desenvolvimentista

(7) O ministro Amaral pronunciou-se da seguinte maneira em entrevista na qual lhe perguntaram sobre a relação com o ministro Malan, uma vez que seus antecessores caíram depois de conflitos com a Fazenda: “Depois do Real, a preocupação não era exportar, mas importar para pressionar os preços e aumentar a competitividade. Agora a realidade mundial é diferente. Nesse momento, o peso da exportação no processo de decisão de governo é muito maior. Eu vejo o ministro da Fazenda tão interessado quanto eu em aumentar as exportações [...] Eu combinei com o Malan que nós dois vamos juntos à Fiesp. É importante que ele ouça o que eu ouço na Fiesp e que a Fiesp ouça o que eu ouço dele.” (Amaral, 2001). Para maiores detalhes sobre o embate entre “monetaristas” e “desenvolvimentistas” no governo FHC, ver Bastos (2003).

(8) Nos termos do programa: “O principal fator que tem limitado o crescimento da economia e das oportunidades de emprego é o elevado déficit em conta corrente do balanço de pagamentos – acima de 4% do PIB e equivalente a cerca de 40% das exportações brasileiras. Esse déficit pressiona a taxa de juros doméstica para cima, freando os investimentos produtivos. A ponta do barbante para puxar o crescimento será uma contínua e forte elevação do superávit comercial, capaz de diminuir o peso do déficit em conta corrente para algo em torno de 2% até meados da década... Todos os esforços do governo, toda a política econômica e a diplomacia nacional deverão voltar-se para uma política de comércio exterior e industrial ativa... A estabilização da economia requereu uma mudança cultural. Da mesma forma, a conquista de mercados externos e a substituição de importações exigirão mobilização persistente dos três níveis de governo e grande empenho do setor privado... Os investimentos governamentais na infraestrutura, os incentivos fiscais e o financiamento público (BNDES, Banco do Nordeste e BASA) privilegiarão as exportações e a substituição de importações” (Serra, 2002, p. 11). Sobre a relação entre exportações e mercado interno: “É um equívoco comum enfatizar um suposto dilema entre o mercado externo e interno. Segundo essa visão, seria necessário primeiro resolver o problema da fome no Brasil para depois exportar. No entanto, quando o país exporta, gera renda e emprego e atenua o gargalo das contas externas, tornando possível combater a pobreza e a fome sem o artificialismo de medidas insustentáveis ou paternalistas. A fome e a pobreza se combatem principalmente com o aumento da renda real das pessoas”. (idem, p. 21)

interna ao governo tucano manteve praticamente intramuros a crítica à política cambial e à abertura financeira. Na década de 1990, os economistas então na oposição, alegavam que a apreciação real da taxa de câmbio (com diferentes formas de controle do câmbio nominal) fora fundamental para a estratégia de estabilização inflacionária adotada pelo Plano Real e outros programas executados na América Latina, mas que produziria déficits de transações correntes insustentáveis, em conjunto com a especialização “regressiva” da indústria. A tentativa de assegurar o financiamento externo do déficit corrente e evitar o impacto inflacionário de uma depreciação cambial súbita, por sua vez, levaria a elevações de taxas de juros sempre que a incerteza quanto à preservação do regime cambial aumentasse, a partir de um patamar já elevado de juros. O custo financeiro da política monetária sobre a dívida pública, ademais, induziria o governo a elevar impostos e reduzir o gasto social. Com isso, a combinação de taxas de câmbio, juros e impostos aumentaria a concentração de renda, prejudicaria a rentabilidade dos investimentos em ramos industriais e aumentaria as importações e o déficit de transações correntes, até que a contração súbita do financiamento externo provocasse uma crise cambial que ajustasse, desordenadamente, a taxa de câmbio, com graves impactos distributivos e fiscais.

A crítica foi incorporada por ex-integrantes do governo FHC após alguns dos economistas que estiveram na oposição passaram a denunciar abertamente a *continuidade* da política macroeconômica no governo Luís Inácio Lula da Silva⁹. Excluindo empresários e economistas diretamente vinculados à defesa de interesses particulares de associações empresariais, talvez o único representante original do grupo dito desenvolvimentista do governo FHC que participa ativamente do debate público contemporâneo sobre as estratégias de desenvolvimento é o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O ex-ministro desfilou-se do PSDB em 2011, alegando que o partido caminhava em “sua marcha acelerada para a direita. Nas últimas eleições, ele foi o partido dos ricos” (Nassif, 2011).

Não obstante a divergência em relação à posição de seu ex-partido sobre a questão da distribuição de renda, as posições de Bresser-Pereira parecem representar a visão mais sistemática da estratégia do desenvolvimentismo exportador do setor privado. Em contrapartida, sua posição sobre a questão da distribuição de renda não será tomada integralmente como representativa da posição original da corrente e/ou de seu ex-partido. A respeito da distribuição, o argumento de Bresser-Pereira é que, ao modo de Arthur Lewis, haveria uma tendência estrutural à determinação dos salários abaixo da produtividade industrial em razão da oferta ilimitada de mão de obra. Para evitar isso, o governo deveria praticar uma política de rendas que assegurasse a transferência de ganhos de produtividade para os salários. Se isso afasta Bresser-Pereira de seu ex-partido, não o fez apoiar a política de rendas do

(9) Por exemplo, Belluzzo e Carneiro (2003), Carneiro (2003), Sicsú (2003).

governo Lula: o reajuste de salários acima dos ganhos de produtividade redistribuiu renda, mas teria estrangulado os lucros¹⁰.

A estratégia proposta pela corrente exportadora envolveu basicamente um elogio à indústria nacional e à sua capacidade de exportar e uma crítica ao que a impediria de exportar mais: a apreciação cambial trazida pela combinação entre abertura financeira e elevado diferencial de taxa de juros (diferencial esse explicado pelo déficit público). À diferença de uma mera defesa particularista dos interesses dos exportadores industriais, não pretende apenas aumentar as exportações industriais, mas fazer delas o motor do crescimento do sistema ou, ao menos, o bálsamo capaz de expurgar o sistema dos males do velho desenvolvimentismo e do neoliberalismo¹¹. Ao longo do governo Lula, a retomada da expansão financeira global e o ciclo de entrada de capitais, em conjunto com o *boom* dos preços das *commodities*, deixaram claro que a simples substituição de um regime de câmbio semifixo por um regime de câmbio flutuante não resolveria o problema da apreciação cambial. Em busca de generalização, Bresser-Pereira (2009) alegou que a apreciação cambial ocorrida na década de 1990 foi típica de uma tendência que acometeria os

(10) Nas palavras de Bresser-Pereira (2010, p. 35): “E qual era a tese ortodoxa? Dizia-se que não era possível aumentar o salário-mínimo porque causaria inflação, quebraria o Estado. E não quebrou coisa nenhuma. O Fernando Henrique aumentou um pouco, e o Lula aumentou bastante. E vamos reconhecer que foi um grande sucesso essa política. Como o Celso Furtado cansou de escrever, os sindicatos foram fundamentais no desenvolvimento econômico porque têm um papel de aumentar salários. O perigo é quando os salários crescem acima da produtividade, aí os lucros são estrangulados.” Isso representou uma mudança em seu pensamento. Em 2000, Bresser-Pereira (p.1-2) escrevia: “Além do custo fiscal para a Previdência, a elevação do salário mínimo representa um custo adicional para as empresas. Dada a demanda de trabalho existente, que depende essencialmente do nível de renda, um aumento de salário mínimo significa necessariamente aumento de desemprego. É certo que o aumento do salário mínimo, aumentando a renda dos trabalhadores, aumentará a demanda efetiva por trabalho, mas esse aumento será muito mais que compensado negativamente pela maior custo da força de trabalho para as empresas”. Em 1994: “Vou dizer outra coisa que pode parecer impopular, mas que considero correta: não se deve aumentar o salário mínimo porque isso provocaria desemprego em larga escala. O melhor seria adotar o programa de renda mínima, do senador Eduardo Suplicy, que funciona como um imposto negativo; ou uma complementação da renda com valor fixo. Fala-se muito que é a tecnologia que provoca o desemprego, mas por que o desemprego na Europa é de 11% enquanto nos Estados Unidos é de 6% e no Japão ainda menor? Porque na Europa os salários-mínimos são mais altos.” (Bresser-Pereira, 1994, p. 3).

(11) Nas palavras de Bresser-Pereira (2012, p. 42, 46): “No nível do conhecimento, economistas e outros cientistas sociais na América Latina estão vendo o êxito dos países asiáticos de crescimento rápido e estão convencidos de que, apesar das diferenças culturais e econômicas, tais experiências podem ser úteis para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento latino-americana. O nome que tenho dado a essa estratégia alternativa é ‘novo desenvolvimentismo’... Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo aposta na capacidade dos países em desenvolvimento de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado”. Nas palavras de José Luís Oreiro (2011): “O novo-desenvolvimentismo é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Essa estratégia de ‘alcançamento’ baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led* no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia.”

países em desenvolvimento: a tendência à apreciação da taxa de câmbio, explicada por períodos cíclicos seja de abundância de financiamento externo, seja de elevação dos preços das exportações de *commodities* básicas.

Para assegurar o desenvolvimento apoiado nas exportações industriais, a tarefa do governo seria, sobretudo, a de evitar a manifestação dessa tendência, garantindo uma taxa de câmbio competitiva não apenas para o equilíbrio de transações correntes (uma vez que esse equilíbrio poderia ser alcançado, ao menos temporariamente, pelo *boom* de preços de *commodities* básicas). Seria necessário garantir uma taxa de câmbio adequada também para o “equilíbrio industrial”, ou seja, para a capacidade de diversificação da indústria em direção aos ramos tecnologicamente mais avançados.

Com efeito, o papel da política econômica para assegurar o desenvolvimento é, na prática, restrito à política macroeconômica. A política industrial é limitada a dar apoio temporário a empresas exportadoras capazes, com o tempo, de se sustentarem sozinhas no mercado internacional, presumidamente em ramos intensivos em tecnologia segundo Bresser-Pereira (2012) ou oferecer outras condições infraestruturais para que a competitividade internacional das empresas desenvolvasse (Sicsú; Paula; Michel, 2007).

Em conjunto à corrente neoliberal do governo FHC, essa corrente desenvolvimentista exalta o mercado como mecanismo de alocação de recursos produtivos, impulsionado por ampla abertura comercial. À diferença do neoliberalismo, critica o excesso de abertura comercial sem reciprocidades e, especialmente, a abertura financeira e a especialização em exportações de produtos básicos, uma vez que produziriam a aludida apreciação cambial. O papel fundamental do Estado seria o de apoiar o mercado na tarefa de alocação eficiente de recursos, por meio de preços macroeconômicos corretos, ou seja, a administração à distância da demanda agregada seria preferível à intervenção estatal direta sobre setores produtivos.

A despeito da alegação de tratar-se de uma macroeconomia “estruturalista”, a ênfase quase exclusiva em preços macroeconômicos abandona um aspecto central do estruturalismo latino-americano: o pessimismo quanto à eficácia alocativa do mercado e à capacidade do setor privado de liderar o desenvolvimento, particularmente em ramos que exigissem montantes elevados de investimentos de longo prazo de maturação/amortização e com capacitações tecnológicas não triviais. O estruturalismo clássico alegava que os mecanismos keynesianos clássicos de gestão da demanda agregada não seriam suficientes para assegurar a industrialização e, a seguir, a continuidade do desenvolvimento industrial nas condições específicas dos países subdesenvolvidos. A oferta direta e planejada de externalidades por parte do Estado seria necessária porque, nos países atrasados, a carência de “poupanças”,

de tamanho dos mercados (dadas as escalas mínimas de produção tecnologicamente eficiente) e de bens de produção estrangularia os investimentos privados no setor industrial. Assim, a intervenção estatal deveria avançar além da gestão macroeconômica, envolvendo planejamento e indução de investimentos adiante da demanda corrente e mesmo produção direta em alguns ramos.

O argumento central do desenvolvimentismo exportador do setor privado é que as empresas já dispõem, no Brasil contemporâneo, de capacitação tecnológica e recursos financeiros suficientes para investir em ramos industriais intensivos em alta tecnologia, para o mercado externo, segundo Bresser-Pereira (2012). Seria, por isso, antiquada a ênfase do estruturalismo clássico, primeiro, na intervenção direta do Estado, segundo, na integração e diversificação do mercado interno como fonte primordial de crescimento¹². Assim, a ação fundamental do Estado seria a de assegurar preços macroeconômicos corretos (juros e câmbio, sobretudo). Pode-se afirmar que essa corrente desenvolvimentista partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento. Aliás, parecem ser essas características mesmo que justificam a autoatribuição do epíteto “novo-desenvolvimentismo” à corrente, em oposição à caracterização feita do velho desenvolvimentismo.

A semelhança com o neoliberalismo estende-se no modo de interpretar a crise da experiência desenvolvimentista brasileira, embora haja diferenças entre os autores. Para Sicsú, Michel e Paula (2007), a ineficiência empresarial e a debilidade exportadora que teriam marcado essa experiência histórica, resultariam da proteção contra importações¹³. Como afirmado pelos neoliberais, a tentativa de contornar restrições externas por meio da substituição de importações acabaria trazendo ainda mais restrições externas, seja pela dependência de poupança externa, seja pela dependência continuada de exportações de *commodities* sujeitas a oscilações bruscas de preços (uma vez que as empresas industriais não foram induzidas pelo mercado a ganhar eficiência, em razão da proteção comercial). Bresser-Pereira (2012), por sua vez, argumenta que a própria dependência do mercado interno levou o modelo, de modo fatal, à estagnação, por causa de seu tamanho presumidamente insuficiente

(12) Ou, nas palavras, de Sicsú, Michel e Paula (2007, p. 515): “Não faz mais sentido, no atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo do mercado interno nos moldes do passado.”

(13) “Além da falta de uma política estatal mais efetiva e de longo prazo que favorecesse a empresa privada nacional no processo de desenvolvimento industrial, o ‘protecionismo tarifário generalizado e sem tempo determinado para acabar’ não estimulou o processo de aprendizagem das empresas nacionais. Isto ocorreu porque não foi acompanhado de um processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento tecnológico. Em outras palavras, o processo de substituição de importações no Brasil não requereu a absorção e o desenvolvimento tecnológico...”. (idem, *ibidem*).

para induzir investimentos industriais de escala (ou relação capital/produto) superior. Embora também afirme que a proteção comercial limitava os ganhos de eficiência durante a experiência desenvolvimentista, Bresser-Pereira argumenta, um tanto paradoxalmente, que o velho desenvolvimentismo já se havia esgotado no início dos anos 1960, tendo sido substituído por um modelo puxado pelas exportações durante o Milagre do final da década de 1960. Em outras palavras, as empresas teriam ganhado eficiência e contado com apoio governamental para exportar o suficiente para mudar a orientação de mercado do modelo de desenvolvimento, já nos anos 1960, depois da enorme elevação de produtividade trazida pela industrialização acelerada. A crise do modelo, portanto, resultaria menos da dependência do mercado interno (como argumentado pelos neoliberais) do que da dependência de poupança externa (elogiada pelos neoliberais).

O argumento de Bresser-Pereira para explicar o esgotamento inevitável de um modelo de crescimento orientado para o mercado interno apoia-se no estudo clássico de Maria da Conceição Tavares (1963). Como Celso Furtado (1962), a autora, porém, não alegava a favor da inevitável substituição por um modelo orientado pelas exportações, mas favoravelmente a um conjunto de políticas e reformas estruturais que melhorassem a distribuição de propriedade e renda, alocassem investimentos e canalizassem recursos fiscais e financeiros por meio do planejamento estatal e desenvolvessem tecnologias próprias, dinamizando o próprio mercado interno e, secundariamente, as exportações.

Ademais, a interpretação da industrialização como resposta ao estrangulamento externo foi sujeita à autocrítica por Tavares (1975). A crítica segundo a qual o mercado interno não teria tamanho suficiente para induzir investimentos de maior escala valeria se os investimentos fossem induzidos pela demanda interna anteriormente atendida pelas importações, em um típico processo de substituição de importações. Isso não se o mercado interno fosse ampliado por mudanças na distribuição da propriedade e da renda (preferencialmente em direção à desconcentração) e/ou pela realização simultânea de um conjunto de investimentos que mudassem a estrutura produtiva da economia (com significativos ganhos de produtividade) ao mesmo tempo em que criavam mercados novos *ex nihilo* (ou massificavam produtos antes de consumo restrito), *mais além* da estagnação da demanda prévia. Em outras palavras, a interpretação do processo de industrialização como pautado por um modelo de substituição de importações exagera o papel sistêmico da demanda prévia. Não capta o fato de que o mercado interno relevante pode ser gerado por meio da demanda interindustrial e pelos ganhos de produtividade engendrados pela própria realização de um bloco planejado de investimentos (criando mercados novos *ex nihilo* para além da demanda corrente) e/ou por meio de modificações da estrutura distributiva, ou seja, ao invés de haver o investimento induzido pela demanda corrente, pode-se ter a demanda corrente induzida pelo gasto autônomo (em investimento e consumo).

Nesse sentido, Tavares (1975) fez autocrítica argumentando que o processo de crescimento industrial (em meio à chamada industrialização restringida) só foi puxado pela reorientação, para o mercado interno, da demanda *previamente* atendida pelas importações até, no máximo, a primeira metade dos anos 1950. Passou, então, a depender da demanda interna gerada, *ex nihilo*, pelo gasto autônomo apoiado pelo Estado desde a industrialização pesada, com papel subsidiário das exportações. Assim, o papel do Estado foi também o de encaminhar modificações na distribuição de propriedade e renda, coordenar encadeamentos intersetoriais e propiciá-los por meio da alocação de recursos financeiros e pela realização direta de investimentos e não apenas o de assegurar preços macroeconômicos adequados para a substituição de importações ou, na década de 1960, para a expansão das exportações. Historicamente, o dinamismo do processo não foi interrompido pela limitação do mercado interno, mas pela crise da dívida externa nos anos 1980, com exacerbação das restrições cambial e fiscal ao crescimento (Tavares; Assis, 1985).

De todo modo, o diagnóstico da crise do velho desenvolvimentismo como resultado da crise do processo de substituição de importações parece servir a Bresser-Pereira (2012) para legitimar *historicamente* a proposta do desenvolvimentismo exportador do setor privado. Se o investimento privado depender, sobretudo, de mercados pré-existentes e se ao Estado couber, principalmente, o papel de oferecer preços macroeconômicos adequados para que o setor privado seja induzido pela demanda corrente, é verdade que o mercado interno antes atendido por importações pode não ser suficiente para induzir investimentos e o crescimento deverá depender mais de exportações para o mercado global. Impor tal restrição ao papel do Estado é, porém, uma questão de política (ou de correlação de forças) e não pode ser deduzida de um diagnóstico histórico questionável.

Se essa corrente limita o papel direto do Estado na redistribuição de renda, na coordenação de investimentos e alocação de recursos financeiros, seu papel indireto, por meio de definição de preços relativos, continuaria fundamental. Sua oposição à política econômica do governo Lula voltou a tomar o tema da taxa de câmbio, como central, vinculado aos perigos da abertura financeira e de um modelo de crescimento dependente de exportações de *commodities*. Contra uma política cambial orientada para conter pressões inflacionárias, advoga-se uma desvalorização cambial de até 50% para colocar a taxa de câmbio em níveis competitivos para a indústria. Admite-se que o impacto distributivo favorável aos industriais seria acompanhado de aumento da inflação e queda dos salários reais, em um típico processo de socialização dos prejuízos. Apesar disso, alega-se que o aumento da taxa de crescimento e de emprego associado a uma taxa de câmbio compatível com o “equilíbrio industrial” acabaria, com o tempo, por gerar ganhos de produtividade que poderiam ser repassados aos salários reais (Bresser-Pereira, 2009).

A ênfase nas exportações como motor do crescimento é acompanhada pela defesa da restrição do papel do gasto público na composição da demanda agregada. De fato, o gasto público é tomado como variável de ajuste tanto da mudança da política cambial quanto da política monetária¹⁴. Oreiro e Paula (2009) alegam que a desvalorização cambial requerida para reorientar o crescimento em direção às exportações deve ser induzida por uma redução do diferencial de juros (que atraem capitais especulativos) e aumento do ritmo de compra de reservas cambiais pelo governo, usando um “fundo de estabilização cambial” financiado pelo aumento do superávit fiscal nominal (excluindo investimentos) do setor público¹⁵. Por sua vez, a

(14) O argumento é cristalino no programa de governo de Geraldo Alckmin na campanha presidencial de 2006: “Por que o Brasil parou de crescer? Porque a taxa de investimento sofreu forte redução; porque o custo do investimento subiu e porque a produtividade não tem aumentado devidamente... A retomada da capacidade de investir do País dependerá do ajuste das contas públicas. O Estado brasileiro é grande demais e ineficiente. Hoje se apropria de quase 43% de tudo o que o País produz... Os governos (federal, estaduais e municipais, exceto estatais) apresentam déficit nominal de cerca de 4,4% do PIB. Esse déficit traz as seguintes consequências: rouba poupança privada, eleva a taxa de juro e inibe o investimento privado... A despeito da alta arrecadação, o investimento público correspondeu a apenas 2,3% do PIB nas três esferas de governo... A escassez de investimento eleva o risco privado e reduz a renda dos setores produtivos. Nos últimos anos, o Brasil entrou em um círculo vicioso de baixo crescimento, como abaixo descrito. A estrutura fiscal do Estado amarra a economia, prendendo-a em um equilíbrio de baixo crescimento. A necessidade de financiamento do Estado mantém a taxa de juro elevada. A taxa de juro alta inibe o investimento privado e, como consequência, restringe o crescimento da economia. O juro alto estimula também o ingresso de capital estrangeiro, o que acaba por valorizar o câmbio. A valorização cambial desestimula os setores exportadores da economia o que, novamente, reforça o baixo dinamismo da economia. O pequeno crescimento que caracteriza o País hoje não permite expansão da arrecadação em níveis suficientes para zerar o déficit público, o que, por sua vez, mantém o juro alto. O Estado tem, então, que elevar tributos para compensar o crescimento dos gastos. A elevação da arrecadação através do aumento de impostos inibe o investimento e, assim, fecham-se as possibilidades de expansão da economia... É preciso sair dessa trajetória perversa. Para tanto, torna-se fundamental mudar a estrutura fiscal brasileira... Assim, o objetivo central consiste em estabelecer metas fiscais claras. Esse programa visa a criar condições para zerar o déficit nominal com corte de despesas correntes dos governos, incluindo juros, da ordem de 4,4% do PIB no decorrer do próximo mandato... O ajuste das contas públicas permitirá forte redução na dívida pública e, com ela, a diminuição permanente da taxa de juro, alcançando patamares semelhantes aos internacionais. A redução da taxa de juro constituirá o elemento central de indução ao crescimento da economia brasileira através da elevação do investimento. Inúmeros novos projetos surgirão. Com eles, a demanda aumentará, o que gerará estímulo aos novos investimentos. A criação conjunta e simultânea de demanda dilui o risco do investimento de cada empresário individual, reforçando o ciclo virtuoso de expansão... O setor público participará da expansão nos investimentos no País. Na medida em que o ajuste fiscal for concretizado, a elevação da poupança pública deve atingir de 4 a 5% do PIB, possibilitando a expansão da participação do Estado na formação de capital da economia, especialmente em infraestrutura básica... A redução da taxa de juro induzirá a desvalorização da taxa de câmbio, permitindo elevar a competitividade das exportações brasileiras. A integração à economia global é elemento central da estratégia de expansão da economia brasileira. Por quê? Porque o comércio internacional: estimula a adoção e desenvolvimento de novas tecnologias, de modernização permanente, de transformação da estrutura produtiva; impõe a disciplina do mercado, gerando eficiência alocativa; torna obrigatório, para as empresas exportadoras, o desenvolvimento da capacidade de inovação tecnológica e de adoção de melhores práticas de gestão como condição de sobrevivência; permite ainda manter os preços internos estáveis.” (Alckmin, 2006, p. 13-18).

(15) Mais precisamente, os autores usam a noção de “poupança corrente do governo... definida como a diferença entre a receita do governo em todos os níveis (inclui a participação dos lucros das empresas estatais) e os gastos correntes do governo, excluindo-se os gastos de investimento do setor público (inclusive as empresas estatais), mas considerando nesse saldo o pagamento dos juros, sobre a dívida bruta do setor público” (Oreiro; Paula, 2009, p. 21-22).

redução de juros só poderia ser efetivada, presumidamente, por meio da obtenção de superávit em conta-corrente do setor público ainda mais austero do que o proposto pelos neoliberais – é citada a cifra de 4-5% do PIB para a poupança em conta-corrente do governo, o que a depender do ano-base implicaria uma redução de até 8% do PIB no gasto público. As suposições teóricas parecem ser que:

i) a inflação brasileira é em grande parte explicada pela demanda, associada, sobretudo, à elevação do gasto público corrente, à expansão do crédito ao consumo e aos aumentos salariais acima da produtividade (Oreiro, 2011);

ii) a necessidade de financiamento do setor público explicaria em grande parte o alto nível da taxa de juros básica (provavelmente, mais do que o mero conservadorismo do Banco Central), alegando-se que o aumento da poupança corrente do governo criaria condições para a queda dos juros¹⁶.

Assim, a variável fiscal seria fundamental para as mudanças propostas da política cambial e monetária: o mega ajuste fiscal financiaria a compra de reservas cambiais, a redução da dívida líquida do setor público e contribuiria, por meio da recessão inevitável, para limitar o impacto inflacionário da desvalorização cambial, assegurando uma rápida melhoria da competitividade das exportações industriais. É bastante provável que a recessão e desvalorização cambial provoquem uma redução significativa do salário real. O impacto distributivo seria ainda maior por causa da mudança radical proposta quanto ao papel do gasto público na composição da demanda agregada. Com efeito, é difícil imaginar que o tratamento de choque da questão fiscal não provoque cortes relevantes e abruptos do gasto social, dos salários indiretos e do investimento público. De todo modo, isso parece ser considerado desejável para reorientar a distribuição de renda e o modelo de crescimento favoravelmente às exportações industriais.

2 O desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (“social-desenvolvimentismo”)

O discurso industrializante da corrente do desenvolvimentismo exportador não encontrou uma base social comparável ao do segundo grupo: não parece ter encontrado suporte político eficaz nem no governo FHC nem depois. Em contrapartida, a segunda corrente não se limita a um corpo de ideias sistematizado academicamente, perdendo a clareza que a academia pode oferecer, mas apresentando maior eficácia prática, à medida que parece ter usufruído de influência crescente nos governos petistas (muito embora não se restrinja a militantes ou simpatizantes petistas).

(16) “Supondo que o setor público será capaz de realizar gastos de investimento produtivos do ponto de vista social, então o aumento do endividamento público será acompanhado por um aumento do estoque de ativos do setor público, tendo assim um impacto reduzido sobre a DLSP. Adicionalmente, se criaria condições para redução da taxa juros doméstica, criando um círculo virtuoso que causaria uma redução na própria relação DLSP/PIB.” (idem, p. 22).

À falta de termo mais curto que capte suas dimensões diversas e a diferencie da outra corrente, pode-se classificá-la como *desenvolvimentismo distributivo do setor público*. Afinal, se há algo que unifica a segunda corrente, é a ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos. Nesse sentido, a citada corrente é muito mais próxima da tradição desenvolvimentista clássica do que a do desenvolvimentismo exportador. Para limitar o elenco aos economistas em cargos públicos, é possível associar tal caracterização a Guido Mantega, Luciano Coutinho e à própria presidenta Dilma Roussef.

Para diferenciar essa corrente em relação ao desenvolvimentismo antigo, o termo proposto pelo próprio ministro Guido Mantega, em 2007, foi “social-desenvolvimentista”, mas outros termos já foram usados (como “neocorporativista”, “social-liberal” e até “grão-burguesa”, exagerando alguns de seus aspectos)¹⁷. Embora o termo “social-desenvolvimentista” aponte para a relevância da distribuição da renda, das políticas sociais e redução da pobreza para a ampliação do mercado de consumo de massas durante os governos petistas, é significativo que ele tenha sido proposto apenas em meados do segundo governo de Lula e pouco mais de dois anos depois da desaceleração de 2004-5, ainda que seus temas fossem apresentados no programa de governo de Lula na campanha presidencial de 2002¹⁸.

(17) Guido Mantega inaugurou o uso do termo em várias declarações entre agosto e dezembro de 2007: ver especialmente Fernandes (2007). O termo social-liberal foi usado para caracterizar o governo Lula por Paula (2005), o termo grão-burguês por Vianna (2010) e neocorporativista por Costa (2012). Para um balanço da bibliografia sobre o perfil econômico do governo Lula, ver Fonseca et. al (2012) e, para uma defesa, ver Mercadante (2010).

(18) Nos termos do programa: “...nosso programa econômico está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional... A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infraestrutura social... A ampliação do emprego, a melhoria das remunerações e de sua distribuição e a ampliação da oferta de bens e serviços públicos têm significativos impactos econômicos. Sua maior implicação será o rápido crescimento do emprego e da renda, aumentando, portanto, a massa de rendimentos da economia. Com a sua melhor distribuição, haverá estímulo ao desenvolvimento de um amplo mercado de consumo de massas... Especificadas as linhas estratégicas do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita e consequentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com *[sic]* políticas de distribuição de renda... São três os mecanismos principais que se somam na elevação de produtividade engendrada por esse modelo de crescimento: ganhos de escala, progresso técnico e absorção de trabalhadores subempregados pelos setores modernos. A partir desses ganhos de produtividade poderá se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras ... Ao conduzir ao aumento da produtividade, o modelo também estimula as exportações e a substituição de importações. No entanto, nada disso elimina a necessidade de políticas setoriais especiais, verticais, como a de ampliar mais que proporcionalmente as atividades da ponta tecnológica, por sua função geradora de divisas e deflagradora de processos de aprendizagem e capacitação” (Silva, 2002, p. 30-35). Devo a referência ao programa de governo de 2002 a Ricardo Bielschowsky.

Isso sugere que as resistências à implementação do modelo demoraram a ser contornadas, mas também que suas bases sociais e políticas empurraram-no adiante. De todo modo, o termo “social-desenvolvimentismo” parece uma iniciativa legítima para capturar os dividendos políticos e, ao mesmo tempo, interpretar *ex post* o crescimento ocorrido sob o empuxe das pressões para elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais a partir de 2005 – iniciado, portanto, quando o Ministério da Fazenda ainda era controlado por neoliberais. Essas pressões expressam o forte enraizamento das lutas pela redistribuição de renda na base social e política do governo Lula, seja a base sindical (elevação salarial e crédito farto/barato), seja em setores religiosos progressistas (programas de combate à fome/pobreza)¹⁹. Revelam também a preferência do eleitorado brasileiro por políticas redistributivas que, se executadas, induzem o crescimento do mercado interno e reforçam o apelo político da corrente distributiva.

Não obstante sua relevância como bandeira política legítima, o termo “social-desenvolvimentismo” dificilmente pode descrever, sem ambiguidades, uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. É verdade que a retomada do crescimento em 2005 foi favorecida pela elevação do piso salarial, ampliação do gasto social e inovações financeiras (crédito consignado e microcrédito). É, contudo, improvável que esses efeitos dinâmicos iniciais, observados durante a fase de criação ou forte expansão de políticas redistributivas, possam ser repetidos indefinidamente, sustentando a longo prazo a estratégia de desenvolvimento. Isso exigiria graus de liberdade inexistentes no orçamento fiscal e da seguridade social. Carneiro (2010), no entanto, já identificou no final do governo Lula certo esgotamento do potencial de expansão da participação do gasto social no total do gasto público e do PIB, da elevação do salário mínimo real e do crédito ao consumidor, prevendo seu crescimento a um ritmo que passaria a acompanhar, mais que liderar, o crescimento econômico.²⁰

Tal fato põe em questão a eleição do “social” como o próprio elemento ativador do desenvolvimento capitalista pretendido. Embora a redistribuição de renda e a redução das desigualdades possam ser finalidades prioritárias da política econômica, é pouco provável que se sustentem por muito tempo como os motores mesmos do desenvolvimento capitalista. A própria ativação de um círculo virtuoso

(19) Devo essa caracterização das pressões da base política a William Nozaki.

(20) Nas palavras de Carneiro (2010, p. 32): “O peso do mercado interno no desenvolvimento brasileiro não constitui uma novidade *tout court*; o que sim constituiu algo de novo foi o novo papel da melhoria da distribuição de renda, cujo efeito econômico prático foi a elevação do multiplicador da renda. Embora seja bastante provável que esse multiplicador permaneça num patamar elevado, há, também, indícios de que esteja estabilizado, ou seja, de que suas ampliações sofram apenas alterações marginais daqui por diante. Isto obviamente não diminuirá o papel dinâmico que poderá ter o consumo no novo padrão de crescimento, apenas lhe retirará o caráter de fator autônomo, vinculado ao aumento do multiplicador e também à ampliação do crédito, cujo óbice diz respeito, sobretudo à magnitude da taxa de juros. O novo candidato para se tornar o elemento autônomo, de maior peso no novo ciclo de crescimento fundado no mercado interno, é o gasto em infraestrutura e construção residencial.”

entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas pressiona os estrangulamentos da estrutura produtiva e logística e, dadas as descontinuidades de escala de oferta, exige a expansão dos investimentos adiante da demanda corrente. Com isso, surgem pressões sobre o orçamento fiscal que concorrem com novas solicitações redistributivas sobre o gasto social. Essa concorrência é pequena nos estágios iniciais de expansão do investimento público (e dos subsídios ao investimento privado), mas tende a agravar-se com o tempo²¹.

Diante de tal concorrência, parece irrealista supor que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões de política econômica. Mesmo dentro dos governos petistas, parece haver grupos mais favoráveis do que outros à elevação dos salários diretos e indiretos a um ritmo superior ao crescimento do gasto público ou do PIB, embora em conjunto sejam favoráveis a um patamar mais alto do que a corrente do desenvolvimentismo exportador. O equilíbrio de poder entre os grupos no interior da corrente distributiva pode variar, inclusive, em razão dos diferentes desafios colocados pela conjuntura. É inegável, por exemplo, que haja um conjunto vasto de políticas orientadas para a elevação do investimento e alguma moderação do ritmo de expansão do gasto social e dos aumentos salariais no governo Dilma. De fato, além da defesa da ação redistributiva do Estado, a corrente é favorável ao papel do Estado para realizar, financiar ou coordenar um conjunto de grandes projetos de investimento que não se resume a oferecer condições gerais para a acumulação de capital (como infraestrutura, educação básica e superior, saúde, ensino técnico etc.), mas que passa gradualmente a envolver-se na reestruturação de setores prioritários. Uma coisa não se harmoniza facilmente com a outra: alguém duvida de que, a curto prazo, operações de capitalização dos bancos públicos ou ampliações dos subsídios a investidores privados, possam opor-se a elevações do gasto social? Ou que a defesa de um ritmo mais veloz de depreciação cambial para estimular investimentos sofra resistências daqueles que querem evitar um repique da inflação prejudicial à renda dos mais pobres?

Com efeito, a ampliação do mercado interno de massas não é a única fronteira de crescimento que requer a alocação de recursos públicos. Bielschowsky (2012) argumentou que a economia brasileira dispõe também de outros dois “motores” de longo prazo, os quais vêm sendo objeto crescente de políticas de

(21) Cabe notar que, diante da pressão crescente sobre o gasto público, o ministro Mantega rejeitou em 2007 a proposta novo-desenvolvimentista referente à necessidade de um mega-ajuste fiscal como condição para desvalorização cambial: “De fato existe esse desafio de conseguir manter uma taxa de câmbio estimulante para exportações e, ao mesmo tempo, conciliar isso com todo esse sucesso que temos tido com o mercado externo e a proximidade do *investment grade*. A questão é como solucionar esse desafio. Não com a forma que o Nakano sugere, que é fazer mais cortes dos gastos públicos. Isso significaria eliminar o PAC, reduzir os investimentos do Estado em infraestrutura. Sem infraestrutura, teríamos pontos de estrangulamento na produção. Sem os programas sociais, teríamos a manutenção da desigualdade social e não teríamos robustecimento do mercado interno, que é uma alternativa para o setor manufatureiro que tem dificuldade para exportar” como se vê em Fernandes (2007). Para um balanço da política fiscal no governo Lula, ver Lopreato (2011).

desenvolvimento: a demanda por investimentos em infraestrutura e por recursos naturais abundantes. Os três motores podem ser “turbinados” pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados e por inovações tecnológicas, desde que o Estado brasileiro dirija adequadamente o desenho de políticas cambial, industrial, de compras governamentais e atração de investimentos externos. A plena realização de qualquer uma das fronteiras de expansão exige uma ampliação do planejamento estatal, mas também o aporte de recursos fiscais. Assim, as necessidades de financiamento das exigências do desenvolvimento econômico e social não são tão facilmente conciliáveis como o uso do termo social-desenvolvimentismo parece insinuar. Então, prefiro um termo que sugere uma harmonia ou uma unidade menos rigorosas, como *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado*.

Ao longo do governo Lula, a execução desigual de algumas dessas demandas de expansão do gasto social, crédito e investimento público sustentaram o fortalecimento do mercado interno, embora tenham entrado em choque também com metas de superávit primário definidas pelo Ministério da Fazenda. A propósito, enquanto a corrente do desenvolvimentismo exportador centra suas críticas e suas propostas na política macroeconômica, essa segunda corrente não parece que possa ser associada, até então, a um único regime macroeconômico. Com sucesso incerto, o governo Dilma vem buscando recolher para si parte das bandeiras da oposição no terreno da macroeconomia, ou seja, baixar juros, controlar o crescimento dos gastos correntes (mas sem reduzi-los), limitar a apreciação cambial e aumentar a proteção efetiva da indústria, diante do risco de desindustrialização (evidentemente, relacionada à apreciação cambial, mas também ao crescimento chinês). Por que o governo Lula não tomou iniciativas semelhantes?

É importante ter em conta que, ao menos até a crise financeira de 2008, a ameaça da desindustrialização era mitigada pelo crescimento do mercado interno para bens industriais, associado ao aumento do salário mínimo e do crédito, à incorporação de massas à chamada nova classe média e à recuperação do investimento. Ao mesmo tempo em que as importações líquidas aumentavam, a pujança do mercado interno estimulava certos setores da indústria, embora talvez menos do que poderia (Rocha, 2011).

Um motivo, entretanto, mais fundamental talvez seja que a própria base social tradicional do petismo alterou-se em razão da redução até certo ponto estrutural do emprego industrial e da sindicalização durante a experiência liberal da década de 1990. O próprio PT ficou mais dependente da base social do lulismo, entendido com um ideário, personalizado pelo líder carismático (mas vinculado a tendências partidárias), que tem como meta reduzir a desigualdade e a exclusão, sem apontar para um horizonte além do capitalismo e sim, para ampliar direitos dentro do capitalismo – inclusive o direito de participar de um mercado de massas. De fato, o

tema da criação de um “mercado interno de massas” passou a ser repetido em vários programas petistas à presidência ao longo da década de 1990. Nada mais diferente da ênfase conferida às exportações privadas pela primeira corrente desenvolvimentista analisada²².

Com o tempo, a base social interpelada pelo lulismo parecia deixar de formar-se principalmente pelo trabalhador do ABC paulista (ou da indústria em geral) e funcionários públicos, deslocando-se para grupos sociais muito mais vulneráveis à instabilidade econômica: o trabalhador em serviços, às vezes com baixíssima produtividade e renda e para o trabalhador do campo ou de pequenas cidades, muito próximo da agricultura familiar. Com perdão da licença poética, o grito dos excluídos passou a ter talvez mais importância que os hinos operários. Diante dessa base e depois de duas derrotas eleitorais para o criador do Real forte, não podia deixar de ser claro para Lula que o controle da inflação, se possível com deflação de bens de consumo duráveis, não só era importante para sua base social, mas era capaz de decidir eleições presidenciais (Hunter; Power, 2007; Singer, 2010).

Exatamente por isso, o governo Lula abrigou a convivência tensa entre os fiadores da credibilidade financeira junto aos mercados, que prometiam entregar o Real forte e a inflação fraca, Palloci e Meirelles, e grupos políticos mais identificados ao ideário do desenvolvimento industrial e/ou de expansão dos direitos sociais e trabalhistas. A subordinação dos segundos aos primeiros esteve na própria origem da composição de governo, em meio ao terrorismo de mercado que marcou a campanha presidencial de 2002. Parece inegável que declarações de Pedro Malan, George Soros e outros, a propósito da irresponsabilidade financeira alheia e a explosão da fuga de capitais no início da campanha, ativaram um círculo vicioso de desvalorização cambial e encarecimento de passivos externos, com impactos inflacionários, que disciplinaram os líderes de um partido sempre posicionado contra a globalização financeira e o interesse dos rentistas da dívida pública, interna ou externa. A saída e a voz tiveram efeito mais duradouro que a Carta ao Povo Brasileiro: Lula rejeitou a opção pela renegociação da dívida externa e, sequer, um programa de reversão gradual da abertura financeira, blindou a equipe macroeconômica para buscar a reconciliação com os mercados ao ampliar a meta de superávit primário herdada do acordo com o FMI e elevar taxas de juros para atrair capitais e apreciar o Real. Dada a opção de também não renegociar contratos de concessão de serviços públicos (indexados ao IGP) antes de caducarem, o combate à inflação dependeu diretamente da apreciação cambial (que também reduziria o custo em moeda local do passivo

(22) É digna de nota a relação estabelecida entre mercado interno e exportações no programa de governo de Lula na campanha presidencial de 2002: “O desenvolvimento de nosso imenso mercado, com a criação de empregos e a geração de renda, revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações” (p. 13). A relação parece ser quase inversa daquela estabelecida no programa de Serra em 2002 (consultar nota de rodapé 9). Ver também Samuels (2004).

externo público e privado). Assim, apesar da sorte de contar com a elevação do preço das *commodities* para obter reservas cambiais, as taxas de juros reais médias permaneceram as maiores do mundo para sustentar a apreciação, arcando-se parte dos custos financeiros resultantes com superávits primários enormes.

Esse “mix” de políticas provocou tensões crescentes dentro do próprio governo, verbalizadas vigorosamente por Dilma Roussef a partir de 2005, mas atenuadas pelos recordes de arrecadação fiscal e, sobretudo, pela queda de Pallocci. Com efeito, a arrecadação viabilizou o aumento do salário mínimo e do gasto social, centrais para o objetivo de ampliar o mercado interno de massas e para o destino político do PT, mas não viabilizou a recuperação rápida do investimento público, depois da reconstrução gradual da capacidade de planejamento (que exige, dentre outras condições, a formação de instituições e corpos técnicos capazes de operar políticas setoriais). De todo modo, a apreciação cambial e a inflação baixa foram essenciais para a expansão do mercado de massas de bens de consumo e serviços urbanos, e serviram até para baratear as importações nas quais se materializou, em parte, o investimento privado.

A crise financeira global mudou o cenário radicalmente, dificultando a conciliação entre políticas contraditórias e enfraquecendo o controle conservador sobre juros e câmbio. Anos de compra da credibilidade perante os mercados financeiros (coroados pelo *investment grade*) não foram suficientes para evitar uma depreciação abrupta da taxa de câmbio em 2008, diante da expectativa global de apreciação do dólar e incertezas a respeito do impacto sistêmico de apostas de grandes empresas nacionais de “capital produtivo” no mercado futuro de câmbio. Ao menos, contudo, a acumulação de reservas cambiais antes da crise fornecera um colchão para evitar uma depreciação cambial ainda mais grave, depois de ter evitado uma apreciação mais pronunciada. Os problemas brasileiros, como se sabe, não se compararam à gravidade da crise nos centros que exportavam há décadas a crença na capacidade de autorregulação dos mercados e viram-se na iminência do colapso sem a mão visível dos Estados. A perda de autoridade do discurso ortodoxo em política econômica foi rápida, à medida que iniciativas heterodoxas de política monetária e fiscal afastavam-se, na prática, da crença de que o controle à distância das taxas de juros básicas seria suficiente para conduzir mercados de modo a atenuar oscilações cíclicas, em uma “grande moderação”. No Brasil, a conjuntura foi oportuna para que os grupos desenvolvimentistas do governo Lula avançassem sobre o domínio conservador das políticas macroeconômicas, processo que parece aprofundar-se no governo Dilma.

Além da perda de legitimidade da ortodoxia econômica, a necessidade de mitigar a recessão nos centros desenvolvidos com a expansão nas periferias mudou, inclusive, o tipo de recomendação econômica oriunda do FMI e induziu o alargamento

dos fóruns de cooperação internacional em busca de políticas anticíclicas coordenadas em escala mais ampla que o G8. Depois de décadas de ladainhas contra a ênfase no mercado interno característica dos “modelos” de substituição de importações e o louvor das economias exportadoras do Leste Asiático, renovou-se a pressão para que países em desenvolvimento acumulassem menos reservas cambiais, apreciassem o câmbio e contassem mais com o mercado interno, de modo a contribuir para a solução dos “desequilíbrios” dos países desenvolvidos. Já que nem todos podem recuperar-se da crise por meio de exportações, o cenário ideal para os centros em crise é os países em desenvolvimento recorram a Keynes e, ao mesmo tempo, experimentem a substituição por importações característica da década de 1990, mas agora sem se restringir tanto à América Latina.

O retorno a Keynes seria louvável se não fosse seletivo, mas contar com o “keynesianismo importador” como estratégia de crescimento é quase uma contradição em termos, na conjuntura pós-crise. Embora os países em desenvolvimento tenham, de fato, passado a contar mais com o mercado interno do que antes da crise, também aumentou a concorrência internacional em busca de seus mercados, para compensar o efeito da desaceleração dos países desenvolvidos sobre a ampliação da capacidade ociosa não planejada, em vários ramos da indústria de transformação. Essa pressão concorrencial tende a provocar redefinições de saldos comerciais na indústria mundial e, eventualmente, mudanças duradouras na divisão internacional do trabalho. No Brasil, as consequências podem ser estruturais: a perda de encadeamentos internos provocada pelo aumento abrupto das importações pode agravar-se a ponto de limitar investimentos novos para atender a demanda doméstica, realimentando a perda de encadeamentos e limitando o próprio potencial de expansão do mercado interno ao longo do tempo. A redução radical e duradora das taxas de juros nos centros em crise contribui para aumentar a ameaça, ao induzir fluxos de capital com poder de redefinir taxas de câmbio e o grau de proteção efetiva do mercado interno. Em geral, as economias a serem mais prejudicadas pelo movimento de redefinição de taxas de câmbio e saldos comerciais na indústria manufatureira serão aquelas: i) cuja indústria é orientada para o mercado interno, mas dominada por filiais estrangeiras com acesso a cadeias globais de fornecimento; ii) cuja indústria de bens de capital é relativamente pequena e, com poucas exceções, distante da fronteira tecnológica; iii) cujo mercado interno cresce a taxas maiores do que a economia mundial; iv) cuja taxa de câmbio está historicamente apreciada; v) cuja taxa de juros é muito superior à média mundial; vi) que sejam fortemente exportadoras de produtos primários, sobretudo energéticos. Além do Brasil, poucas economias do mundo, se há alguma, preenchem todos os requisitos acima (Bastos, 2011).

3 Possibilidades políticas

Nesse contexto difícil de preservar elos das cadeias produtivas locais, é tanto menos provável que as prescrições do *desenvolvimentismo exportador do setor privado* possam viabilizar-se econômica e, para não falar, politicamente. Isso porque não parecem ter sido, sobretudo, regimes de política macroeconômica (talvez, passíveis de imitação) que produziram o sucesso das pequenas economias exportadoras asiáticas (para não falar de China e Índia, muito mais dependentes do mercado interno). Parecem sim, certos arranjos historicamente particulares, não passíveis de reprodução entre Estado, capital nacional e filiais estrangeiras, para financiar investimentos, aprofundar encadeamentos e incorporar progresso técnico crescentemente endógeno, mas viabilizado por transferências de tecnologias propiciadas por relações de cooperação (e conflito) específicas à região, em um contexto geopolítico determinado. Também não se pode abstrair a estrutura de propriedade do capital investido na indústria de transformação: alguns países asiáticos como Coreia do Sul e Taiwan conseguiram inserir-se no topo das cadeias de valor industrial sob o comando de empresas nacionais fortemente apoiadas pelos Estados, ou mesmo como sede de centros de controle regional de filiais (Cingapura), enquanto outros receberam o *outsourcing* de filiais em atividades mais intensivas em trabalho, tornando-se plataformas de exportação com pouco valor agregado, na interpretação de Akyus (2005); Sarti e Hiratuka (2010). Em qualquer caso, o capital produtivo explorou escalas de produção muito superiores aos mercados nacionais, recorrendo ao comércio de bens de produção e orientando-se às exportações líquidas para fora do bloco regional.

O caso brasileiro é historicamente outro, em especial, na indústria de transformação não intensiva em recursos naturais: com poucas exceções, as empresas nacionais e as filiais estrangeiras, umas mais por necessidade, outras mais por opção das matrizes, sempre se interessaram, sobretudo, pelo mercado interno e, em alguns casos, pelo regional. Reagiram à redução da proteção efetiva, tanto na década de 1990 quanto depois de 2003, mais com o aumento da importação de bens de produção (e até com a revenda de bens finais importados), do que com a seleção de nichos dinâmicos de exportação. As filiais, em particular, passaram a importar mais bens de produção das matrizes ou de outras filiais, aumentando importações líquidas no comércio intrafirma e reduzindo conteúdo local – ao mesmo tempo em que ampliaram remessas de lucros. Em suma, contribuíram para a deterioração do saldo corrente, porque a forma de vinculação com as cadeias globais de valor passa menos pelas exportações de bens do que de lucros e pelo *outsourcing* de máquinas, equipamentos, partes, peças e componentes para defender, sobretudo, parcelas do mercado interno (Laplaine; Sarti, 1997; Sarti; Laplane, 2002; Hiratuka; Negri, 2003).

Como a tendência pareceu agravar-se depois da crise financeira, não surpreende que o governo Dilma tenha elevado barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional como *contrapartida* de acesso a subsídios fiscais e encomendas estatais, de modo a estimular o investimento direto externo em substituição de exportações oriundas de outros elos da rede produtiva das corporações transnacionais. Embora essa política venha sendo ensaiada com fornecedores da cadeia do petróleo, equipamentos militares, empresas eletrônicas asiáticas e corporações globais da automobilística, é provável que se estenda setorialmente (como, recentemente, na cadeia de suprimentos de comunicação e hospitalares) e envolva negociações mais diretas com filiais estrangeiras, não apenas incentivos genéricos, em particular, na indução de IDE para substituir importações oriundas da China.

Independente das iniciativas setoriais reativas e estruturantes do governo brasileiro, a posição brasileira na divisão internacional do trabalho continua muito influenciada pela divisão de operações no interior de corporações transnacionais (de modo relativamente independente da atratividade para investimentos no mercado interno), o que deixa o saldo comercial muito dependente, na indústria de transformação, da taxa de câmbio e capacidade ociosa nos países que concentram a produção mundial de bens de maior valor agregado. Considerando essa estrutura da economia brasileira e o contexto atual da concorrência mundial, parece menos provável ter-se um crescimento globalmente puxado por exportações, do que eventual aumento das exportações industriais induzido pelo crescimento de escalas e capacitações propiciadas pelo mercado interno. O aprofundamento dos encadeamentos e capacitações locais, por sua vez, não é garantido meramente pela ampliação do mercado para bens finais. Isso fica claro nos conflitos comerciais entre Brasil e Argentina detonados pelo aumento acelerado das importações extrarregionais na cadeia automobilística (seja de automóveis, seja de bens de capital, partes, peças e componentes), a despeito das crescentes economias de escala da indústria automobilística na região. Dadas essas restrições estruturais, parece importante não perder a densidade das cadeias produtivas que atendem ao mercado interno e, eventualmente, alargá-las, tendo o mercado externo menos com uma fonte do que como uma contribuição marginal ao crescimento.

Em tais circunstâncias, as propostas do *desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado* parecem mais realistas, ao contar com a ampliação, integração e diversificação do mercado interno para induzir investimentos. Se o mercado interno e não o externo for a fonte básica de impulso para o desenvolvimento, uma política seletiva de defesa comercial pode, ao menos em parte, fazer o papel da depreciação cambial para assegurar competitividade à produção local, sem incorrer no mesmo custo inflacionário generalizado.

De todo modo, se juros baixos, controles de capitais e câmbio competitivo não são capazes de reproduzir o modelo exportador asiático em outras configurações

históricas, o discurso macroeconômico do *desenvolvimentismo exportador do setor privado* parece, por negação, realçar o perigo de que juros altos, livre mobilidade de capitais e câmbio apreciado limitem o dinamismo de qualquer estilo de crescimento. Um círculo vicioso entre aumento de importações líquidas, perda de encadeamentos internos e redução de incentivos para novos investimentos pode limitar o potencial de crescimento do mercado interno gerado seja pela incorporação de novos consumidores ao mercado de massas, seja por programas setoriais de investimento coordenados pelo Estado²³.

Se não é possível concordar com os novos-desenvolvimentistas no atacado do modelo de desenvolvimento e da política econômica, é inegável que havia algo de errado no varejo da política macroeconômica capaz de prejudicar o modelo como um todo. Além do impacto indireto da elevada taxa de juros, por meio da apreciação cambial e das importações, sobre o enfraquecimento dos encadeamentos induzidos a partir das fontes autônomas de gasto, fica cada vez mais claro que o tributo pago em forma de rendas financeiras, em nome da credibilidade perante os mercados, já saiu caro demais e vem dificultando o próprio financiamento simultâneo do gasto social, investimento público e subsídios ao investimento privado. É por isso que têm razão aqueles que identificam uma maior coordenação entre a Presidência, o Ministério da Fazenda e o Banco Central no governo Dilma, tendo em conta a autonomia antes gozada pelo Banco Central para determinar as taxas de juros em relação às quais o superávit primário (e o veto de projetos de investimento público) deveria ajustar-se no governo Lula. O período mais curto das ondas de elevação das taxas básicas de juros, o esforço para pautar o mercado (em vez de ser pautado por ele) e a manipulação de regras macroprudenciais para expansão do crédito (ao invés de elevações de juros) parecem indicativos dessa coordenação, embora os juros básicos e os *spreads* bancários ainda disputem a posição de maiores do mundo.

Dessa anomalia internacional, resultam várias patologias: por exemplo, o custo de carregamento das reservas cambiais, acumuladas exatamente para evitar a apreciação cambial induzida pelo diferencial de juros, foi sistematicamente maior do que os cortes orçamentários anunciados para assegurar a meta de superávit primário, tanto em 2011 quanto em 2012. Embora o tamanho da dívida pública em relação ao produto interno bruto não seja grande em comparação internacional, só não é maior porque o tamanho da carga tributária (em relação aos países em desenvolvimento) e do superávit primário (em relação a todos os países) é muito grande e porque a taxa de crescimento do próprio PIB é também maior do que em países desenvolvidos com dívida pública maior. Em contrapartida, o peso do serviço anual da dívida pública é enorme em comparação internacional, porque as taxas de juros estão inteiramente

(23) Parece pouco provável, contudo, que o aumento das importações provoque alguma restrição de balanço de pagamentos ao crescimento, considerando as perspectivas de aumento das exportações de recursos naturais, ver Biancarelli (2011).

fora da curva. Os juros básicos e os *spreads* bancários também pioram a distribuição de renda, ao transferir receita tributária para credores da dívida pública e rendas financeiras pagas por consumidores incautos, limitando a ampliação do mercado de massas e aumentando, periodicamente, a inadimplência. Os elevados juros básicos também encarecem os subsídios implícitos no crédito orientado pelo BNDES, por meio do qual, vários programas setoriais são implementados (embora os impactos fiscais líquidos dos empréstimos subsidiados sejam objeto de debate) e, ao mesmo tempo, aumentam o custo de oportunidade de decisões de investimento produtivo, ao assegurar aos portadores de patrimônios financeiros líquidos uma rentabilidade invejável no mundo.

De fato, no que tange à gestão da carteira de ativos das empresas e grandes investidores, a elevada taxa de juros inibe a transferência de aplicações líquidas que asseguram rendas a prazos curtos, para empréstimos e investimentos de maior prazo de imobilização do capital, tipicamente na oferta de produtos e serviços que exijam maiores escala e complexidade tecnológica. É importante lembrar que o capital “em geral” é flexível o suficiente para abandonar investimentos em “funções” e buscar valorização financeira quando possível, mas também para sair de aplicações mais líquidas em busca de maior rentabilidade em inversões produtivas, desde que as condições esperadas sejam favoráveis. Embora a expansão de um mercado interno de massas e dos encadeamentos gerados por grandes projetos de investimentos em setores prioritários venha sendo favorável ao alongamento das inversões de capital em uma cultura empresarial fortemente marcada pelo rentismo e pelo curtoprazismo, foi desfavorável a longa permanência, no comando do Banco Central, daqueles convocados para reconciliar o PT aos mercados. A política macroeconômica, ao contrário do que querem os ingênuos, não é domínio dos técnicos (macroeconomistas ou não), mas a esfera da luta ou do conluio entre a grande finança (os “mercados”) e o Estado, tendo a distribuição de riqueza e poder entre credores e devedores como objeto, ainda que nesse campo o recurso a argumentos que se arrogam à exclusividade da competência técnica seja disseminado.

Não parece mais haver margem de manobra econômica, orçamentária e cambial, para realizar políticas desenvolvimentistas sem alterar as rotinas de política macroeconômica e até parte da institucionalidade que regula suas interações com interesses privados. Na verdade, as próprias margens de manobra política podem estreitar-se em vista do choque entre prioridades de gasto social e em investimentos, elevados serviços da dívida pública e solicitações de gasto oriundas da ampla base partidária do governo Dilma, venham ou não na forma de emendas parlamentares (oriundas de solicitações legítimas ou ilegítimas). De fato, um efeito colateral da multiplicação de demandas sobre uma arrecadação tributária líquida que aumenta a taxas decrescentes é a proliferação de conflitos do governo com sua ampla base de apoio. Uma vez que a grande composição de interesses operada pelo governo

Lula (a despeito do superávit primário) parecia ter como condições orçamentárias o rápido crescimento da arrecadação tributária e as fases iniciais da recuperação do salário mínimo e do investimento público, a “faxina” operada por Dilma em gastos ministeriais e emendas parlamentares parece, de certo modo, também reagir a uma restrição econômica.

É verdade que não basta uma macroeconomia desenvolvimentista para assegurar seja o crescimento econômico, seja a redução das desigualdades sociais e dos bolsões de exclusão. Sem, no entanto, entrar em choque com os interesses rentistas que há três décadas vêm influenciando a pauta ideológica e prática da política monetária, cambial e fiscal, é difícil fazer uma política econômica subordinada às necessidades prementes de desenvolvimento. Não surpreende que a atual presidenta, oriunda de uma cultura política anterior à criação do PT, tenha escolhido como cavalo-de-batalha uma agenda sempre evitada por Lula, voltando-se a um embate direto contra interesses da plutocracia financeira. Depois da luta contra os juros bancários, não se pode mais haver surpresa se o tema de uma reforma tributária fortemente progressiva chegue à agenda ou que regresse à pauta política, décadas depois, o tema das remessas de lucros do capital estrangeiro. Não há registro de que essas e outras agendas tenham vindo à tona na época do “desenvolvimentismo militar” (se delimitada sem ligeireza analítica), mas tampouco surgiriam como nunca antes na história desse país.

Considerações finais

O artigo procurou abordar as propostas de duas correntes desenvolvimentistas identificadas no debate econômico atual brasileiro: o desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. As origens das correntes foram discutidas, assim como suas potencialidades políticas. Argumentou-se que o desenvolvimentismo exportador nunca encontrou suporte político para suas proposições econômicas e que o provável cenário interno (de preferência crescente por políticas redistributivas que, se executadas, induzem o crescimento do mercado interno e reforçam o apelo político da corrente distributiva) e o externo (de redefinição da divisão internacional do trabalho entre filiais e de crescente concorrência por mercados externos) tendem a continuar inviabilizando, política e materialmente, a execução das propostas da corrente exportadora. Ademais, pode-se afirmar que, à exceção do mega-ajuste fiscal proposto, é provável a execução, pelo governo de Dilma Rousseff, de políticas monetárias e cambiais semelhantes às sugeridas pela corrente exportadora, à medida que a corrente distributiva no interior desse governo subordina interesses contrários à queda de juros e a controles de capitais, de modo a: i) ganhar controle sobre a política cambial, no sentido da depreciação cambial voltada a defender o mercado interno; ii) liberar recursos dos serviços da dívida pública, para financiar exigências crescentes de gasto social e

investimento público. A execução de algumas das políticas macroeconômicas propostas pela corrente exportadora do setor privado será, nesse caso, funcional às políticas desenvolvimentistas da corrente distributiva, que tende a continuar hegemônica no plano do poder político.

Referências bibliográficas

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 72, jul. 2005.

ALCKMIN, G. *Programa de governo Geraldo Alckmin Presidente*. Coligação por um Brasil decente (pdf). 2006.

AMARAL, S. Entrevista. *Folha de São Paulo*, 2 set. 2001.

BASTOS, Pedro P. Z. (2003) As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, p. 245-274, 2003.

_____. A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: desafios para o Brasil. In: CARNEIRO, Ricardo; MATIJASCIC, Milko. *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011.

BENTES, A. L. *Da internacionalização do mercado ao globalismo: a trajetória de Fernando Henrique Cardoso*. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Convênio San Tiago Dantas, IFCH-Unicamp, 28 ago. 2006.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira. Riscos da valorização cambial. *Folha de São Paulo*, 25 dez. 1994.

_____; CARNEIRO, R. O paradoxo da credibilidade. *Política Econômica em Foco*, (PEF), Campinas, n. 2, set./dez. 2003.

BIANCARELI, A. Riscos na travessia? O financiamento externo e os desafios futuros da economia brasileira. In: CARNEIRO, Ricardo; MATIJASCIC, Milko. *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011.

BIELSCHOWSKY, R. (1985). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

_____. *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, jul. 2012.

BORGES, Maria Angélica. *Eugenio Gudín: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: BienalEDUCFAPESP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1994). Salário mínimo X renda mínima. *O Estado de S. Paulo*, 5 mar. 2000. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2000/695_Salario_Minimo_x_Renda_Minima.pdf. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). Reformas estruturais já foram feitas. Entrevista para o jornal *Folha de Londrina*, 8 out. 1994. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/interviews/94.ReformasEstruturais.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Novo-desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo/ Caderno Dinheiro*, 19 set. 2004.

_____. A tendência à sobre apreciação da taxa de câmbio. *Econômica*, v. 11, n. 1, p. 7-30, 2009.

_____. O câmbio no lugar certo. Entrevista para a revista *Carta Capital*, 5 mar. 2010.

_____. Economia do desenvolvimento. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, Luiz Carlos (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise – ensaios em comemoração aos oitenta anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BULHÕES, O. G. *Orientação e controle em economia*. Rio de Janeiro: Suissa, 1941.

_____. Economia e nacionalismo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, mar. 1952.

CAMPOS, R. O. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, F. H. (1994). Entrevista. *Folha de São Paulo*, 18 dez. 1994.

CARNEIRO, R. A política macroeconômica da era FHC ao governo Lula: da trindade impossível à autonomia necessária In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2003.

_____. Desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global*, Textos avulsos, Campinas, n. 4, 2010.

COSTA, F. N. *Capitalismo de Estado neocorporativista*. Campinas: IE-Unicamp, 2012. (Texto para Discussão, n. 207).

COUTINHO Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro : José Olímpio, 1997.

CRUZ, S. C. V. (1995). *Empresariado e estado na transição brasileira*. Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

FERNANDES, A. Entrevista do Ministro da Fazenda ao jornal *O Estado de São Paulo*, 14 out. 2007.

FERREIRA, J.; REIS FILHO, D. (Org.). *As esquerdas no Brasil*. 2º vol.: Nacionalismo e reformismo radical, 1945-1964. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 1.

FICO, C. (2004). *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FIORI, J. (1985). *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado Periférico*. 1985. Tese (Doutorado)- USP, São Paulo, 1985.

_____. O 'desenvolvimentismo de esquerda'. *Valor Econômico*, 29 fev. 2012.

FONSECA, P., CUNHA, A.; BICHARA, J. O Brasil na era Lula: retorno ao Desenvolvimentismo? *Rede Desenvolvimentista*, Campinas, 2012. (Texto para Discussão, 4).

FRANCO, G. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1962.

GUDIN, E. *Inflação e economia de guerra*. Rio de Janeiro; São Paulo: Civilização Brasileira, 1944.

_____. (1945a). *Ensaio sobre problemas econômicos da atualidade*. Rio [de Janeiro]; São Paulo: Civilização Brasileira, 1945.

_____. (1945b). Rumos da política econômica. In: SIMONSEN, R.; GUDIN, E. A. *Controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977. p. 41-141.

_____. (1945c). *Carta à Comissão de Planejamento*. In: SIMONSEN, R.; GUDIN, E. A. *Controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977. p. 219-235.

_____. *Análise de problemas brasileiros*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.

HIRATUKA, Celio; DE NEGRI, Fernanda. Notas sobre a influência da origem do capital sobre os padrões regionais de comércio exterior brasileiro. *Revista Economia*, Curitiba, v. 28/29, n. 26-27, p. 333-360, 2002/2003.

HUNTER & POWER. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, Spring, 49, 1, 2007.

LAPLANE, M.; SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90*. Economia e Sociedade, Campinas, n. 8, jun. 1997.

LESSA, C. (1978). *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1998.

LOPREATO, F. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. 2011. Tese (Livre Docência)-IE- Unicamp, Campinas, 2011.

MERCADANTE, Aloizio. México reencontra o subdesenvolvimento. *Folha de São Paulo*, 22 jan. 1995.

_____. As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula. 2010. Disponível em: www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314. Acesso em: 9 jun. 2012.

MORAES, D. (1989). *A esquerda e o Golpe de 64*. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

NASSIF, M. I. Por uma ideia de nação. *Valor Econômico*, 8 abr. 2011.

OREIRO, J. L. É o novo-desenvolvimentismo? *Valor Econômico*, 27 out. 2011.

_____, PAULA. *Novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social*. (PDF).

PAULA, J. A. *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ROCHA, I. L. *Reestruturação industrial no Brasil: uma análise da dinâmica comercial e produtiva da economia*. 2011. Dissertação (Mestrado)-Unicamp, Campinas, 2011.

SAMUELS, D. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the workers' party in Brazil. *Comparative Political Studies*, 37, p. 999-1024, 2004.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. *O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90*. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. 2003, op. cit.

_____; HIRATUKA, Célio. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. In: SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio (Coord.). *Perspectivas do investimento na indústria*. Projeto PIB – Perspectiva do investimento no Brasil. Rio de Janeiro: Synergia e IE-UFRJ; Campinas: IE-Unicamp, 2010. v. II.

SERRA, J. Aníbal Pinto e o desenvolvimento latino-americano. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 10, jun. 1998. (Republicado na *Folha de São Paulo*, 22 nov. 1998).

_____. (2002). *Programa do governo José Serra: Trabalho e progresso para todos*. Ago. 2012 (PDF).

SICSÚ, J. Definições, primeiros resultados e perspectivas de política econômica do governo Lula. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 21, jul./dez. 2003.

_____, MICHEL; PAULA. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, out./dez. 2007.

SILVA, Luís Inácio Lula. *Programa de Governo: Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social*. 2002. (PDF).

SINGER, P. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos Cebrap*, 88, nov. 2010.

TAVARES, M. C. (1963). Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. (1975). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

VIANNA, L. W. O cidadão, o cliente e os intelectuais. *Valor Econômico*, 23 ago. 2010.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.